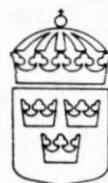


Redogörelse

1988/89:1

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse



Redog.
1988/89:1

Redaktör: Birgitta Hallström

Omslag: Eva-Lena Johansson

Översättning till engelska av Summary in English: Martin Naylor

ISSN 0282-0560

Gotab, Stockholm 1988

Innehåll

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

I ALLMÄNNA DOMSTOLAR m. m.

Domstolsväsendet m. m.

Åtgärder mot en domare och en åklagare som följd av händelser vid en huvudförhandling m. m.	19
Handläggningen av en begäran om offentlig försvarare vid kom- mande huvudförhandling som den tilltalade framställt under förundersökningen	29
Fråga om förfarandet med besvärslaga, avseende ett tingsrätts- beslut mot vilket särskild talan inte fick föras, som lämnats in direkt till hovrätt	31
Kritik mot överförmyndarnämnd för bristande tillsyn över god man	34
Kritik mot överförmyndarnämnd för att befullmäktigat ombud för en person med god man nekats att ta del av i och för sig sekretesskyddade uppgifter	37
Vissa övriga ärenden	39

Åklagar- och polisväsendena

Tilltalad, som efter avslutad huvudförhandling var häktad med flyktfara som enda särskilt häktningsskäl, har av åklagare felaktigt ålagts restriktioner	41
Fråga om återställande av beslagtagen egendom sedan beslaget hävts	43
Underrättelse till kronofogdemyndighet om egendom som tagits i beslag under förundersökning	45
Användning av tvångsmedel mot kurdiska invandrare i förunder- sökningar angående misshandel och angående mordet på statsmi- nistern Olof Palme m. m.	47
Gripande och anhållande av en person misstänkt för stöld samt beslut om husrannsakan hos honom m. m.	60
Husrannsakan på grund av anonymt tips	68
Fråga om bl. a. åklagare borde ha ingripit mot förmedling av krigsmateriel; tolkningen av bestämmelser i krigsmateriellagen och-förordningen	71
Polisens skyldighet att ta upp anmälan om brott	73
Omhändertagande av en polsk turist enligt 13 § polislagen på grund av viss försäljningsverksamhet m. m.	74
Handläggningen av avvísingsärenden beträffande två libanesiska familjer; tagande i förvar m. m.	78
Förvarstagande av en 16 månaders flicka i ett ärende angående verkställighet av beslut om utvisning m. m.	85
Vissa övriga ärenden	95

Kriminalvård

Placering i häkte av intagen som försökt rymma från kriminalvårdsanstalt	99
Bristande tillsyn över intagna i samband med teaterverksamhet utanför anstalten	102
Bristande tillsyn över intagen i samband med transport	108

II FÖRSVARET m. m.

Kritik angående övning i "fria kriget" med bl. a. fångförhör	111
Frågor om handläggningen av ett ärende angående anläggande av ett militärt förråd	117
Jävssituation har inte beaktats i ett ärende hos flygflottilj	119
Militärhögskolans lokaler har upplåtits för ett evenemang som anordnats av en förening med anknytning till franska främlingslegionen. Kritik mot skolans regler för upplåtelse av lokaler	120
I vissa fall skall fråga om att på nytt inkalla värnpliktsvägrare hänskjutas till regeringen. Författningsregleringen har befunnits oklar. Regeringen har uppmärksammat på problemet	124
Försvarets civilförvaltning har uppställt villkor för att utlämna arbetsgivarintyg till en före detta anställd. Kritik mot förfarandet	128
Tillämpningen av den nya lagen om disciplinförseelser av krigsmän m. m.	129

III VÅRDOMRÅDET

Socialtjänst

Åtal mot vårdbiträde för mutbrott	133
Socialtjänstens ansvar för missbrukare som har eller kan antas ha en HIV-infektion	143
Frågor kring handläggningen av ett ärende som rör misstanke om sexuellt övergrepp mot barn	154
Bristfälliga rutiner vid underrättelse från polis till socialnämnd om misstänkt brottslighet av ungdom samt vid kallelse till samtal på socialförvaltningen	162
Innebörden av delegationsförbudet i 48 § socialtjänstlagen (SoL) såvitt avser beslut om placering i familjehem med stöd av 6 § samma lag	164
Uptagen fråga om åtal mot ordförande i länsrätt och mot vice ordförande i social distriktsnämnd för vårdslös myndighetsutövning vid handläggning av mål och ärende enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)	167
Tjänstemän vid en socialförvaltning fick anses ha åsidosatt kravet på opartiskhet vid handläggning av ärende enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)	178
Fråga om jävförledamöter av socialnämnd	184
Vissa övriga ärenden	186

Hälso- och sjukvård m. m.

Rätten till undersökning och behandling vid sjukdom	191
Handläggning av handräckningsuppdrag enligt 35 § lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV)	194
Fråga om tvång i samband med metadonbehandling	206

IV FÖRVALTNINGEN I ÖVRIGT

JO:s tillsynskompetens m. m.	209
-----------------------------------	-----

Offentlighet och sekretess

Tjänstemans yttrandefrihet	213
Upptagen fråga om sekretesslagens regler åsidosatts av personal vid Roslagstulls sjukhus, Stockholm, i vården av en man som insjuknat i AIDS	217
Fråga om diarieföring av intalat band; tillika fråga om utlämnande av uppgift därur	223
Innehållet i ett brev från en läkare till uppgiven gärningsman angående sexuellt övergrepp mot barn	226
Enskild befattningshavare har vid avslagsbeslut på begäran om utbekommande av allmän handling ansetts skyldig upplysa sökanden om möjligheten att hänskjuta frågan till myndigheten för prövning – tillika fråga om tidsfristen för myndighetens prövning i ärenden om utlämnande av allmän handling	229
Vissa övriga ärenden	233
Fråga om efterforskning hos ett kommunalt miljö- och hälso-skyddskontor av vem som lämnat meddelande till en tidning, m. m.	238
Partsoffentlighet i ärende rörande utlämnande av skolmognadstest; tillika frågor rörande skolpsykologs och rektors handläggning av ärende angående utlämnande av handlingar	242
Fråga om en årsberättelse för ett aktiebolag med en kommun som huvuddelägare vid ett visst tillfälle var allmän handling hos kommunen. Dessutom fråga om sättet att behandla en begäran att få ta del av handlingen	245
Fråga om två tjänsteskrivelser hos en kommunal beredning (miljöprogramkommitté) var att anse som allmänna handlingar innan ärendet, som de tillhörde, hade slutbehandlats. Frågan besvarad nekande	247
Fråga bl. a. om vid vilken tidpunkt en inom kommunal myndighet utarbetad rapport, som lämnats för tryckning, blev att anse som allmän handling och om egenskapen av allmän handling kan gå förlorad under den tekniska bearbetningen. Kritik mot handläggningen; bl. a. borde man ha tillsett att ett exemplar av den färdigställda rapporten funnits tillräcklig hos myndigheten	250
Fråga om ansvar för underlåtenhet att fatta beslut i anledning av framställning om utlämnande av allmänna handlingar. Åtalsunderlåtelse efter avslutad förundersökning	254

Taxering och uppbörd

Det s. k. Lindholmärendet. Handläggningen av detta hos lokal skattemyndighet, länsstyrelse (länsskattemyndighet), länsrätt och kronofogdemyndighet	260
Debitering av tilläggs pensionsavgifter när en person har bott i Sverige drygt ett år. Fråga om hans boende har grundat sig på felaktiga upplysningar	288
Handläggningen av ett mål rörande betalningssäkring m. m.	297
Fråga om ansvar för ordförande i länsrätt som efter återförvisning avvisar besvär som för sent inkomna, när kammarrätten i lagakraftvunnet beslut bestämt att extraordinär besvärsrätt enligt 100 § taxeringslagen (TL) föreligger	306

Exekution

Statens regressfordran enligt lönegarantilagen för löneutbetalningar till ombordanställda på fartyg. Övertagande av sjöpanträtt. Ansvar för stölder från och skador på fartyget sedan detta först kvarstadsbelagts och därefter utmätts. Försäkring av fartyget	311
Jäv för kronofogde att handha tillsynen i konkurs enligt 208 § 1921 års konkurslag. Dessutom överskridande av gränserna för den behörighet som tillkommer tillsynsmyndighet i konkurser	315
Ytterligare ett ärende om jäv enligt specialbestämmelsen i 208 § 1921 års konkurslag vid tillsyn i konkurs	318
Avhysning från annat än bostad (16 kap. 7 § utsökningsbalken). Tillämpning av den s. k. läs- och namnbytesmetoden	320
Vissa övriga ärenden	324

Central statsförvaltning

Kritik mot generaldirektör angående protokollföring m. m.	327
Riksrevisionsverkets åtgärd att överlämna en utredning ("Boforsutredningen") till regeringen utan att behålla ett eget arkivexemplar	330
Konsumentverkets genomförande av en stickprovsundersökning av bilreparationer och service hos märkesverkstäder tillsammans med en, med dessa verkstäder konkurrerande, kommersiell organisation	332
Bankinspektionens handläggning av ett ärende om återkallelse av tillstånd att bedriva fondkommissionsrörelse m. m.	333
Fråga om svenska myndigheters agerande i samband med kärnkraftsolyckan i Tjernobyl, Sovjetunionen	335
Statens vattenfallsverk har fattat beslut om utlokalisering av viss verksamhet. Fråga bl. a. om beslutsordningen och förhållandet mellan de centrala verken och regeringen resp. ministrarna/regeringskansliet	337
Fråga om skyldigheten för statens kärnkraftinspektion att göra åtalsanmälan enligt lagen om kärnteknisk verksamhet	341

Förvaltningsdomstolar

Kritik mot länsrätt för att den, i ett mål om verkställighet av en vårdnadsdom, vägrat att ändra tidpunkt för muntlig förhandling, med följd av att en av parterna inte kunde biträdas av det ombud han önskade 345

Utbildnings- och kultursektorn

Får urinprov tagas på elever i gymnasieskolan i syfte att klargöra den eventuella förekomsten av narkotikamissbruk? Fråga bl. a. om tillämpning av stadgandet i 2 kap. 6 § RF om skydd mot kroppsligt ingrepp 350

Får skolledning låta visitera låsta elevskåp utan berörda elevers vetskap i syfte att utröna om alkoholhaltiga drycker förvaras i skåpen? Fråga bl. a. om tillämpning av stadgandet i 2 kap. 6 § RF om skydd mot husrannsakan och annat liknande intrång 352

Får avgiftsbelagt prov användas som obligatoriskt urvalsinstrument vid antagning till högskoleutbildning? Fråga om tillämpning av stadgandena i 9 kap. 1 § samt 8 kap. 3, 9, 11 och 13 §§ regeringsformen med avseende på rätten att besluta om avgifter till det allmänna 355

Bristfällig handläggning av ärende rörande uppskov med betalning av studiemedelsavgift. Frågor om myndighets kontroll över sina ADB-system samt om kraven på myndighets service och hjälp åt enskild part i förvaltningsärende 359

Fråga om rektorsämbete vid universitet samt ordförande i områdesstyrelse agerat lagligt och korrekt i ärende rörande bl. a. eventuellt skiljande av institutionsprefekt från hans uppdrag. Tillika fråga om prefektförordnandets arbetsrättsliga status – anställning eller uppdrag? 361

Fråga om jäv för ledamöter av styrelsen för Sveriges bildkonstnärsfond 374

Miljö- och hälsoskydd

Miljö- och hälsoskyddsnämnd har vid upprepade tillfällen i strid med gällande lag och förordning beslutat att inte bedriva någon fortlöpande livsmedelskontroll. Effektiva korrektnsmedel mot sådant lagtrots saknas för närvarande. Framställning till regeringen om åtgärder för att eliminera denna brist i lagstiftningen 378

Uttalanden angående tillsynsmyndighets skyldigheter enligt olika lagar på miljöskyddets och naturvårdens m. fl. områden 382

Plan- och byggnadsväsendet

Byggnadsnämnd har gjort sig skyldig till befogenhetsöverskridande genom att besluta i fråga, som skall prövas av allmän domstol på talan av åklagaren 384

Frågor om handläggning (besvärshänvisning m. m.) som uppkommit sedan byggnadsnämnd gjort en delfråga i ett byggnadslovsärende till föremål för särskilt beslut ("förhandsbesked")	384
---	-----

Kommunikationsväsendet

I ett ärende gällande klagomål mot postverket angående öppnande av ett brev, som ansetts obeställbart, har fråga uppkommit bl. a. om de vid förfarandet tillämpade reglerna är förenliga med regeringsformens föreskrifter om skydd mot undersökning av förtroliga försändelser. Framställning har gjorts till regeringen för att väcka fråga om eventuella normgivningsåtgärder	387
--	-----

Anställningsfrågor

Fråga om kravet på saklighet och opartiskhet åsidosatts i ett kommunalt tjänstetillsättningsärende	391
Fråga om tillämpligheten av förvaltningslagens kommunikationsregel i vissa ärenden hos statens arbetsmarknadsnämnd	392

Allmänna kommunalärenden

Kommunstyrelse har överlämnat ärende till fullmäktige utan att själv framlägga något förslag. Fråga om behov av att skärpa reglerna om beredningstvång har diskuterats och underställts civildepartementet. – Tillika fråga om räckvidden av JO:s tillsynsgranskning i kompetensfrågor	395
Kommunala bidrag till bildningsorganisationer. Frågor om efterlevnad av förvaltningsdomstols avgöranden och om ansvar för myndighetsutövning	400
Fråga om kyrkokommunalt styrelseorgan genom framställningar till statliga myndigheter överskridit sin kompetens m. m. och om räckvidden av JO:s prövning. Tillika fråga om lämpligheten av begagnade benämningar för kommunbildningen och dess organ (samfällighet/församlingsdelegerade/samfällighetsråd)	403

Särskilda utredningar

Remissyttrande med förslag till ändring i förvaltningslagens jävsregler	409
---	-----

BILAGOR

1. Personalorganisationen	429
2. Arbetsordning för riksdagens ombudsmannaexpedition	430
3. Förteckning över de ärenden, som varit anhängiga hos regeringen under tiden den 1 juli 1987 – den 30 juni 1988 genom skrivelser från justieombudsmännen före den 1 juli 1987	436
4. Sakregister	437
5. Summary in English	497

Till RIKSDAGEN

Riksdagens ombudsmän överlämnar härmed enligt 11 § lagen med instruktion för justitieombudsmännen ämbetsberättelse för tiden den 1 juli 1987 – den 30 juni 1988.

1 Organisationen

Riksdagen beslöt den 7 oktober 1987 efter framställning från Per-Erik Nilsson att entlediga honom från befattningen som chefsjustitieombudsman från och med den 8 oktober 1987. Vid val den 21 oktober 1987 utsågs ordföranden i arbetsdomstolen Claes Eklundh att vara chefsjustitieombudsman från den 1 november 1987.

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

Chefsjustitieombudsmannen fastställde den 20 januari 1988 efter MBL-förhandling och samråd med riksdagens JO-delegation en ny arbetsordning för riksdagens ombudsmannaexpedition. Den nya arbetsordningen finns med som *bilaga 2* till denna berättelse. Arbetsordningen har baserats på konstitutionsutskottets överväganden angående JO-ämbetets organisation enligt utskottets betänkande 1986/87:2 s. 40–43.

2 Verksamheten

2.1 Totalstatistiken

Balansläget

Ingående balans		1 153
Nya ärenden		
Remisser och andra skrivelser från myndigheter	33	
Klagomål och andra framställningar från enskilda	2 803	
Initiativärenden med anledning av inspektioner	93	
Initiativärenden på grund av tidningsartiklar	43	2 972
Summa balanserade och nya ärenden		4 125
Avgjorda ärenden 1.7.1987–30.6.1987		3 230
Utgående balans		895

Klago- och initiativärenden 1.7.1980–30.6.1988

År	Klagoärenden	Initiativärenden
1980/81 1.7–30.6	3 464	87
1981/82 1.7–30.6	3 399	95
1982/83 1.7–30.6	3 688	133
1983/84 1.7–30.6	3 397	101
1984/85 1.7–30.6	3 163	141
1985/86 1.7–30.6	3 323	85
1986/87 1.7–30.6	2 899	84
1987/88 1.7–30.6	2 803	136

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

Under verksamhetsåret avgjordes 3 230 ärenden. Av dessa var 3 109 klagoärenden och 88 inspektions- och andra initiativärenden. Antalet oavgjorda ärenden vid verksamhetsårets utgång var 895 eller en minskning med 258 ärenden i förhållande till närmast föregående verksamhetsår.

Månadsöversikt över ärendena

Månad	Nya	Avgjorda	Balans
Juli	217	153	1 217
Augusti	210	193	1 234
September	239	290	1 183
Oktober	294	331	1 146
November	307	309	1 144
December	223	258	1 109
Januari	237	314	1 032
Februari	255	348	939
Mars	267	240	966
April	262	260	968
Maj	248	279	937
Juni	213	255	895
	2 972	3 230	

Antalet nya ärenden under perioden var 2 972 eller 49 färre än under närmast föregående verksamhetsår. 136 av de nya ärendena var initiativärenden och 33 var remisser från riksdag och departement. Antalet klagoärenden var 2 803, dvs. 96 färre än under föregående verksamhetsår.

Tablå över utgången i de under den 1 juli 1987 – den 30 juni 1988 hos riksdagens ombudsmän avgjorda inspektions- och övriga initiativärendena

Sakområde	Avgjorda utan slutlig anledning till kritik	Erinranad, annankritik	Åtal eller disciplinär bestraffning	Framställn. till riksdagen eller regeringen	Summa ärenden
Domstolsväsendet	2	2			4
Åklagarväsendet	1				1
Polisväsendet	4	3			7
Försvarsväsendet		2			2
Kriminalvård	1	1			2
Socialtjänst	12	11			23
Sjukvård	9	3			12
Exekutionsväsendet	1				1
Taxerings- och uppbörds- väsendet	2	1			3
Övriga förvaltningsärenden	6	25		2	33
Summa ärenden	38	48		2	88

Tablå över utgången i de under perioden den 1 juli 1987 – den 30 juni 1988 hos riksdagens ombudsmän avgjorda klagörendena

Sakområde	Avvisn. eller avgörande utan särskild utredning	Overlämnade enligt 18 § instr.	Avgjorda efter utredn. utan kritik	Erinranad eller annankritik	Åtalet eller disciplinär bestraffning	Framställning till riksdagen eller regeringen	Summa ärenden
Domstolsväsendet	76	3	149	24			252
Åklagarväsendet	32	2	106	9			149
Polisväsendet	133		212	46			391
Försvarsväsendet	10	1	9	4			24
Kriminalvård	45	3	155	18			221
Socialtjänst	89	25	237	51			402
Sjukvård	77	8	115	9			209
Allmän försäkring	36		65	5			106
Arbetsmarknaden m. m.	28		24	3			55
Byggnads- och vägärenden	46		33	10			89
Exekutionsväsendet	24	1	33	16			74
Kommunalsjälvstyrelse	46		38	13			97
Övriga länsstyrelse- och kommunikationsärenden	59	2	33	10		1	105
Taxerings- och uppbördsväsendet	76	10	93	33			212
Utbildnings-, kultur-, kyrko- frågor m. m.	31	1	39	20			91
Jordbruksärenden, miljövård, hälsovård m. m.	52		35	27			114
Tjänstemannaärenden	60		32	14			106
Offentlighetsärenden	31	3	59	42			135
Övriga förvaltningsärenden	70		71	26			167
Frågor utanför kompetens- området och oklara yrkanden	110						110
Summa ärenden	1 131	59	1 538	380		1	3 109

2.2 Besvarande av remisser

Riksdagens ombudsmän har besvarat 33 remisser från departement.

ChefsJO Eklundh har yttrat sig till finansdepartementet över betalningssäkringsutredningens betänkande (SOU 1987:75) Översyn av betalningssäkringslagen.

JO Wigelius har yttrat sig till

1) justitiedepartementet över rättshjälpskommitténs slutbetänkande (SOU 1986:49) Målsägandebiträde

2) justitiedepartementet över rättegångsutredningens delbetänkande (SOU 1987:13) Expertmedverkan och specialisering

3) justitiedepartementet över en framställning från rikspolisstyrelsen om ändring i polisförordningen (förmansbegreppet enligt polisförordningen)

4) justitiedepartementet över utredningens om barnens rätt delbetänkande (SOU 1987:7) Barnens rätt 3. Om barn i vårdnadstvister – talerätt för barn m. m.

5) justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds Ju 1987:10) Fråga om begränsningar i vittnesplikten

6) justitiedepartementet över 1983 års häktningsskyddens betänkande (Ds Ju 1987:9) Förslag till lag om underrättelseskyldighet m. m. vid frihetsberövande av utländska medborgare

7) justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds Ju 1987:11) Ändrade regler om åtalsunderlåtelse för unga lagöverträdare m. m.

8) justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds Ju 1987:12) Beslag, kvarstad och vittnesförhör i internationella förhållanden

9) justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds Ju 1987:13) Besöksförbud

10) justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds Ju 1987:14) Stiftelser

11) justitiedepartementet över rättegångsutredningens slutbetänkande (SOU 1987:46) Översyn av rättegångsbalken 4. Hovrättsfrågor, sammansättningsfrågor m. m.

12) justitiedepartementet över rikspolisstyrelsens skrivelse den 10 februari 1988 om polisens verksamhet vid särskilda händelser

13) arbetsmarknadsdepartementet över betänkandena (SOU 1988:1) Översyn av utlänningslagen och (SOU 1988:2) Kortare väntan

14) justitiedepartementet över betänkandet (Ds Ju 1987:17) Långtids-dömda inom kriminalvården – vissa verkställighetsfrågor

15) justitiedepartementet över delbetänkandet av en särskild utredare (Ds Ju 1987:19) Omröstning i brottmål m. m.

16) justitiedepartementet över rikspolisstyrelsens skrivelse angående frågan om automatisk hastighetsövervakning

17) justitiedepartementet över utredningens om TV-övervakning m. m. betänkande (SOU 1987:74) Optik – elektronisk övervakning

JO Norell Söderblom har yttrat sig till

1) finansdepartementet över skatteindrivningsutredningens betänkande (SOU 1987:10) Indrivningslag m. m.

2) justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds Ju 1987:7) Löneutmätning och införsel i ersättningar m. m. som utgår vid värnplikts-tjänstgöring, utbildning och arbetslöshet

3) socialdepartementet över departementspromemorian (Ds S 1987:4) Ledningsansvaret inom den offentliga hälso- och sjukvården m. m.

4) socialdepartementet över 1983 års läkemedelsutrednings betänkande (SOU 1987:20) Läkemedel och hälsa

5) socialdepartementet över socialberedningens betänkande (SOU 1987:22) Missbrukarna, socialtjänsten och tvänget

6) socialdepartementet över riksrevisionsverkets revisionsrapport Den statliga läkemedelskontrollen

JO Ragnemalm har yttrat sig till

1) justitiedepartementet över data- och offentlighetskommitténs delbetänkande (Ds Ju 1987:8) Integritetsskyddet i informationssamhället 3. Grundlagsfrågor

2) civildepartementet över verksförordningsutredningens betänkande (Ds C 1987:7) Verksförordning, Affärsverksförordning, Förebild för myndighets instruktioner

3) justitiedepartementet över en framställning från Göteborgs biblioteks-nämnd om ändring i sekretesslagen (1980:100)

4) justitiedepartementet över data- och offentlighetskommitténs delbetänkande (SOU 1987:31) Integritetsskyddet i informationssamhället 4. Personregistrering och användning av personnummer

5) utbildningsdepartementet över utredningens om högskolans journalist-utbildning betänkande (SOU 1987:50) Högskolans journalistutbildning

6) justitiedepartementet över en framställning från AMU-styrelsen och ändring i sekretesslagen (1980:100)

7) justitiedepartementet över en framställning av patent- och registre-ringsverket om ändring i sekretesslagen (1980:100)

8) civildepartementet över departementspromemorian (Ds C 1987:12) Jäv i kommuner

9) arbetsmarknadsdepartementet över förhandlingsutredningens rapport (Ds 1988:2) Fack & Samhälle

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

JO Wigelius har i samråd med övriga justitieombudsmän gjort en framställning till regeringen (justitiedepartementet) om sådan ändring i 7 kap. 21 § sekretesslagen (1980:100) att bestämmelsen även kommer att omfatta uppgifter om andra än de som har dömts att undergå kriminalvård. Framställningen har gjorts mot bakgrund av bestämmelsen i 29 § andra stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (vilken bestämmelse tillkommit efter sekretesslagens ikraftträdande) att inom kriminalvården utredningar skall göras om sådana personer som intagna vill motta besök av. Det skall undersökas om den tilltänkte besökaren har dömts eller är misstänkt för allvarlig brottslig verksamhet. I den utsträckning det behövs

och lämpligen kan ske skall upplysningar också inhämtas om besökarens personliga förhållanden i övrigt.

JO Ragnemalm har efter samråd med chefsJO Eklundh – med anledning av att en kommuns beslut att inte utöva någon fortlöpande livsmedelstillsyn strider mot livsmedelslagstiftningen – gjort en framställning till regeringen (justitiedepartementet) och påtalat att effektiva korrektnsmedel för närvarande saknas, då det gäller kommuns uttryckliga vägran att följa en lag och en på denna grundad förordning. JO Ragnemalm uttalade i framställningen att bristen framstår som särskilt påfallande, då det rör tillämpning av en reglering, som direkt är inriktad på att skydda människors liv och hälsa. Problemet har emellertid generell räckvidd. Lämpliga åtgärder borde därför vidtas för att eliminera dessa brister i lagstiftningen.

JO Ragnemalm har efter samråd med chefsJO Eklundh gjort en framställning till regeringen (justitiedepartementet) om normgivningsåtgärder med anledning av att det enligt 2 kap. 6 och 12 §§ regeringsformen erforderliga lagstödet för sådan postbehandling, som innefattar öppnande av förtrolig försändelse, saknas. Om det anses nödvändigt, att postverket i vissa fall får tillgripa postöppning vid hanteringen av obeställbara försändelser, krävs sålunda lagstiftning. Anses sådan befogenhet för postverket kunna undvaras, erfordras en revidering av den av verket utfärdade poststadgan.

ChefsJO Eklundh har till finansdepartementet och riksskatteverket överlämnat ett beslut med synpunkter på stora delar av det regelsystem som gäller uppbörd och indrivning av skatt.

JO Wigelius har överlämnat till

1) justitiedepartementet och till den utredningsman som har regeringens uppdrag att se över tillämpningen av reglerna för kriminalvården i anstalt såvitt gäller långtidsdömda intagna (Ju 1986:C) ett beslut i ett initiativärende om bristande tillsyn inom kriminalvården

2) datainspektionen såsom den myndighet som har tillsyn över efterlevnaden av inkassolagen ett beslut angående ett elverks hot om avstängning av elleverans

3) riksdagens socialförsäkringsutskott och arbetsmarknadsdepartementet ett beslut angående förvarstagande av en 16 månaders flicka i ett ärende angående verkställighet av beslut om utvisning m. m. I JO:s beslut ifrågasattes bl. a. polismyndighetens rätt att självständigt fatta beslut i frågor om förvar

4) regeringen – i samråd med JO Norell Söderblom – ett beslut, i vilket framhölls dels vikten av att handräckningsuppdragen enligt 35 § lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV) i framtiden ordnas på ett för den enskilde mer humant sätt, dels att målsättningen måste vara, att dessa handräckningsuppdrag sköts genom polisens försorg och att det kan ifrågasättas om transport av sjuka människor överhuvudtaget hör hemma inom den nuvarande ordningen med transporter genom kriminalvårdens transportorganisation.

JO Norell Söderblom har överlämnat till

1) riksdagens konstitutionsutskott och justitiedepartementet ett beslut angående underlåtenhet att lämna besvärshänvisning vid avslag på begäran om att få ta del av allmän handling (sjukjournal). I beslutet ifrågasattes utformningen av 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen (1980:100). En eventuell översyn av bestämmelsen borde utmyнна i att det klart framgår att den i första hand beslutande befattningshavaren har skyldighet att för sökanden förklara de olika leden i prövningen

2) socialdepartementet beslut i ett ärende angående innebörden av delegationsförbudet i 48 § socialtjänstlagen vad avser beslut om placering i familjehem med stöd av 6 § samma lag. I JO:s beslut uttalades att det finns anledning att överväga om beslutanderätten i de i 48 § socialtjänstlagen angivna frågorna, på sätt som anges i 47 § andra stycket samma lag, bör kunna delegeras till utskott i socialnämnd i de kommuner, där sociala distriktsnämnder inte har inrättats

3) socialdepartementet och socialstyrelsen ett beslut angående socialtjänstens ansvar för missbrukare som har eller kan antas ha en HIV-infektion

4) socialdepartementet och hjälpmedelsutredningen ett beslut med synpunkter på tolkningen av rätten till kostnadsfria förbrukningsartiklar vid sjukdom.

JO Ragnemalm har överlämnat till

1) kommunikationsdepartementet ett beslut i vilket behandlats frågor om uttag av felparkeringsavgift i samband med övergång av äganderätten till ett fordon

2) domstolsverket ett beslut med synpunkter på förfarandet vid särskild postdelgivning

3) försvarsdepartementet ett beslut angående tillämpningen av 68 § tredje stycket kungörelsen (1969:380) om värnpliktigas tjänstgöring m. m.

4) civildepartementet och kommunalansvarsutredningen beslut i ett ärende angående handläggning inom viss kommun av frågor rörande icke kompetensenliga kommunala engagemang. Vad som förevarit i ärendet kunde enligt JO Ragnemalms mening ge anledning till att på nytt ta upp frågan om att skärpa reglerna om beredningstvång

5) kommunalansvarsutredningen ett beslut om handläggning inom viss kommun av frågor om bidrag till bildningsorganisationer

6) universitets- och högskoleämbetet ett beslut, som belyste svårigheterna att tillämpa högskoleförordningens regler i frågan om högskolestyrelsens rätt att besluta om prefektstyre vid institution

7) överbefälhavaren och försvarets materielverk ett beslut med synpunkter på säkerhetsfrågor i samband med anläggandet av ett militärt förråd

8) utbildningsdepartementet ett beslut med synpunkter på frågan huruvida jäv borde ansetts föreligga för de ledamöter av Sveriges bildkonstnärsfonds styrelse som utsetts av KRO respektive KIF, när styrelsen fattade beslut om organisationsbidrag till dessa organisationer

9) civildepartementet ett protokoll från JO Ragnemalms inspektion av länskolnämnden i Göteborgs och Bohus län. I protokollet framfördes synpunkter på tillämpningen av 14 kap. 3 § lagen (1976:600) om offentlig anställning.

2.4 Åtal, anmälningar för vidtagande av disciplinär åtgärd och överlämnande av klagomål till annan myndighet

Under verksamhetsåret har inte anställts något åtal eller gjorts någon anmälan för vidtagande av disciplinär åtgärd.

Med stöd av 18 § lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän har klagomål i 59 fall lämnats över till annan myndighet för prövning och avgörande. Ärenden om bistånd enligt socialtjänstlagen har överlämnats till länsstyrelserna för handläggning i 25 fall (jfr 1985/86 års ämbetsberättelse s. 14) och klagomål mot taxeringsnämnder har lämnats över i 10 fall (jfr 1984/85 års ämbetsberättelse s. 15).

2.5 Inspektionsverksamheten

ChefsJO Eklundh har i informationssyfte besökt länskattemyndigheten i Stockholms län och kronofogdemyndigheten i Uppsala distrikt.

JO Wigelius har inspekterat polismyndigheterna i Malmö och Huddinge polisdistrikt. Inspektionerna, som har varit inriktade på rättssäkerhetsfrågor och bedrivits på sedvanligt sätt genom granskning av diarium och akter, har omfattat 11 dagar.

JO Norell Söderblom har inspekterat socialförvaltningarna i Östersunds, Hudiksvalls, Ljusdals, Överkalix, Övertorneå och Västerås kommuner. Jämtlands läns allmänna försäkringskassas centralkontor i Östersund och lokalkontoret i Krokom, psykiatriska kliniken vid Östersunds sjukhus, Frösö behandlingshem, LVM-hemmet Serafen i Stockholm och Sidsjöns sjukhus. Inspektionerna, som har omfattat 17 dagar, har varit rutinmässiga och bl. a. avsett rättssäkerhetsfrågor och handläggningstider.

JO Ragnemalm har inspekterat byggnadsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden i Växjö kommun samt kommunens organ för handläggning av ärenden om bostadsbidrag och bostadslån m. m. (förmedlingsorganet), länsrätten och länsstyrelsen i Kronobergs län, miljö- och hälsoskyddsnämnden och förmedlingsorganet i Lerums kommun, allmänna skolstyrelsen i Göteborgs kommun och skoldistriktsnämnden i Angered-Bergum, byggnadsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden i Mölndals kommun, länsstyrelsen och länskolnämnden i Göteborgs och Bohus län, yrkesinspektionen i Göteborgs distrikt samt Berga örlogsskolor (BÖS). Inspektionerna, som främst har varit inriktade på rättssäkerhetsfrågor och bedrivits på sedvanligt sätt genom granskning av diarium och akter, har omfattat 12 dagar. Vidare har i informationssyfte besök gjorts hos kemikalieinspektionen.

2.6 Samråd med riksdagens konstitutionsutskott och JO-delegation

Ombudsmännen lämnade den 13 oktober 1987 konstitutionsutskottet information om 1987/88 års ämbetsberättelse. Samråd med JO-delegationen om JO:s anslagsframställning för budgetåret 1988/89 ägde rum samma dag. Samråd med JO-delegationen om den nya arbetsordningen för riksdagens

ombudsmannaexpedition ägde rum den 20 januari 1988. Konstitutionsutskottet besökte riksdagens ombudsmän den 2 februari 1988 och informerade sig om bl. a. myndighetens organisation, arbetsformer och arbetsläge.

2.7 Samråd i övrigt, föredrag etc.

Justitieombudsmännen har sammanträffat med justitiekanslern, riksåklagaren, diskrimineringsombudsmannen och jämställdhetsombudsmannen och haft samråd i frågor bl. a. angående gränsdragningar i ärendehantering.

ChefsJO Eklundh har den 10 februari 1988 deltagit i en sammankomst med Revisionssekreterareföreningen och hållit ett föredrag om JO-institutionen. *JO Wigelius* har medverkat i ett flertal kurser huvudsakligen för åklagare och polismän och hållit föredrag om JO-institutionen med särskild inriktning på JO:s tillsyn över åklagare- och polisväsendet. *JO Norell Söderblom* har i september 1987 deltagit i en konferens med landstingstjänstemän och hållit ett föredrag om JO-institutionen med särskild inriktning på JO:s tillsyn över socialtjänst och hälso- och sjukvård. *JO Ragnemalm* har talat över ämnet "JO – myt och verklighet" vid en domardag i Stockholm den 21 januari 1988 med deltagare från regeringsrätten, kammarrätten i Stockholm och länsrätterna under kammarrätten. Motsvarande föredrag hölls vid en utbildningsdag för domare i Jönköping den 15 mars 1988 vid kammarrätterna i Göteborg och Jönköping samt länsrätterna under sistnämnda domstol. Den 16 maj 1988 deltog JO Ragnemalm i en sammankomst med Föreningen Sveriges Auditörer vid F 16 i Uppsala.

3 Internationellt samarbete

Den 4–5 maj 1988 var Folketingets ombudsmand i Danmark *Hans Gammeltoft-Hansen* värd för det sjätte mötet mellan de nordiska ombudsmännen i Köpenhamn. Från Finland deltog justitieombudsmannen *Olavi Heinonen* och den biträdande justitieombudsmannen *Pirkko Koskinen*, från Island den nyttillträdde justitieombudsmannen *Gaukor Jörundsson* och från Sverige samtliga justitieombudsmän. Stortingets ombudsman för förvaltningen *Audvar Os* var på grund av sjukdom förhindrad att närvara. På mötet utbyttes information om arbetsläge och om genomförda och planerade förändringar i fråga om funktion, organisation, personal etc. i resp. länder. Vissa praktiska aspekter kring ombudsmännens arbete diskuterades liksom frågor angående den fjärde internationella JO-konferensen i oktober 1988 i Canberra.

JO Wigelius deltog den 1 juli 1987 i högtidlighållandet i Wien av det österrikiska JO-ämbetets 10-årsjubileum. *JO Wigelius* deltog den 9–12 augusti 1987 i ett latinamerikanskt symposium i Curitiba, Brasilien. På symposiet behandlades frågor kring utvecklingen av JO-institutionen i sydamerikanska länder. *JO Wigelius* deltog den 16–19 november 1987 i en konferens i Warszawa angående det polska JO-ämbete, som inrättades den 1 januari 1988.

ChefsJO Eklundh och *JO Ragnemalm* deltog den 27–28 juni 1988 i Strasbourg i en rundabordskonferens om mänskliga rättigheter med europe-

iska ombudsmän. Konferensen hade organiserats av Europarådets generalsekretariat.

Ämbetet har besökts bl.a. av den nya polska ombudsmannen Ewa Létowska, som tillträdde sitt ämbete den 1 januari 1988 och av parlaments- och andra studiedelegationer, vetenskapsmän och journalister från Venezuela, Pakistan, Egypten, Zimbabwe, Sardinien, Sovjetunionen, Ungern, Hawaii och Sri Lanka. Ämbetet har också besökts av två högre tjänstemän från "Commission for Prevention of Abuse of Authority" i Nepal, vilka under några dagar studerade det svenska JO-ämbetets funktion, organisation och arbetsmetoder.

Stockholm i november 1988

Claes Eklundh

Anders Wigelius

Gunnel Norell Söderblom

Hans Ragnemalm

Ulf Hagström

I. Allmänna domstolar m. m.

Domstolsväsendet m. m.

Åtgärder mot en domare och en åklagare som följd av händelser vid en huvudförhandling m. m.

(Dnr 669-1987)

Bakgrund

Vid Huddinge tingsrätt företogs den 10 februari 1987 till huvudförhandling ett mål angående misshandel. Tf. rådmannen Håkan Larson var ordförande och distriktsåklagaren Kristina Moberg företrädde som åklagare. Sedan Kristina Moberg åberopat ytterligare vittnesförhör hade rätten beslutat om enskild överläggning för att pröva tillåtligheten av den nya bevisningen. I samband därmed lämnade Kristina Moberg rättssalen och överlät åt assistentåklagaren Lennart Gollard att fortsättningsvis föra åklagarens talan i målet.

Protokollet från huvudförhandlingen översändes sedermera anonymt till bl. a. riksåklagaren. Efter viss utredning fattade riksåklagaren Magnus Sjöberg beslut i ärendet den 24 mars 1987. Beslutet hade följande lydelse.

Den 19 februari 1987 inkom till riksåklagaren från anonym avsändare kopia av ett protokoll som förts vid huvudförhandling i Huddinge tingsrätt den 10 februari 1987 i ett mål angående misshandel. Åklagare i målet var distriktsåklagaren vid åklagarmyndigheten i Huddinge (numera utnämnda chefsåklagaren vid åklagarmyndigheten i Värnamo) Kristina Moberg. Rättens ordförande var tf. rådmannen Håkan Larsson.

Enligt protokollet har tingsrätten beslutat ta enskild överläggning för att "pröva tillåtligheten" av ett vittnesförhör som påkallats av Moberg. I protokollet sägs härefter: "Åklagaren förklarar att hon under dessa omständigheter inte kan fullfölja sin uppgift. Hon meddelar att hon kommer att sätta annan åklagare i sitt ställe och lämnar rättssalen." Av protokollet framgår vidare att tingsrätten tog paus kl. 9.30 och att en ny åklagare, assistentåklagaren Lennart Gollard, inställde sig kl. 10.40 och meddelade att han var beredd att föra talan i målet.

Sedan jag beslutat informera mig om det inträffade har Moberg och överåklagaren vid regionåklagarmyndigheten i Stockholm Torsten Jonsson inkommit med yttranden. Från åklagarmyndigheten i Huddinge har därvid bifogats myndighetens akt i det ovan berörda misshandelsmålet (BDÅC 2548-85) samt en dom meddelad av Huddinge tingsrätt den 3 februari 1987 i ett mål angående otukt med barn (DB 92, åklagarmyndighetens mål BDÅC 2244-85).

Av handlingarna i ärendet framgår att vissa motsättningar redan före den aktuella huvudförhandlingen rått mellan Larsson och Moberg. I sitt yttrande har Moberg framhållit att hon varit upprörd över kritik mot henne som

tingsrätten under ordförandeskap av Larsson uttalat i den ovan berörda domen i ett mål angående otukt med barn. Av domen framgår att tingsrätten varit kritisk mot det sätt på vilket förhör under förundersökningen hade skett. I domskälen har tingsrätten bl. a. uttalat:

Det är över huvud taget olämpligt att den åklagare som leder förundersökningen och för talan i brottet, såsom varit fallet med Kristina Moberg, genom att vara förhørsledare sätter sig i en situation där hon själv kan komma åberopas som vittne.

Jag finner inte skäl att närmare undersöka omständigheterna vid de ifrågavarande förhören. Med hänsyn till det citerade uttalandet av tingsrätten vill jag emellertid mera allmänt framhålla följande. Enligt 23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken får åklagaren då han leder en förundersökning vid undersökningens verkställande anlita biträde av polismyndighet. Han får också uppdra åt polisman att vidta särskild till undersökningen hörande åtgärd om dess beskaffenhet tillåter det. Enligt 3 § förundersökningskungörelsen (1947:948) bör undersökningsledaren, om det finns anledning anta att han skulle i samband med vidtagande av viss till förundersökningen hörande åtgärd kunna göra iakttagelser av väsentlig betydelse för utredningen eller för åtalsfrågans bedömande, om så lämpligen kan ske själv vidta åtgärden, även om han eljest med hänsyn till dess beskaffenhet ägt uppdra åt biträde att vidta densamma. Enligt samma paragraf bör åklagaren, om en förundersökning har verkställts av annan än åklagaren, likväl personligen höra den misstänkte om det kan vara av betydelse för utredningen. Mot bakgrund av de berörda bestämmelserna tillämpas ofta i förundersökningar som rör komplicerade sakförhållanden eller svåra juridiska frågor, liksom i fall där bedömningen av bevisvärdet av en utsaga kan vara svår, ofta den ordningen att åklagaren själv leder förhör eller i vart fall är närvarande vid förhör under förundersökningen. Riksåklagaren har i olika sammanhang uppmärksammat åklagarna på den föreskrivna skyldigheten att aktivt medverka vid vissa förundersökningsåtgärder och framhållit det angelägna i att åklagarna, när det framstår som påkallat, själva deltar vid förhör m. m. För min del kan jag därför inte finna fog för den kritik tingsrätten uttalat mot Moberg för det att hon varit förhørsledare vid de aktuella förhörstillfällena.

Jag övergår här efter till händelsen vid huvudförhandlingen den 10 februari 1987.

"Av Mobergs yttrande framgår att ett meningsutbyte hade skett mellan henne och Larsson angående ett av Moberg påkallat vittnesförhör. Om sitt beslut att lämna huvudförhandlingen har Moberg anfört bl. a.:

Mot bakgrund av Håkan Larssons skrivning i den dom jag läst dagen innan och hans agerande nu upplevde jag mitt omdöme och min objektivitet så ifrågasatt att jag – efter att inom mig ha förkastat diverse processuella spetsfundigheter som att t. ex. begära skriftlig besvärshänvisning – beslöt avträda målet av rättssäkerhetsskäl. Jag meddelade därför rätten att jag tyvärr såg mig förhindrad att fortsättningsvis driva målet samt att jag under den kommande pausen ämnade låta en kollega överta den fortsatta handläggningen.

Därefter samlade jag ihop akten. tackade och sade adjö samt lämnade rättssalen; allt skedde lågmält och helt odramatiskt. Jag gick därefter till åklagarrummet och talade i telefon med den kollega som sedermera kom till tingsrätten och övertog min roll."

Jonsson har i sitt yttrande anfört bl. a.:

"Bakgrunden är att det sedan tidigare rått ett spänt förhållande mellan Kristina Moberg och Håkan Larsson. När det i det nu aktuella målet förekommit ett meningsutbyte dem emellan har Kristina Moberg valt att frånträda åklagaruppgiften vid den pågående huvudförhandlingen.

Visserligen har samtliga inblandade – jag tänker i första hand på de enskilda parterna och deras biträden – härigenom fått tåla en viss förskjutning av handläggningstiden.

Denna olägenhet får emellertid anses obetydlig gentemot intresset av att rättegången kan genomföras i en så lugn och lidelsefri atmosfär att det inte uppstår ens en misstanke om att målets handläggning eller dess utgång har påverkats av något ovidkommande hänsyn.

Med beaktande av denna synpunkt finner jag det klokt av Kristina Moberg att i den uppkomna situationen ordna så att en annan åklagare trädde till.

Som framgår av det anförda anser jag inte att någon anmärkning kan riktas mot åklagarens handlande.”

Det ligger i sakens natur att en åklagare, liksom andra parter i en rättegång, måste finna sig i de beslut som rätten eller i förekommande fall dess ordförande under en förhandling kan meddela i olika frågor. Den som är missnöjd med ett beslut är normalt hänvisad till att, i de fall där det kan ske, överklaga beslutet. Anledning kan därför finnas att om frågan framstår som tveksam, begära besvärshänvisning. En åklagare måste emellertid avhålla sig från att på annat sätt, genom kommentarer eller genom sitt uppträdande, demonstrera missnöje eller irritation över ett beslut av rätten.

Mobergs åtgärd att lämna huvudförhandlingen på grund av sitt missnöje med rättsens beslut att ta enskild överläggning i en processuell fråga framstår i och för sig som mycket anmärkningsvärd. I sammanhanget måste emellertid vägas in vad som framkommit om bakgrunden till hennes agerande. Utan att ta ställning till vems felet var kan man konstatera att det rått en personlig motsättning mellan Moberg och Larsson. Att Moberg blivit upprörd finner jag mig, oavsett skälen därtill, inte i och för sig kunna klandra henne för. Jag kan endast konstatera att så tydligen varit fallet. En åklagare måste emellertid även om personliga motsättningar uppkommer eller känsloläget blir upprört under en förhandling lägga band på sig och avhålla sig från ett uppträdande som kan uppfattas som demonstrativt eller som medför att förhandlingen avbryts utan att rätten förordnat därom. Någon enstaka gång kan situationen dock bli sådan att det är nödvändigt av hänsyn till objektiviteten eller tilltron till opartiskheten i tjänsteutövningen att ett personskifte sker under rättegången. Jag anser med hänsyn till hur Moberg själv uppfattade situationen och förutsättningarna för den fortsatta huvudförhandlingen inte anledning föreligga till kritik för att hon bedömde ett personbyte på åklagarsidan påkallat. Hon borde emellertid ha begärt en paus i förhandlingen eller på annat sätt fått medgivande från rätten att avbryta förhandlingen innan hon lämnade rättssalen. Detta hade varit motiverat inte endast av hänsyn till domstolen som sådan utan också av rent sakliga skäl. Tingsrätten och andra inblandade hade nämligen ett berättigat intresse av att kunna få klarhet i bl. a. hur långt ett eventuellt avbrott i huvudförhandlingen skulle behöva bli.

Jag finner inte skäl till någon åtgärd från riksåklagarens sida utöver vad jag här anför.

Anmälan

I en skrivelse, som kom in till JO den 11 mars 1987, hemställde Gollard att JO skulle utreda om han eller någon annan handlat fel i det ifrågavarande målet. Han uppgav därvid att det två dagar efter huvudförhandlingen hade ägt rum ett sammanträde mellan företrädare för åklagarmyndigheten och för tingsrätten. Detta hade resulterat i att domaren ej längre handlade brottmål. I en

senare skrivelse anförde Gollard att han, mot bakgrund av att en kopia av protokollet från ifrågavarande huvudförhandling anonymt hade ingivits till bl. a. riksåklagaren, hade blivit utsatt för stark press att förklara varför han tagit ut ett exemplar av protokollet från tingsrätten. Gollards vägran att uppge hur han sedan disponerat protokollet hade lett till "de mest häpnadsväckande åtgärder" för att efterforska vem som ingivit "de anonyma kopiorna". Det hade för Gollards del tagits upp en fråga om omstationering av honom.

Med anledning av vad Gollard anfört kallades denne till JO-expeditionen för att redogöra för det inträffade. Han lämnade därvid bl. a. följande uppgifter.

Han tjänstgjorde vid åklagarmyndigheten i Huddinge åklagardistrikt sedan 1985. - På förmiddagen den 10 februari 1987 tillfrågades han av chefsåklagaren Sven Högberg, om han ville ta över åklagarens talan i ett vid tingsrätten pågående mål angående hustrumisshandel. Åklagaren i målet, distriktsåklagaren Kristina Moberg, hade nämligen ringt och meddelat att hon under huvudförhandlingen "kolliderat med sin ordförande" och ville avträda. Gollard accepterade och gick över till tingsrätten, där Kristina Moberg informerade honom om målet och där han snabbt fick läsa in det. Huvudförhandlingen slutfördes därefter och tingsrätten meddelade fällande dom. Gollard återvände till åklagarmyndigheten, där det förekom diskussioner mellan Kristina Moberg och Högberg om handläggningen av målet.

Den 12 februari 1987 hölls ett sammanträde mellan Kristina Moberg och Högberg från åklagarmyndigheten samt ordföranden vid ifrågavarande huvudförhandling, tf. rädsmannen Håkan Larson, och chefsrådmannen Carl Fredrik von Zweigbergk. Varför detta sammanträde kom till stånd hade Gollard inte någon egentlig kännedom om. Resultatet blev emellertid att Håkan Larson avträdde från sin brottmålsrotel, som han innehaft sedan den 1 januari 1987, och övergick till en tvistemålsrotel. Rotelbytet skulle, enligt vad som uppgivits av domare i tingsrätten, ha skett i utbyte mot att åklagarmyndigheten inte skulle göra en JK-anmälan mot Håkan Larson på grund av domskälen i en tidigare dom (jfr riksåklagarens beslut den 24 mars 1987). Flera domare vid tingsrätten hade ansett åtgärden vara felaktig.

På grund av den "turbulens" som uppstått vid åklagarmyndigheten och tingsrätten gick Gollard till Larson för att få ett exemplar av huvudförhandlingsprotokollet i syfte att kontrollera anteckningarna om Gollards agerande. Larson hade då informerat om vad som hänt under sammanträdet den 12 februari. Gollards rättskänsla hade därav blivit så störd att han ansåg att det hela måste utredas.

Sedan det kommit en remiss från riksåklagaren på grund av en anonym anmälan angående Kristina Mobergs avträde från huvudförhandlingen den 10 februari, hade Gollard berättat för Kristina Moberg att han tagit ut en kopia av huvudförhandlingsprotokollet. Därefter uppstod en "hetsjakt" på den anonyme anmälaren. Gollard blev förhörd av Kristina Moberg om varför han tagit ut protokollet, hur han disponerat det och vem han diskuterat det med. Högberg sade vid ett möte med personalen att han skulle sitta hemma och vänta på telefonsamtal från den som gjort anmälan. Dagen därefter höll Högberg förhör med Gollard om dennes befattningsmed protokollet. Han

informerade därvid Högberg om sin JO-anmälan, vilken han påföljande dag bestämde sig för att återkalla.

Fredagen den 13 mars hölls ett informationssammanträde för åklagarmyndighetens personal, där Högberg redogjorde för vad som hänt. Gollard kunde inte delta, eftersom han var i rätten. Efteråt hade Högberg för Gollard förklarat att han var "förbannad på anonymt angiveri".

Påföljande måndag kom överåklagaren Torsten Jonsson till åklagarmyndigheten. Gollard blev då kallad till Högbergs tjänsterum och fick åter redogöra för sin befattning med saken i närvaro av Jonsson. Högberg och den facklige företrädaren, distriktsåklagaren Hans Wallberg, Jonsson ansåg att det rörde sig om en personalvårdsfråga när det inträffade en kollision på en åklagarmyndighet. Han ansåg att Gollard inte borde "kastas åt ulvarna" och frågade om han kunde tänka sig att tjänstgöra någon annanstans. I sammanhanget nämndes Gävle och Uppsala. Gollard kom att nämna att han skulle kunna utnyttja kvarstående semester, vilket Högberg tillstyrkte. – Vid ett senare tillfälle frågade Jonsson om Gollard ville tjänstgöra i Södertälje i stället för i Huddinge. Detta avböjde Gollard och sade sig vilja stanna kvar där han var.

Utredning

Med anledning av vad Gollard anfört inhämtades upplysningar från tf. rådmannen Håkan Larson om vad som förekommit vid tingsrätten i saken. Han uppgav därvid i huvudsak följande.

Han kom till Huddinge tingsrätt den 7 januari 1987 och placerades då på den brottmålsrotel som distriktsåklagaren Kristina Moberg stämde in på. Hon hade uppträtt som åklagare när Larson var ordförande två gånger i veckan vid huvudförhandlingar och dessutom vid häktningsförhandlingar. Många mål rörde sexualbrott, något som Kristina Moberg engagerade sig särskilt i. Det hade inte förekommit något anmärkningsvärt vid dessa förhandlingar. Det enda målet under sessionen den 10 februari 1987 rörde hustrumisshandel. Sedan det uppkommit fråga om ett vittne från socialförvaltningen, som inte tidigare åberopats, skulle få höras i målet, lämnade Kristina Moberg förhandlingen. Protokollet från förhandlingen avspeglar väl vad som inträffade. Larson gick i pausen ut i åklagarrummet och talade med Kristina Moberg. Hon stod fast vid att inte fortsätta förhandlingen. Larson gick därefter direkt till tf. lagmannen Fredrik von Zweigbergk och redogjorde för vad som inträffat. Larson framhöll att det kanske kunde bli svårt för Larson och Kristina Moberg att ha förhandlingar tillsammans i fortsättningen. Några slutsatser av detta drogs dock inte vid det tillfället. Senare slutfördes förhandlingen i god ordning med Lennart Gollard som åklagare.

Dagen därpå träffade Larson von Zweigbergk, som frågade om Larson ville vara med på ett möte med honom, chefsåklagaren Sven Högberg och Kristina Moberg. von Zweigbergk sade att det kanske kunde bli så att Larson bytte rotel och att det kunde vara svårare för åklagarmyndigheten att omorganisera än för tingsrätten. Larson sade sig inte ha några invändningar mot en sådan lösning.

Vid mötet den 12 februari tog Kristina Moberg upp vad Larson skrivit i

"Chirolidomen". Larson hade frågat om det var *det* det gällde. Högberg sade att han också hade blivit "förbannad" (eller liknande kraftuttryck). von Zweigbergk och Larson förhöll sig ganska passiva och argumenterade inte i sak. Åklagarna visade dock en viss aggressivitet. Larson var arg men sade ingenting, men han förklarade att han kunde tänka sig att byta rotel. von Zweigbergk beslöt då att Larson skulle byta rotel med hovrättsassessorn Anders Lenander. Larson lämnade därefter sammanträdet och Lenander gick dit. Rotelbytet skedde den 16 februari 1987. Larson hade därefter inte haft någon kontakt med Kristina Moberg eller Sven Högberg.

Härefter infortrades yttranden dels från lagmannen i Huddinge tingsrätt angående den sakliga och rättsliga bedömning som hade föranlett "omplaceringen" av Larson, dels från åklagarmyndigheten i Huddinge angående vad Gollard hade anfört om behandlingen av honom.

Chefsrådmannen Carl Fredrik von Zweigbergk anförde följande i sitt yttrande till lagmannen.

I en PM angående Håkan Larsons besök på JO-expeditionen den 15 april 1987 (ingår i JO:s akt) återges i korthet vad som förekom vid Larsons besök på mitt tjänsterum under avbrottet i förhandlingen i det aktuella brottmålet. Referatet är på det hela taget korrekt men långt ifrån uttömmande. Enligt min bestämda uppfattning bad nämligen Larson uttryckligen mig att se till att han i fortsättningen slapp Kristina Moberg som åklagare. Han berättade att före besöket hos mig hade Kristina Moberg och han haft ett enskilt samtal där de sökt reda ut konflikten men att detta visat sig omöjligt. Det föreföll egendomligt om så skarpa motsättningar skulle ha uppstått i det just pågående målet. Det visade sig också att den huvudsakliga orsaken var att finna i något som förekommit tidigare. Eftersom denna sida av saken utretts i RÅ:s beslut den 24 mars 1987 (beslutet intaget i JO:s akt) finns det dock inte skäl för mig att uppehålla mig vid den här. Det får räcka med ett konstaterande att jag nu – liksom tidigare – delar RÅ:s uppfattning om det mindre befogade i tingsrättens kritik (domen har överklagats men hovrättens avgörande föreligger ännu inte). I den uppkomna situationen beslutade jag mig för att i första hand söka reda ut hur pass djupgående motsättningarna var och föreslog därför båda kontrahenterna ett möte före nästa rättegångsdag. De accepterade att komma. För den händelse det skulle visa sig erforderligt med en omfördelning av brottmålen vidtalade jag chefen för åklagarmyndigheten att närvara. I 32 § tingsrättsinstruktionen föreskrivs nämligen samrådsförfarande mellan tingsrätt och åklagarmyndighet i sådana frågor. Vid det nämnda mötet, som jag ledde och där jag ingalunda var så passiv som Larson gör gällande, klargjorde jag inledningsvis att min avsikt med mötet endast var att få klarhet i hur pass djupgående motsättningarna var och därmed få ett underlag för ett beslut. Efter viss diskussion, där det tyvärr inte kunde undvikas att vissa ovidkommande saker drogs in, förklarade såväl Larson som Kristina Moberg på direkt fråga att förutsättningar för att överbrygga motsättningarna inte fanns. För min del hade det naturligtvis i detta läge varit möjligt att inte vidta någon ytterligare åtgärd. Detta hade emellertid inte blott varit att gå emot Larsons uttalade önskan om en förändring utan även att stillatigande åse hur han – en ung och rimligtvis tämligen oerfaren domare – hamnade i en situation där han inte skulle kunna arbeta ostört och – i slutänden – till följd av jäv kanske ändå tvingas avträda. Chefsåklagaren förklarade på min fråga att han inte kunde tänka sig att låta Kristina Moberg byta rotel med en annan åklagare, eftersom detta skulle

medföra ett omfattande dubbelarbete. Att inplacera Kristina Mobergs åklagarrotel på en annan brottmålsdomarrotel skulle leda till motsvarande olägenheter för domstolens del och beröra även de fast indelade domarna. Eftersom vid tingsrätten fanns ytterligare en domare med kortvarigt hovrättsförordnande och som i likhet med Larson inte hade förordnandet knutet till någon bestämd rotel, valde jag då – med de berördas samtycke – att låta dem byta rotlar. Trots de intensiva ansträngningar som efteråt gjorts från skilda håll – överraskande nog även från Larsons – att misstänkliggöra denna åtgärd anser jag fortfarande att i den uppkomna situationen var åtgärden riktig och befogad.

Lagmannen Carl-Gustaf Grotander anförde i sitt yttrande till JO att han, mot bakgrund av sin allmänna kännedom om förhållandena hos tingsrätten och åklagarmyndigheten vid den aktuella tiden, ansåg von Zweigbergks beslut angående "omplacering" av Larson till tvistemålsrotel på de skäl av praktisk natur som angivits av von Zweigbergk vara väl motiverat. Det syntes enligt Grotander överensstämma med såväl tingsrättens som åklagarmyndighetens gemensamma intresse att båda myndigheterna var för sig och i samarbete fungerade så bra som möjligt.

Chefsåklagaren Sven Högborg anförde följande i sitt yttrande.

Meningsskiljaktigheterna mellan tf. rådmannen Håkan Larson och distriktsåklagaren Kristina Moberg har behandlats i riksåklagarens tillsynsärende, och föranleder därför inga ytterligare kommentarer från min sida. Ej heller finner jag anledning ingå i några principiella diskussioner om samarbetet åklagare/domare eller det berättigade i att tf. rådmannen Håkan Larson fått byta rotel på tingsrätten. Hur domstolen disponerar över sin personal har jag i likhet med assistentåklagaren Lennart Gollard ej med att göra.

Det är naturligtvis ej befrämjande för balansen i huvudförhandlingen att åklagaren och domaren ej är helt kontanta med varandra, oavsett om båda eller endast den ene bär skulden därför. Mötet på tingsrätten med mig, tf. lagmannen Carl Fredrik von Zweigbergk, Kristina Moberg och Håkan Larsons syftade till att om inte bilägga så i vart fall komma till någon lösning på konflikten. Efter mötet ansågs och borde saken rimligtvis vara utagerad. Den känsla av "turbulens" Lennart Gollard upplevt på myndigheten torde han vara ensam om intill dess det blivit känt att anonyma brev börjat cirkulera på sätt som skett. Att Gollard skaffat ett huvudförhandlingsprotokoll kände ingen på åklagarmyndigheten till; ej heller att hans rättskänsla så störts av incidenten i domstolen att det hela måste påtalas. Hans eget agerande under fortsättningen av den aktuella förhandlingen är fritt från kritik, och det har ej heller någonsin påståtts något annat. Det är därför svårt att förstå av vilken anledning Gollard sätter sig i besittning av huvudförhandlingsprotokollet.

Vid underrättelsen om att protokoll från huvudförhandlingen distribuerats anonymt till bland annat Värnamo åklagardistrikt, där Kristina Moberg utnämnts till chefsåklagare blev Kristina Moberg av förklarliga skäl synnerligen upprörd. Den "turbulens" Lennart Gollard tidigare upplevt infann sig nu på myndigheten. Alla undrade vem som kunde ligga bakom denna som man uppfattade det mot Kristina Moberg riktade illvilliga handling. Alla kände sig misstänkta, och stämningen på arbetsplatsen blev därefter. Som ytterst ansvarig för arbetstrivselsen ansåg jag mig ej kunna låta saken bero utan vidare. Att även riksåklagaren erhållit motsvarande handling på samma sätt som Värnamo åklagarmyndighet samt att Mobergs utnämning till chefsåklagare överklagats till regeringen – enligt uppgift på sista dagen av ende medsökanden, chefsåklagaren Anders Nyström, Gällivare – gjorde natur-

ligtvis inte saken bättre för Mobergs vidkommande. Hon ansåg sig utsatt för en förtalskampanj och övervägde att sluta som åklagare.

Att Lennart Gollard innehade ett protokoll från huvudförhandlingen framkom först sedan han vid samtal med Kristina Moberg yttrat sig på sådant sätt, att hon förstod att Gollard i vart fall hade läst protokollet. Enligt Moberg visade Gollard tecken på stor förlägenhet och han omtalade därefter, att han skaffat sig en kopia av protokollet från tingsrätten. Jag fick genom Moberg kännedom om detta. Det torde vara detta samtal Gollard i sin anmälan kallar förhör av Kristina Moberg.

Mot bakgrunden av den alltmer "infekterade" atmosfären på myndigheten kallade jag till mig Lennart Gollard för att efterhöra, om han visste något som kunde bringa någon klarhet i saken. Av samtalet utkom inget utöver att han disponerade protokollet och att han visat det för ytterligare en person, som han envetet vägrade namnge (distriktsåklagaren och riksdagsmannen Jerry Martinger). Gollard förklarade dessutom att han inte postat de anonyma breven. Jag informerade personalen härom, samt att jag ej hade någon befogenhet attvinga Lennart Gollard vem han visat protokollet för. Jag omtalade vidare, att jag ej fann det lönt att ytterligare forska i saken.

Jag har kontinuerligt hållit överåklagaren Torsten Jonsson, regionåklagarmyndigheten i Stockholm informerad i ärendet. Kristina Moberg tog på eget bevåg kontakt med Jerry Martinger, som omtalade att han blivit tillskickad per post till riksdagshuset ett exemplar av protokollet jämte en handskriven lapp med orden "Är beslutet om Mobergs nya anställning lagakraftvunnet? Fanns det medsökande?" Ingen underskrift. Detta är den lapp med frågor Gollard omnämner i sin skrivelse till JO den 12 april 1987. Martinger talade om, att Gollard därefter tagit kontakt med honom personligen och att Gollard varit upprörd över Mobergs handlande. Martinger ansåg i likhet med Gollard att saken borde påtalas. Martinger svor sig dock fri från att ha distribuerat de anonyma breven men antydde samtidigt att det fanns ett samband mellan dessa brev och att Mobergs tjänstetillsättning överklagats. Hur därmed förhåller sig är mig ej bekant. Sedan regeringen avgjort ärendet till Mobergs nackdel inkom till härvarande myndighet ett till Lennart Gollard ställt vykort, poststämplat i Gällivare, med ordet "Tack". Ingen underskrift.

Jag förstår ej vart Gollard vill komma med sin JO-anmälan. Eftersom några formella fel ej synes mig ha begåtts, och det ej heller påståtts något sådant, finner jag hans agerande oförklarligt. Åklagarmyndighetens personal upplever det hela som synnerligen obehagligt. De personer, som rimligtvis kan ha haft något intresse av att huvudförhandlingsprotokollet cirkulerat på sätt som skett, kan räknas på ena handens fingrar. Gollard har genom eget agerande satt sig i den situationen att han måste inräknas i denna personkrets, där alla svär sig fria. Det är svårt att se annat motiv bakom de anonyma breven än ren och mot Kristina Moberg riktad illvilja. Det må mot bakgrunden härav vara myndigheten förunnat att i görligaste mån få efterforska och eventuellt få klarlagt om man i sina led hyser en person, som personalen uppfattar som en försåtlig angivare. Under förhandenvarande omständigheter anser jag det bäst för såväl Lennart Gollard som personalen vid myndigheten att Gollard, som saknar fast tjänst i Huddinge distrikt, framdeles tjänstgör utom distriktet. Denna uppfattning har jag underrättat överåklagaren om.

Gollard kom in med yttrande över utredningen. Därjämte gav Kristina Moberg in en skrivelse i saken.

Bedömning

I ett beslut den 27 november 1987 anförde JO Wigelius följande.

Bakgrunden till de motsättningar som uppkommit tycks i huvudsak ha varit att en dom innehållit ett till synes felaktigt uttalande om åklagarens arbete under förundersökningar och att åklagaren lämnat en huvudförhandling på grund av missnöje med att tingsrätten funnit anledning att pröva om viss av åklagaren erbjuden bevisning var tillåten enligt 35 kap. 7 § rättegångsbalken. Särskilt med hänsyn till att riksåklagaren har uttalat sig om dessa förhållanden har jag inte funnit tillräcklig anledning att göra någon närmare granskning av dem.

Vad gäller von Zweigbergks beslut att flytta Larson till en annan rotel vill jag anföra följande.

Enligt 11 kap. 2 § regeringsformen (RF) får ingen myndighet bestämma hur domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt skall tillämpa rättsregel i särskilt fall. Motsvarande regel finns för förvaltningsmyndigheternas del i 11 kap. 7 § RF. Dessa bestämmelser har tillkommit i syfte att skydda domstolarna och myndigheterna i övrigt från otillbörlig påverkan utifrån och för att markera den vikt man i ett rättssamhälle fäster vid att myndigheterna intar en självständig ställning vid sina avgöranden. Av minst lika stor vikt är det att domstolar och andra myndigheter kan besluta i mål och ärenden utan att behöva riskera att avgörandena leder till personliga följder för den beslutande i andra fall än som föreskrivs i lag, exempelvis då myndighetsutövningen innefattar brott. För domarnas vidkommande finns denna princip nedlagd i 11 kap. 5 § RF, där det finns angivet vilka skäl som kan föranleda ordinarie domares skiljande från tjänsten. Principerna bakom dessa bestämmelser till skydd för domstolars och andra myndigheters integritet bör självfallet vara vägledande också i sådana situationer, där bestämmelserna, främst av praktiska skäl, inte är direkt tillämpliga.

I förevarande fall har von Zweigbergk beslutat att låta en domare få andra arbetsuppgifter av det skälet att denne och en part haft delade meningar i ett par fall. Han har dessutom haft överläggningar med parten om hur man skulle lösa situationen. I fråga om samrådet med åklagarmyndigheten har von Zweigbergk åberopat 32 § tingsrättsinstruktionen. Denna bestämmelse handlar om samråd i arbetsordningsfrågor i vad gäller fördelningen av brottmål. Emellertid torde den föreskriften ta sikte på fördelningen av mål mellan rotlarna, för vilken grunderna skall anges i arbetsordningen (10 § tingsrättsinstruktionen). Indelningen av domarna på de olika rotlarna är däremot inte någonting som skall anges i arbetsordningen. Hur denna indelning skall ske regleras särskilt i 15 § tingsrättsinstruktionen, där det bl. a. uttryckligen anges att indelningen skall ske för en bestämd tid. Denna föreskrift lär vila just på den principiella synen att domarnas indelning på rotlar inte skall kunna påverkas av några ovidkommande hänsyn. Härav måste enligt min mening följä att en domare, som vikarierar på en rotel, inte skall kunna placeras på en annan rotel, innan den bestämda tiden för den ordinarie rotelinnehavaren gått ut. Vidare måste det påpekas att förändringar i arbetsordningen och i domarnas indelning på rotlar är något som för Huddinge tingsrätts del skall beslutas av Svea hovrätt; se 10 § andra stycket

och 15 § första stycket tingsrättsinstruktionen. Den undantagsbestämmelse som finns i 16 § är uppenbarligen inte tillämplig i det här fallet.

Mot den angivna bakgrunden måste jag konstatera att beslutet att låta Larson byta rotel, vilket von Zweigbergk enligt det ovan sagda inte varit behörig att fatta, från konstitutionella och andra principiella utgångspunkter måste betecknas som inte så litet anmärkningsvärt. von Zweigbergk synes också ha visat en märklig undfallenhet gentemot åklagarmyndigheten i denna fråga. När det på det personliga planet uppstår motsättningar mellan en domare och en part eller dennes ombud i samband med handläggningen av mål är detta formellt sett inte ett domstolens problem, åtminstone inte innan domaren har gjort sig skyldig till något som enligt de särskilda reglerna därom kan föranleda skiljande från tjänsten eller disciplinansvar. I sitt yttrande har von Zweigbergk vidare talat om risken för att Larsson "– i slutänden –" till följd av jäv ändå tvingats avträda. Vilken jävsgrund det skulle vara fråga om har inte angivits och jag har svårt att se någon tillämplig sådan i detta sammanhang. Om von Zweigbergk har menat att en part genom sitt uppträdande i målen kan göra domaren jävig är det en minst sagt förvånande uppfattning.

Det framstår som uppenbart att varken von Zweigbergk i sitt handlande eller denne och Grotander i sina yttranden fäst stort avseende vid de principiella synpunkter som kunde finnas i saken. Detta är allmänt sett knappast överraskande. Med senare tiders ökande arbetsbörda för domstolarna, som sällan uppvägs av motsvarande ökning av resurserna, har effektivitetstänkandet alltmer kommit att ta överhanden i förhållande till de grundläggande kraven på bl.a. integritet i myndighetsutövningen och rättssäkerhet. Det har i ökad utsträckning blivit nödvändigt att rationalisera verksamheten för att undvika alltför stora balanser. Samma utveckling synes mig ha skett inom åklagarväsendet. Detta har lett till bl. a. att principen en åklagare – en domare har vunnit insteg, åtminstone på de större orterna, trots att invändningar av principiell natur har rests däremot. Därför ter det sig inte förvånande att en händelse av ifrågavarande slag inträffar i just Huddinge, där arbetsbelastningen på domare och åklagare, enligt vad jag tror mig ha bekant, ligger klart över genomsnittet. Jag kan därför ha viss förståelse för att de grundläggande principerna kan komma i skymundan i det praktiska handlandet, när det framstår som oundgängligt att i första hand hålla uppe en hög målavverkningstakt. Med detta vill jag säga att jag inte är övertygad om att andra chefsdomare alltid skulle handla annorlunda i motsvarande situationer, särskilt när alla direkt inblandade synes godta lösningen. Jag finner med hänsyn härtill inte skäl att gå vidare i saken utan stannar vid den kritik som ligger i det sagda.

Den andra frågan som föranletts av Gollards anmälan är hur Högberg i sin tjänst som chefsåklagare hanterat den "turbulens" som uppenbarligen uppstått med anledning av vad som inträffat vid huvudförhandlingen den 10 februari 1987. Det skall inledningsvis konstateras att det torde tillhöra de svåraste uppgifter en myndighetschef kan ställas inför att försöka komma till rätta med personliga motsättningar på arbetsplatsen. En grundläggande regel i sådana sammanhang torde vara att chefen, oavsett vad han har för egen uppfattning i saken, inte öppet tar ställning för eller emot någon i en

konflikt. Det framstår som uppenbart att Högberg brustit därvidlag genom att ha utsett Gollard till något slags syndabock i sammanhanget.

Det ankommer inte på JO att uppträda som skiljedomare i konflikter av det aktuella slaget. Jag har heller inte för avsikt att göra så i detta fall. Med anledning av vad Högberg anfört i sitt yttrande vill jag dock säga följande. Jag har inte, som Högberg, svårt att förstå att både domare och åklagare har ett intresse av att ta del av ett protokoll från en huvudförhandling, där det förekommit något som riksåklagaren sedermera – enligt min mening med rätta – betecknat som i och för sig mycket anmärkningsvärt. Det motsatta förhållandet vore enligt min mening betydligt mer egendomligt. Protokollet från förhandlingen är en allmän och offentlig handling som envar är berättigad att ta del av och i kopia få ut från tingsrätten. Det står också envar fritt att göra anmälan till tillsynsmyndigheter utan att detta i sig skall medföra repressalier.

Högberg har avslutningsvis uttalat att det under förhandenvarande omständigheter skulle vara bäst att Gollard framledes tjänstgör utom Huddinge åklagardistrikt. Jag hoppas att Högberg har andra skäl för denna uppfattning än att Gollard tagit ut ett exemplar av protokollet, visat detta för en riksdagsman samt gjort en anmälan till JO, vilket synes vara de enda förhållanden som är klarlagda i detta sammanhang.

Av det anförda torde framgå att jag inte anser att Högberg i allo uppfyllt det professionella ansvar som åvilar honom som myndighetschef. Det saknas emellertid tillräcklig grund för mig att vidta ytterligare åtgärd med anledning av vad som förevarit.

Handläggningen av en begäran om offentlig försvarare vid kommande huvudförhandling som den tilltalade framställt under förundersökningen

(Dnr 102-1985)

I brev till JO framförde Ulf Evaldsson klagomål mot bl. a. Sjuhäradsbygdens tingsrätt. Evaldsson uppgav i huvudsak följande. I samband med att han anhölls för brott tillfrågades han om han ville ha offentlig försvarare vid den kommande rättegången. Han framförde då att han ville ha en viss advokat som offentlig försvarare. Han trodde sedan att hans önskemål skulle tillgodoses. Men när han kom till huvudförhandlingen i målet upptäckte han att det inte fanns någon försvarare. Rättegången hölls och Evaldsson vågade inte göra någon ny framställning om försvarare och inte heller framföra vilka följder ett fängelsestraff skulle få för honom. Förmodligen blev domen felaktig i sak. Han dömdes till tre månaders fängelse och tror att straffet skulle ha blivit mildare om han haft hjälp av en försvarare.

Lagmannen vid Sjuhäradsbygdens tingsrätt Nils Lindroth uppgav i remissvar i huvudsak följande.

I mål, där tilltalad inte till tingsrätten framställt yrkande om förordnande av offentliga försvarare, har jag – vare sig, såsom i förevarande fall, åklagare

anmält önskemål om offentlig försvarare ellere j – så långt jag kan minnas och i överensstämmelse med praxis som tillämpats i domstolar, där jag tjänstgjort, för vana att i samband med utfärdande av stämning pröva, om tingsrätten ex officio skall förordna försvarare, och att, om vid denna prövning förordnande finnes inte skola ges, låta bero härvid utan att låta detta komma till uttryck genom beslut. Tillämpad praxis innebär också, att en tilltalad, som inte till tingsrätten framställt något yrkande om förordnande av offentlig försvarare och ej heller tillställts besked om att försvarare ändå förordnats, får utgå från att försvarare ej förordnats och att vid detta förhållande underrättelse om avsaknad av förordnande anses överflödigt och därför ej sker. Härvid kommer även i betraktande att sådana underrättelser skulle kunna leda till att tilltalade med bättre skäl för förordnande än vad som framkommit vid en sådan prövning som nyss nämnts avstår från att till tingsrätten framställa, med framläggande av skälen, yrkande om förordnande av försvarare i tro att det saknas utsikt att vinna bifall till ett sådant yrkande.

Nämnda praxis har, såvitt jag förstått, fungerat väl och är, såsom särskilt i dessa tider är beaktansvärt, resursbesparande.

Såvitt gällde Evaldssons fall tillade Lindroth att denne inte bedömdes vara berättigad till offentlig försvarare.

I beslut den 29 januari 1988 anförde JO Wigelius bl. a. följande.

I vissa fall skall offentlig försvarare förordnas. Det gäller enligt 21 kap. 3 a § första stycket rättegångsbalken om begäran därom görs av någon som är anhållen eller häktad eller av någon som är misstänkt för brott, för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i sex månader. Och enligt 11 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare skall offentlig försvarare förordnas om en tilltalad inte har fyllt arton år och det finns anledning att döma till annan påföljd än böter, om det inte är uppenbart att behov av försvarare saknas. Någon av dessa situationer förelåg inte i Evaldssons mål. Frågan om offentlig försvarare skulle förordnas för honom var därför beroende på en behovsprövning enligt 21 kap. 3 a § andra stycket rättegångsbalken.

Den fråga som aktualiserats i detta ärende är hur en tingsrätt bör förfara när den tilltalade under förundersökningen har framfört ett önskemål om försvarare och situationen inte är sådan att en offentlig försvarare självklart skall förordnas. Vid Sjuhäradsbygdens tingsrätt har tydligen den ordningen tillämpats att något beslut inte har fattats och att den tilltalade inte heller på något sätt har underrättats om hur tingsrätten ser på frågan om offentlig försvarare. Vid andra tingsrätter tillämpas tydligen en annan ordning som innebär att ett beslut fattas om att inte förordna offentlig försvarare.

För egen del anser jag att inte någon av de nu beskrivna ordningarna är lämplig. Den ordning som tillämpats vid Sjuhäradsbygdens tingsrätt innebär ju att den tilltalade inte får något besked och det kan många gånger leda till att den tilltalade felaktigt utgår från att hans önskemål om försvarare har tillgodosetts. Den andra ordningen har bl. a. den nackdelen att avgörandet sker utan att den tilltalade fått tillfälle att närmare utveckla skälen för att han anser sig vara i behov av försvarare.

Jag är själv benägen att förordna en tredje ordning som enligt vad som inhämtats också tillämpas vid vissa tingsrätter. Denna innebär att den

tilltalade i samband med att stämningen utfärdas underrättas om att beslut i försvararfrågan inte har fattats och att han ges tillfälle att göra en framställning därom till rätten och att i samband därmed ange skälen för att behov av försvarare föreligger. En sådan ordning har flera fördelar. Den tilltalade behöver inte sväva i tvivelsmål om huruvida försvarare har förordnats eller inte. Ett avgörande av frågan om offentlig försvarare skall förordnas kommer i allmänhet att träffas på ett bättre underlag och de olägenheter som är förenade med att frågan kommer upp först vid huvudförhandlingen i målet undviks.

Med dessa uttalanden lämnar jag frågan om hur tingsrätter bör förfara i den nu beskrivna situationen. När det gäller frågan om offentlig försvarare borde ha förordnats för Evaldsson ger utredningen inte underlag för någon kritik från min sida.

Fråga om förfarandet med besvärslaga, avseende ett tingsrättsbeslut mot vilket särskild talan inte fick föras, som lämnats in direkt till hovrätt

(Dnr 2976-1985)

I ett brev, som kom in till JO den 18 november 1985, riktade J.U. Palmgren och A. Gustafsson-Palmgren kritik mot Stockholms tingsrätt, fastighetsdomstolen, rörande handläggningen av ett fastighetsmål.

Med anledning av klagomålen granskades fastighetsdomstolens akt i målet varvid bl. a. följande iakttagelser gjordes.

Norrtälje tingsrätt meddelade den 27 september 1983 utslag i handräckningsmål, UH 11, varigenom J.U. Palmgren och A. Gustafsson-Palmgren förpliktades att omedelbart avflytta från fastigheten Byholma 1:11 i Norrtälje kommun.

I en inlaga, som kom in till fastighetsdomstolen den 25 oktober 1985, begärde A. Gustafsson-Palmgren inhibition av tingsrättens utslag. Rådmanen vid fastighetsdomstolen, Carin Adlercreutz, lämnade i beslut samma dag inhibitionsyrkandet utan bifall samt förklarade att talan mot beslutet ej fick föras. Den 12 november 1985 inkom till Svea hovrätt en skrift från A. Gustafsson-Palmgren, vari hon begärde att hovrätten, med ändring av tingsrättens utslag, skulle förordna om inhibition i målet. Hovrätten översände skriften till fastighetsdomstolen, som i beslut den 13 november lämnade inhibitionsyrkandet utan bifall samt förklarade att talan mot beslutet ej fick föras.

A. Gustafsson-Palmgren inkom härafter den 18 november till hovrätten med en andra skrift, vari hon begärde hovrättens snara prövning av inhibitionsansökan och bl. a. anförde följande.

Hemställes: Att hovrätten med ändring av Carin Adlercreutz avvisningsbeslut meddelar inhibition och förordnar om förbud mot verkställighet till dess lagakraftvunnen dom i rättegången föreligger.

A. Gustafsson-Palmgren bifogade en kopia av sin första skrift till hovrätten med fastighetsdomstolens därå den 13 november tecknade beslut. Båda skrifterna, som inkomststämplades vid hovrättens avdelning 14, översändes till fastighetsdomstolen. – I beslut vid förhandling den 26 november förordnade fastighetsdomstolen att vidare åtgärder för verkställighet av handräckningsutslaget inte fick äga rum.

Såvitt framgick hade någon prövning från hovrättens sida i anledning av A. Gustafsson-Palmgrens dit ingivna skrifter inte förekommit.

Från rådmannen Carin Adlercreutz inhämtades muntligen bl. a. följande upplysningar. När A. Gustafsson-Palmgrens första skrift till Svea hovrätt kom in till fastighetsdomstolen, tolkade hon den som en ny begäran om inhibition, som hovrätten överlämnat till fastighetsdomstolen därför att hovrätten inte kunde pröva frågan. Sedan inhibitionsyrkandet avslagits, översändes beslutet till bland andra A. Gustafsson-Palmgren. Härfter inkom från hovrättens avdelning 14 de handlingar som A. Gustafsson-Palmgren ingivit dit den 18 november 1985. Av handlingarna framgick inte att fastighetsdomstolen skulle återsända dessa till hovrätten och så skedde inte heller.

Ärendet remitterades därefter till Svea hovrätt för upplysningar och yttrande angående vilka rutiner hovrätten tillämpade i fall då en skrift med begäran om överprövning av ett underrättsbeslut, mot vilket enligt uppgift särskild talan inte fick föras, ingavs direkt till hovrätten.

Remissen besvarades av hovrättspresidenten Birgitta Blom, som i remissvaret hänvisade till ett av hovrättens avdelning 14 ingivet yttrande, vari anfördes bl. a. följande.

Vare sig beslutet går att överklaga eller ej tillämpar avdelningen i dessa fall kungörelsen (1973:266) om skyldighet för allmän domstol att underrätta om fullföljd talan. Avdelningen tillsåg därför att skriften med eventuella bilagor redan samma dag med bud vidarebefordrades till Stockholms tingsrätt. Anteckning om detta gjordes av aktuarien i hovrätten. Tingsrätten underrättades också om inlagan genom telefonsamtal dels samma dag med en notarie på den avdelning som handlade ärendet, dels någon dag senare med rådmannen Carin Adlercreutz.

Birgitta Blom förklarade att avdelningens rutin att i dessa fall tillämpa kungörelsen om skyldighet för allmän domstol att underrätta om fullföljd talan överensstämde med hovrättens.

I ett beslut den 7 mars 1988 anförde JO Wigelius följande.

Beslut angående inhibition är ett beslut under rättegången, mot vilket talan får föras endast i samband med talan mot dom eller slutligt beslut (se 16 § handräckningslagen och 49 kap. 8 § 1 stycket RB). Den av fastighetsdomstolen använda formuleringen att "talan ej får föras" är således inte helt riktig när det gäller ett sådant beslut. Man kan i stället ange att särskild talan mot beslutet inte får föras eller att talan får föras endast i samband med talan mot dom eller slutligt beslut.

Av 49 kap. 9 § andra meningen och 52 kap. 2 § RB framgår att det ankommer på underrätten att pröva om talan mot ett underrättsbeslut fullföljts på föreskrivet sätt och inom rätt tid. Finnes besvärstalan inte vara

fullföljd på föreskrivet sätt eller inom rätt tid, skall den avvisas av tingsrätten (varvid avvisningsbeslutet kan överklagas). Däremot är det hovrättens sak att pröva om det föreligger något annat hinder mot besvärstalans upptagande. Att talan fullföljts mot ett beslut som inte får överklagas särskilt är ett hinder av detta senare slag (se NJA II 1943 s. 680).

I kungörelsen (1973:266) om skyldighet för allmän domstol att underrätta om fullföljd talan stadgas följande.

Har fullföljdsinlaga kommit in till hovrätten i stället för till den underrätt eller kronofogdemyndighet som har meddelat den överklagade domen eller det överklagade beslutet, skall hovrätten omedelbart underrätta underinstansen om detta genom telefon eller telegram. Motsvarande gäller, om fullföljdsinlagan har kommit in till högsta domstolen i stället för till hovrätten.

Överrätten skall genast översända inlagan till den instans som har meddelat den överklagade domen eller det överklagade beslutet.

Överrätten skall i särskild förteckning anteckna åtgärder som anges i första och andra styckena.

A. Gustafsson-Palmgrens skrifter till hovrätten efter det att hon fått fastighetsdomstolens besked om att dess beslut i inhibitionsfrågan inte fick överklagas, kan knappast uppfattas på annat sätt än att hon inte godtog det beskedet och att hon ville få inhibitionsfrågan prövad av hovrätten. Detta framgick särskilt tydligt när hon för andra gången vände sig till hovrätten.

En part skall givetvis inte vara betagen rätten att få till stånd en prövning i högre instans av rätten till fullföljd. Någon sådan prövning har inte kommit till stånd i detta fall, vilket berott på att hovrätten inte vidtagit andra åtgärder än att vidarebefordra skrifterna till fastighetsdomstolen, där de kommit att stanna. Det finns av naturliga skäl inte några speciella regler om hur en hovrätt bör förfara med inlagor sådana som de här ifrågavarande. Reglerna i 1973 års kungörelse har tillkommit som en följd av införandet av bestämmelserna i rättegångsbalken om att en fullföljdsinlaga som före fullföljdstidens utgång ingivits till hovrätten i stället för till underinstansen skall godtagas som inkommen i rätt tid (prop. 1973:30 s. 82 f.) och passarsåledes inte riktigt in i det aktuella sammanhanget. En underrättelse till underrätten fyller i ett fall som detta den funktionen att underrätten får kännedom om överklagandet och vad parten därvid anfört. Någon prövning rörande fullföljden ankommer däremot inte på underrätten.

Enligt min mening får en hovrätt, som får in en klagoskrift av här aktuellt slag, anses bära det primära ansvaret för att fullföljdsfrågan kommer under dess prövning. Handlägningsrutinerna bör ges en sådan utformning att detta kan tillgodoses. Det kan därvid vara lämpligt att hovrätten i tveksamma fall tar kontakt med underinstansen för att utröna innebörden av det överklagade beslutet och, om det framgår att fråga är om ett beslut mot vilket särskild talan inte får föras, bevakar att besvärsinlagan återställs till hovrätten för behandling i vederbörlig ordning. Det kan inte heller finnas något hinder mot att hovrätten i ett sådant fall lägger upp ett mål redan i samband med att besvärsinlagan först kommer in till hovrätten.

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

Kritik mot överförmyndarnämnd för bristande tillsyn över god man

(Dnr 1120–1986)

Med anledning av innehållet i Hässleholms tingsrätts protokoll över inspektion hos överförmyndarnämnden i Hässleholms kommun den 10, 14 och 16 januari 1986 infordrades och granskades överförmyndarnämndens akt i godmansärendet Andersson, Karl Gustaf på JO-expeditionen. Därvid gjordes bl. a. följande iakttagelser.

Tingsrätten förordnade den 11 december 1980, nr 213, R. A. att såsom god man enligt 18 kap. 3 § föräldrabalken bevaka Karl Gustaf Anderssons rätt, förvalta hans egendom samt sörja för hans person. I en den 7 januari 1981 upprättad förteckning uppgav den gode mannen Anderssons tillgångar, vilka förutom möbler m. m. bestod av två banktillgodohavanden om 103 kr. respektive 18 883 kr. 42 öre, samt en restskatteskuld om 3 831 kr. I förteckningen upplystes att det större banktillgodohavandet efter godmansförordnandet överförts till det konto där det mindre beloppet inestod. Något intyg från bank om inestående belopp och om eventuell förmyndarspärr ingavs inte. Förteckningen granskades av överförmyndaren utan anmärkning den 16 januari 1981.

Den 11 maj 1981 tillskiftades Karl Gustaf Andersson ett arv om 4 974 kr. 92 öre.

Den 14 april 1982 utfärdade tingsrätten betalningsföreläggande för den gode mannen om sammanlagt 9 842 kr. jämte ränta och kostnader avseende huvudmannens vårdavgifter för tiden oktober 1981–januari 1982. Samma dag inkom till överförmyndarnämnden ett kontoutdrag avseende transaktioner på Karl Gustaf Anderssons bankkonto under 1981 jämte en kopia av en av Karl Gustaf Andersson den 15 februari 1979 utfärdad fullmakt för R. A. att bl. a. förfoga över hans konton i banken.

Den 16 april 1982 inkom till överförmyndarnämnden ett brev från gode mannen vari hon bad om ursäkt för sitt uppträdande vid ett tidigare telefonsamtal och lovade att inställa sig hos nämnden måndagen den 19 april.

Den 23 april 1982 avsåg sig den gode mannen skriftligen godmansuppdraget "med omedelbar verkan". Samma dag tillskrev överförmyndarnämnden tingsrätten med begäran om entledigande och utseende av ny god man för Andersson.

Den 26 april 1982 inkom till överförmyndarnämnden en av gode mannen samma dag upprättad årsräkning för 1981. Av akten framgick inte om överförmyndarnämnden dessförinnan vidtagit någon åtgärd i anledning av att årsräkning inte ingivits inom föreskriven tid. I årsräkningen upptogs bl. a. som tillgångar vid redovisningsperiodens slut en bankbehållning om 1 226 kr. och en fordran på den gode mannen om 22 791 kr. 53 öre. Det under året tillskiftade arvet upptogs inte bland inkomsterna och fanns inte heller redovisat som tillgång vid årets slut. Såsom utgifter under året upptogs bl. a. vårdavgifter om sammanlagt 21 609 kr. Hur dessa utgifter beräknats och verifierats framgick inte.

Samtidigt med årsräkningen ingavs till nämnden en den 26 april 1982 daterad sluträkning avseende redovisningsperioden den 1 januari–26 april

1982. Såsom inkomst under perioden upptogs bl. a. posten "R.A., ränta (skuld), 2 689 kr. 35 öre". Såsom utgifter under perioden upptogs bl. a. vårdavgifter om sammanlagt 20 374 kr. 50 öre. Hur dessa utgifter beräknats och verifierats framgick inte. Såsom tillgångar vid redovisningsperiodens slut upptogs bl. a. ett banktillgodohavande om 3 907 kr. och "kontant hos R.A., 15 345 kr. 38 öre".

Såväl årsräkningen som sluträkningen granskades den 26 april 1982 av överförmyndaren utan anmärkning.

I beslut den 13 maj 1982 entledigade tingsrätten R.A. som god man för Karl Gustaf Andersson samt förordnade ny god man för denne.

Enligt kvitto den 26 maj 1982 emottog den nye gode mannen för huvudmannens räkning ett kontantbelopp om 15 345 kr. 38 öre på överförmyndarexpeditionen.

Enligt kvitto den 13 september 1982 emottog överförmyndarnämnden från R.A. 4 974 kr. 92 öre utgörande arv som tillfallit Karl Gustaf Andersson.

I akten saknades bevis om att den tillträdande gode mannen delgivits slutredovisning över den tidigare gode mannens förvaltning.

Ärendet remitterades till överförmyndarnämnden i Hässleholms kommun, som anmodades att inkomma med utförliga upplysningar om ärendets handläggning och yttrande över följande frågor: 1) Av vilken anledning underlät överförmyndarnämnden att begära bankintyg angående inestående belopp och eventuell spärr i samband med att egendomsförteckningen ingavs? 2) Vad i ärendet förekommit kan ge anledning misstänka att brott begåtts mot huvudmannen. Vilka överväganden härvidlag har nämnden gjort? Vilken utredning har nämnden företagit till fastställande av vilket belopp som tagits i anspråk av huvudmannens medel för den gode mannens räkning? Har nämnden beaktat att den till god man förordnade även före förordnandet kan ha handhaft redovisningsmedel för huvudmannen? Hur ser nämnden på frågan om den varit skyldig att anmäla det inträffade för förmyndarskapsdomstolen och/eller till polismyndighet? 3) I överförmyndarnämndens akt finns vissa kvitton avseende bl. a. betalning av vårdavgifter för 1980, 1981 och 1982. Sådana kvitton skall jämlikt bestämmelserna i 16 kap. 13 § jämförd med 18 kap. 8 § föräldrabalken (FB) normalt behållas av den tidigare gode mannen och, sedan tiden för väckande av talan mot denne om ersättning gått till ända, överlämnas till den tillträdande gode mannen. Av vilken anledning har kvittona behållits i akten? 4) Hur har det gått till vid årsräkningarnas upprättande? Varför har ingen anmärkning gjorts (jfr 17 kap. 3 och 4 §§ FB)? 5) I vilken utsträckning har den tillträdande gode mannen informerats om vad som föregått bytet av god man? Har några särskilda råd eller anvisningar lämnats denne?

Remissen besvarades av överförmyndarnämndens ordförande Malte Andersson, men remissvaret utesluts här.

I ett beslut den 8 juli 1987 anförde JO Wigelius följande.

Enligt 16 kap. 8 § 2 stycket FB skall förmyndare vid ingivande av förteckning, årsräkning eller sluträkning genom bevis från bank styrka hur mycket som inestår på den omyndiges bankkonto och i vad mån förbehåll gjorts att medlen må uttagas utan överförmyndarens samtycke. Av 18 kap.

8 § FB följer att motsvarande bestämmelser gäller beträffande redovisning av bankmedel som förvaltas av god man.

Av utredningen framgår att överförmyndarnämnden vid granskningen av förteckningen underlåtit att begära bankintyg och såvitt framkommit har inte heller någon annan kontroll gjorts angående behållningen på bankkontot och eventuell förmyndarspär. Nämnden kan inte undgå kritik för sin bristande kontroll härvidlag.

Enligt 17 kap. 3 § jämförd med 18 kap. 8 § FB skall överförmyndaren, om han vid granskningen eller eljest finner anledning till anmärkning mot gode mannens förvaltning, bereda gode mannen tillfälle att förklara sig. Inkommer inte gode mannen med förklaring inom förelagd tid eller finner överförmyndaren avgiven förklaring otillfredsställande, är överförmyndaren, om huvudmannens rätt och bästa kräver att åtgärd utan dröjsmål vidtages av rätten, pliktig att hos rätten göra ansökan därom.

Angående verkställd granskning skall enligt 18 kap. 4 § FB å förteckning, årsräkning eller sluträkning tecknas bevis. Har överförmyndaren funnit anledning till anmärkning, som icke efter ingiven förklaring förfallit, skall jämväl anteckning därom göras på handlingen.

I detta fall har den gode mannen tagit ut medel från huvudmannens konto för egen räkning. Det får anses uteslutet att den förklaring gode mannen lämnat härtill varit tillfredsställande. Det har därför ankommit på nämnden att framställa anmärkning mot den gode mannens förvaltning. Sådan anmärkning skall, även om överförmyndaren valt att låta saken bero vid den avgivna förklaringen, antecknas på redovisningshandlingen. Genom överförmyndarens anteckning får den redovisningsberättigade sin uppmärksamhet fäst på saken.

I stället för att framställa anmärkning har emellertid nämnden påtagit sig ansvaret för att de felaktigheter som förekommit rättats till och härefter granskat årsräkningen och sluträkningen utan anmärkning. Någon dokumentation av hur den gode mannens skuld till huvudmannen beräknats finns inte i akten.

Det tillämpade förfaringssättet kan inte anses godtagbart. Det är nämligen från kontrollsynpunkt av avgörande betydelse att uppmärksammade felaktigheter och överförmyndarens åtgärder i anledning därav noga dokumenteras i överförmyndarens akt. Jag är således starkt kritisk till överförmyndarnämndens handläggning i denna del.

Överförmyndarnämnden har inte underrättat tingsrätten om de förhållanden som påkallat godmansbytet. Att så skett hade emellertid varit av betydelse bl. a. från den synpunkten att rätten då skulle haft ett bättre beslutsunderlag vid valet av ny god man. Det fanns anledning att beakta att den nye gode mannen skulle komma att ställas inför mer kvalificerade uppgifter vid genomgången av den tidigare gode mannens redovisning än som normalt är fallet. Det ankom bl. a. på den tillträdande gode mannen att inom viss tid ta ställning till om han skall väcka talan om anspråk på ersättning i anledning av den tidigare gode mannens förvaltning (se kap. 13 9 § och 10 § jämförda med 18 kap. 8 § FB). Jag är således kritisk till nämndens underlåtenhet att informera rätten om vad som förevarit.

Vad slutligen gäller de kvitton som förvarats i överförmyndarnämndens

akt får jag påpeka, att sådana kvitton jämlikt bestämmelserna i 16 kap. 13 § jämförda med 18 kap. 8 § FB normalt skall behållas av den tidigare gode mannen och, sedan tiden för väckande av talan om ersättning gått till ända, överlämnas till den tillträdande gode mannen. Det bör således normalt inte förekomma att sådana kvitton förvaras i nämndens akt. Nämnden har emellertid i remissvaret lämnat en förklaring till att kvittona förvarats av nämnden och jag förutsätter att dessa kommer att överlämnas till den nye gode mannen.

Kritik mot överförmyndarnämnd för att befullmäktigat ombud fören person med god man nekats att ta del av i och för sig sekretesskyddade uppgifter

(Dnr 2479–1986)

Stockholms tingsrätt förordnade den 29 september 1986 A.H. till god man enligt 18 kap. 3 § föräldrabalken (FB) för Sven Andersson, född 1905. Jur. kand. Gunnar Rennerfelt framförde klagomål mot överförmyndarnämnden i Stockholm för att nämnden vägrat att låta honom som ombud för Andersson ta del av uppgifter som gällde redovisningen av en försäljning av en bostadsrätt som A.H. skött.

I klagoskriften gjorde Rennerfelt gällande bl. a. följande. Enligt Andersson hade A.H. sålt hans lägenhet utan att ha redovisat försäljningen för honom. Andersson gav Rennerfelt fullmakt att föra hans talan angående lägenheten och därmed sammanhängande frågor. Den 9 september 1986 skrev Rennerfelt till A.H. och bad om redovisning av försäljningen. Brevet besvarades inte. Den 1 oktober, då A.H. förordnats till god man för Andersson, vände Rennerfelt sig till överförmyndarnämnden med en begäran om att nämnden skulle förelägga A.H. att lämna en fullständig redovisning. Överförmyndarnämndens svarade den 13 oktober att Andersson personligen överlätit lägenheten och erhållit likvid för den innan god man förordnades. Svaret innehöll inte något om likvidens storlek eller hur den förvaltades. I stället hänvisade nämnden till att uppgifter om en persons ekonomiska förhållanden var sekretessbelagda.

Kopia av den åberopade fullmakten bifogades klagoskriften. Den är dagtecknad den 9 september 1986 och lyder: "Härmed ger jag jur.kand. Gunnar Rennerfelt – – fullmakt att föra min talan angående min lägenhet och därmed sammanhängande frågor."

Överförmyndarnämnden yttrade sig över klagomålen och anförde avslutningsvis.

Av fullmakten framgick att Rennerfelt enbart skulle föra Anderssons talan angående lägenheten och därmed sammanhängande frågor. Eftersom fullmakten således inte gav Rennerfelt någon uttalad rätt att taga del av handlingar hos överförmyndarnämnden, och det dessutom förelåg uppgifter om att Andersson var omedveten om att han undertecknat en fullmakt, lämnades Rennerfelt beskedet att nämndens uppgifter om en persons ekonomiska förhållanden är sekretessbelagda.

Rennerfelt företedde i ärendet den omstridda fullmakten i original och – likaså i original – en av Andersson den 28 december 1986 utfärdad fullmakt för Rennerfelt att hos överförmyndarnämnden i Stockholm och JO ta del av alla handlingar om honom.

I beslut den 31 augusti 1987 anförde JO Wigelius följande.

Enligt 9 kap. 14 § sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess hos överförmyndare eller överförmyndarnämnd i ärende enligt föräldrabalken för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Med ärenden enligt föräldrabalken avses bl. a. ärenden som rör tillsynen över förmyndares eller god mans förvaltning. I 14 kap. 4 § sekretesslagen föreskrivs att sekretess till skydd för enskild inte gäller i förhållande till honom själv och att han kan efterge sekretessen. Vissa undantag finns men de aktualiseras inte här. Att den enskilde kan efterge sekretessen medför att ett ombud för honom kan ta del av den sekretesskyddade uppgiften, under förutsättning att uppgiften behövs i en angelägenhet som omfattas av ombudets behörighet.

När fullmakten utfärdades förelåg inga begränsningar i Anderssons rättsliga handlingsförmåga. Denna påverkades heller inte av att god man enligt 18 kap. 3 § förordnades för honom. Godmansförordnandet medförde således inte någon förändring i fråga om fullmaktens giltighet.

Överförmyndarnämnden har hänvisat till uppgifter, som nämnden fått från gode mannen, om att det fanns anledning att misstänka att fullmakten inte var uttryck för Anderssons egen vilja utan att den tillkommit under påverkan från annan. Dessa uppgifter är emellertid så obestämda och oklara att jag inte kan se att de gav underlag för att frångå fullmakten giltighet.

Nämnden har också anført att fullmakten i vart fall inte gav Rennerfelt rätt att ta del av några handlingar hos nämnden. Det är en tolkning som jag ställer mig frågande till. Det finns enligt min mening inte någon anledning att anta att fullmakten skulle vara begränsad till att föra Anderssons talan inför domstol eller att den skulle vara inskränkt på något annat liknande sätt. Tvärtom måste handlingen i fråga anses ge Rennerfelt generell fullmakt att företräda Andersson i frågor rörande lägenheten. Det kan heller inte göras gällande att de uppgifter som Rennerfelt ville ha saknade betydelse för hans uppdrag. Om Andersson – med rätt eller orätt – hade uppfattningen att det förelåg ouppklarade frågor rörande försäljningen, måste det anses ha legat i hans intresse att få ta del av de uppgifter som nämnden hade tillgång till.

Jag anser således att nämnden borde ha tillhandahållit Rennerfelt de uppgifter han begärde i den mån de fanns tillgängliga där. Ärendet har alltså inte handlagts korrekt. För det finns det anledning till kritik. Med detta uttalande är ärendet avslutat för min del.

Vissa övriga ärenden

Tingsrätt har i familjemål på visst sätt villkorat meddelandet av deldom rörande vårdnad

(Dnr 3017-1986)

Vid muntlig förberedelse efter betänketid i mål om äktenskapsskillnad m. m. yrkade hustrun, Helen K. bl. a. vårdnaden om makarnas två barn. Mannen, Costas G., medgav yrkandet om vårdnad och yrkade för egen del umgängesrätt med barnen bl. a. under den förestående julhelgen och fyra veckor varje sommar. Helen K. motsatte sig all umgängesrätt med hänvisning till bl. a. att det förelåg fara för att Costas G. skulle undandra henne vårdnaden genom att föra barnen till Cypern där han var bosatt. Costas G. befann sig tillfälligt i Sverige. När förberedelsen avslutades gav tingsrätten besked att deldom och beslut skulle komma att meddelas genom att hållas tillgängligt på rättens kansli fredagen den 9 januari 1987 kl. 14.00. I ett samma dag uppsatt handläggningsprotokoll upptogs följande.

Vid muntlig förberedelse i målet 86-12-18 har rätten meddelat att deldom och beslut kommer att meddelas genom att hållas tillgängligt på rättens kansli den 9 januari 1987. Rätten har härefter med hänsyn till vad som förekommit i målet beslutat föga följande anmärkning till protokollet såvitt avser meddelandet av deldom. Deldom med avseende på vårdnaden kommer inte att meddelas i enlighet med vad som yrkats och medgivits, därest inte intill dess visas att den andre föräldern, men hänsyn till omständigheterna, beretts tillfälle till umgänge med barnen i en ur mänsklig synpunkt anständig omfattning.

I ett beslut den 15 september 1987 anförde *JO Wigelius* bl. a. följande.

Min granskning har vidare avsett det tillägg till protokollet som gjordes sedan förberedelsen hade avslutats. Enligt tingsrättens yttrande var tillägget avsett att ge uttryck för innehållet i 6 kap. 15 och 18 §§ föräldrabalken. Den förstnämnda paragrafen talar om vårdnadshavarens ansvar för att barnets behov av umgänge med bl. a. den andra föräldern tillgodoses. Den senare paragrafen anger bl. a. att rätten skall tillse att vårdnads- och umgängesrättsfrågan blir tillbörligt utredd och att rätten innan ett avgörande sker skall höra socialnämnden eller, om det är tillräckligt, bereda nämnden tillfälle att yttra sig. Jag kan inte se annat än att det endast är den förstnämnda bestämmelsen som tillägget inriktar sig på. Min uppfattning är dock att tillägget ger uttryck för mer än bara lagens innehåll. Innebörden är inte helt klar men måste uppfattas så att meddelandet av dom i vårdnadsfrågan – innebärande bifall till Helen K:s yrkande – var villkorat av att Helen K. beredde Costas G. tillfälle att träffa barnen i viss omfattning. Att sätta upp ett sådant villkor för att meddela dom måste vara mycket ovanligt. Något stöd i rättegångsbalkens bestämmelser för ett sådant förfarande finns inte. Det är enligt min mening också högst olämpligt. Den press som Helen K. utsattes för var ägnad att rubba tilltron till rättens opartiskhet i målet. Rättens ställningstaganden till när dom skall meddelas i en vårdnadsfråga bör – utöver praktiska överväganden – uteslutande grundas på en bedömning av om målet är tillbörligt utrett och en kontroll av att de formella förutsättningarna är uppfyllda.

Tillämpningen av lagen (1974:752) om nordisk vittnesplikt m. m.

(Dnr 3230-1985)

En person B., framförde omfattande klagomål mot en tingsrätts handläggning av vissa tvistemål. Klagomålen avsåg bl. a. utformningen av kallelser till huvudförhandling och delgivningen av dessa.

I ett beslut den 22 januari 1988 anförde *JO Wigelius* bl. a. följande.

B:s klagomål riktas också mot innehållet i den kallelse som delgavs honom i Danmark att inställa sig som vittne. Han anser bl. a. att bestämmelserna i lagen (1974:752) om nordisk vittnesplikt m. m. har åsidosatts.

När det gäller tillämpningen av lagen om nordisk vittnesplikt vill jag framhålla följande. Denna lag har karaktär av undantag från och tillägg till rättegångsbalkens regler (se prop. 1974:95 s. 94). Innebörden i detta är att denna lags särskilda regler skall iakttas i den mån de innefattar tillägg till eller avvikelser från rättegångsbalkens regler när det gäller den personkrets som anges i 1 § lagen. Rätten kan alltså inte välja att i stället tillämpa rättegångsbalkens regler.

Av utredningen i detta ärende framgår att B. var bosatt i Danmark när han kallades att inställa sig som vittne vid tingsrätten samt att kallelsen till honom utformades i huvudsak i enlighet med rättegångsbalkens regler. Av det nyss sagda och 3 § lagen om nordisk vittnesplikt följer dock att kallelsen skulle ha innehållit uppgift om s. k. kallelsefrist samt att erinran om hämtning skulle ha utformats med beaktande av att hämtning endast kunde komma i fråga om B. uppehöll sig här i riket. Bestämmelserna i 6 § lagen om ersättning och förskott skulle också ha tillämpats. Vidare kan konstateras att kallelsen saknade sådan uppgift om vad förhöret skulle avse som föreskrivs i 36 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken.

Åklagar- och polisväsendena

Tilltalad, som efter avslutad huvudförhandling var häktad med flyktfara som enda särskilt häktningsskäl, har av åklagare felaktigt ålagts restriktioner

(Dnr 4-1987)

Huddinge tingsrätt dömde den 2 december 1986 Reima T. för bl. a. grov misshandel till fängelse ett år. Tingsrätten förordnade att Reima T. skulle kvarbli i häkte till dess domen i ansvarsdelen vann laga kraft mot honom. Som häktningsskäl angavs att det fanns risk att Reima T. avvek eller annorledes undandrog sig straff.

Reima T. anförde klagomål bl. a. över att åklagaren under häktningstiden efter domen ålagt honom besöks- och brevrestriktioner. Enligt Reima T. fick han inte ta emot besök från sin sammanboende Kirsi L. och deras gemensamma barn. Reima T. anförde också att han inte fick ta emot brev från dem.

Beträffande omständigheterna i målet noterades följande. Tilltalade var Reima T. och en annan person. Båda häktades av tingsrätten den 30 oktober 1986 på grund av misstanke om misshandel. Beträffande Reima T. angav tingsrätten såsom särskilda häktningsskäl att det skäligen kunde befaras att han avvek eller annorledes undandrog sig lagföring eller straff eller att han genom undanröjande av bevis eller på annat sätt försvårade sakens utredning. Åtal väcktes den 13 november. Åklagaren yrkade ansvar å de tilltalade förutom för grov misshandel också för andra brott begångna under kvällen den 24 oktober 1986. I fråga om misshandeln gjorde åklagaren gällande att de tilltalade avsiktligt kört på en person med en bil som tillhörde Kirsi L. De tilltalade förnekade samtliga gärningar. De uppgav att de den ifrågavarande kvällen vistats tillsammans med bl. a. Kirsi L. i hennes och Reima T:s gemensamma bostad. På åklagarens begäran hölls förhör med Kirsi L. till styrkande av att de tilltalade hade brukat hennes bil under kvällen. Enligt domen uppgav Kirsi L. att hon hade somnat vid 20-tiden, att de tilltalade då befann sig i lägenheten, samt att de fortfarande var där när hon vid 22.30-tiden vaknade av att polis anlände. – Tingsrätten fann åtalet styrkt i fråga om samtliga brott.

Klagomålen remitterades till åklagarmyndigheten i Huddinge åklagardistrikt. Från åklagarmyndigheten överlämnades ett yttrande från åklagaren i målet, distriktsåklagaren Ola Sandh:

Reima T. har i aktuellt ärende framfört klagomål över att han ålagts restriktioner i tiden efter domen i tingsrätten, i vilken han dömdes till fängelse ett år för bland annat grov misshandel. Både Reima T. och hans medgärningsman dömdes mot sitt nekande.

Tingsrätten ansåg att risk för avvikande förelåg varför Reima T. skulle kvarbli i häkte till dess domen mot honom vunnit laga kraft.

Tingsrätten uttalade sig inte i frågan huruvida kollusionsfara förelåg eller inte.

Jag gjorde den bedömningen, att kollusionsfaran fortfarande var lika stor

vid huvudförhandlingens avslutande som vid häktningsförhandlingen och då framförallt av den orsaken att bilägaren, Kirsi L., Reima T:s sambo, som hördes i tingsrätten, fortfarande var på fri fot. Mycket stor risk förelåg att Reima T. och Kirsi L. skulle prata ihop sig om en för Reima T. passande version av händelseförloppet om de fick träffas på tu man hand. Det var därför av yttersta vikt att ingen sådan muntlig kommunikation skedde före förhandlingen i hovrätten.

Jag anser mot denna bakgrund det helt riktigt att Reima T. haft fortsatta restriktioner.

Sandh tillade att Reima T. också haft brevcensur.

Från åklagarmyndighetens sida anfördes att man delade de synpunkter Sandh framfört.

Det upplystes att Reima T. häktades den 13 januari 1987 som misstänkt i annat mål samt att Kirsi L. häktats i samma mål, den 18 december 1986.

I sitt beslut i ärendet den 23 december 1987 anförde JO Wigelius följande.

Regler om häktning finns i 24 kap. rättegångsbalken. Enligt 1 § kan, såvitt nu är av intresse, häktning komma i fråga för den som på sannolika skäl är misstänkt för brott för vilket är stadgat fängelse i ett år eller däröver, om det skäligen kan befaras att han avviker eller annorledes undandrar sig lagföring eller straff (flyktfara) eller genom undanröjande av bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning (kollusionsfara). Om den som är häktad döms för brottet, skall rätten enligt 21 § pröva skälen för häktning och om den dömde bör vara kvar i häkte till dess domen vinner laga kraft.

Enligt 1 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna (häkteslagen) får den som är häktad inte underkastas mera omfattande inskränkningar i sin frihet än som påkallas av ändamålet med häktningen samt ordning och säkerhet. Av 11 § framgår att en häktad inte får motta besök som kan medföra fara från säkerhetssynpunkt. Den som är häktad på grund av brott får heller inte motta besök som kan medföra fara för att bevis undanröjs eller utredning om brott försvåras, det vill säga om det föreligger kollusionsfara. Liknande bestämmelser gäller enligt 9 § i fråga om rätten att motta brev. Enligt 16 § är det åklagaren som beslutar i frågor som rör kollusionsfara. Frågor som gäller ordning och säkerhet bedöms däremot av häktesföreståndaren.

Det har inte gjorts gällande att begränsningen i Reima T:s rätt att motta besök och brev grundades på bedömningar från ordnings- eller säkerhetssynpunkt utan anledningen synes uteslutande ha varit att åklagaren ansåg att restriktioner var nödvändiga av hänsyn till kollusionsfaran.

I allmänhet torde kollusionsfara inte längre föreligga sedan huvudförhandling hållits och dom avkunnats. I detta fall gjorde åklagaren en annan bedömning. Jag anser inte att det i detta fall finns anledning för mig att uttala mig om åklagarens uppfattning. Det är inte i första hand denna som är av intresse här. Frågan är i stället om det var riktigt att meddela restriktioner trots att tingsrätten angivit endast flyktfara som skäl för att Reima T. skulle vara häktad efter domen. Jag avser då tiden fram till dess han häktades i annat mål.

I Sandhs yttrande framskymtar uppfattningen att tingsrätten lämnat öppet om det också förelåg kollusionsfara. Av att tingsrätten åberopat endast

flyktfara måste dock anses följa att domstolen därmed gjort bedömningen att det inte förelåg andra skäl som motiverade häktning.

Innebörden av bestämmelsen i 1 § häkteslagen i fall som detta är att andra restriktioner inte är tillåtna än de som är påkallade av ändamålet med häktningen. Konsekvensen därav måste vara att restriktioner av det slag som är aktuella här i princip får förekomma endast då domstolen lagt kollusionsfara till grund för häktningsbeslutet (jfr RÅ C87 och RÅ:s uttalande i rättsfallet NJA I 1980 s. 444). Beträffande den situation som är uppe till bedömning här, nämligen då fråga uppkommer om restriktioner efter dom i målet har RÅ uttalat följande. "Även om risk för att den misstänkte skall undanröja bevisningen eller på annat sätt försvåra utredningen i flertalet fall inte längre föreligger sedan huvudförhandlingen avslutats är det uppenbart att omständigheterna ibland kan vara sådana att kollusionsfara föreligger ända till dess domen vinner laga kraft. Den enda möjlighet som står till buds för åklagaren om han finner restriktioner för den häktade påkallade även efter huvudförhandlingen är emellertid att yrka häktning på grund av kollusionsfara och att noggrant och uttömmande för rätten ange de omständigheter som enligt hans mening utgör kollusionsfaran samt hemställa att rätten vid bifall till yrkandet i dom eller beslut anger den återopade grunden för häktning." (RÅ ÅD 437-81)

Mot bakgrund av det anförda anser jag att det var felaktigt att ålägga Reima T. restriktioner utan att ha stöd för det i tingsrättens häktningsbeslut. Mot denna åtgärd från åklagarens sida finns det följaktligen anledning att ställa sig kritisk.

Fråga om återställande av beslagtagna egendom sedan beslaget hävts

(Dnr 1737-1986)

I en skrivelse, som kom in till JO den 16 juli 1986, samt i ett senare inkommet tillägg, uppgav E. bl. a. följande.

Han greps av polis den 19 november 1985 tillsammans med en person A. Vid husrannsakan hos A. påträffades en bankbok tillhörig E:s son. Bankboken togs i beslag. E. underrättades inte om detta. I samband med att han i april 1986 fick del av en underrättelse från kronofogdemyndigheten i Stockholm om att bankboken tagits i mät för hans skulder, fick han klart för sig att bankboken tagits i beslag och att polismyndigheten överlämnat bankboken till kronofogden. När han sedermera fick del av förundersökningsprotokollet fanns sidor av bankboken kopierade men något beslagsprotokoll fanns inte med. Trots påpekanden, senast vid huvudförhandlingen i juni 1986, hade han ännu inte fått något protokoll.

Klagomålen remitterades till polismyndigheten i Stockholms polisdistrikt för upplysningar och yttrande. I sitt yttrande anförde bitr. länspolismästaren Gösta Welanders.

E. och A. greps den 19 november 1985 misstänkta för grova narkotikabrott.

Vid husrannsakan i A:s bostad den 20 november 1985 anträffades bland annat en bankbok. Kontoinnehavaren var E:s omyndige son. Bankboken togs i beslag enligt beslut av kammaråklagare Kitty Victor och beslagsprotokoll upprättades. E. underrättades inte om beslaget.

Den 18 december 1985 hävdes beslaget av bankboken och övrig egendom som anträffats vid husrannsakan hos A. A. gjorde inte anspråk på bankboken utan överlät åt utredningsmännen att underrätta ägaren. E. underrättades dock inte om att beslaget hade hävts.

Eftersom bankboken var av stort intresse för den fortsatta utredningen behölls den av utredningsmännen efter det att beslaget hävts och förvarades tillsammans med övriga utredningshandlingar. Något nytt beslut om beslag av bankboken fattades inte. Inte heller upprättades något nytt beslagsprotokoll i E:s namn. Bankboken förvarades av utredningsmännen till den 17 april 1986 då den utlämnades till kronofogden.

Kontakt hade tagits med kronofogdemyndigheten i Stockholm den 14 november 1985, dvs. innan E. greps och husrannsakan gjordes hos A. Kontakten togs som ett led i den pågående utredningen angående E. Normalt tillämpas den rutinen inom polismyndigheten i Stockholm att personalen vid kriminalavdelningens godsrotel tar kontakt med kronofogdemyndigheten när beslag av egendom som kan vara av intresse för kronofogdemyndigheten hävs. E:s bankbok hade dock aldrig överlämnats till godsroteln.

Som framgår av ovanstående redogörelse för handläggningen har fel begåtts dels genom att E. inte underrättats varken om beslaget eller hävandet av detta, dels genom att bankboken förvarats hos polismyndigheten i närmare fyra månader utan att något beslut förelagat om att bankboken skulle vara tagen i beslag.

Till remissvaret var fogad bl. a. en promemoria upprättad av de polismän som varit utredningsmän, kriminalinspektörerna Magnus Krook och Wilfrid Böhmer, samt det aktuella beslagsprotokollet. Under utredningen inhämtades vidare muntliga upplysningar från kammaråklagaren Kitty Victor.

E. yttrade sig över remissvaret.

I sitt beslut i ärendet den 25 januari 1988 anförde JO Wigelius bl. a. följande.

I 27 kap. rättegångsbalken återfinns reglerna om beslag. I 11 § stadgas att, om den från vilken beslag sker, inte är närvarande vid beslaget, han utan dröjsmål skall underrättas därom.

Utan tvekan innebär denna bestämmelse att den som haft det aktuella föremålet i sin besittning men inte var närvarande när beslaget gjordes, skall underrättas. I detta fall skulle således A. underrättas. Enligt utredningsmännens promemoria hölls ett förhör med A. varvid A. uppgav att E. samma dag som gripandet skedde, utan förklaring hade bett A. att förvara bankboken i sin lägenhet. A. gjorde vid förhöret inget anspråk på bankboken.

Innebär bestämmelsen i 11 § att också E., i sin egenskap av förmyndare för sonen, skulle ha underrättats utan dröjsmål? Något uttalande i förarbetena om vad som avses med uttrycket "den från vilken beslag sker" synes inte förekomma. Enligt min mening bör bestämmelsen tolkasså att även den som är ägare eller har annan rätt till egendomen skall underrättas, dock under förutsättning att det otvetydigt framgår att denne är annan än besittningshavaren. Någon undersökningsplikt menar jag inte skall åligga den som företar ett beslag. Visar det sig först senare under utredningen att annan har rätt till

egendomen bör denne underrättas i det skedet. Med detta säkerställs att den som drabbats av ett beslag, se 27 kap. 6 § rättegångsbalken, får möjlighet att utnyttja sin rätt att få beslaget prövat av domstol. Min slutsats är således att E. borde ha underrättats om beslaget samtidigt som A.

Åklagaren hävde sedermera beslaget. Anteckningen om datum för åtgärden på beslagsprotokollet är något otydlig men torde vara den 20 december 1985. Tillfrågad har Kitty Victor inte kunnat säga vad som var anledningen till att det hävdades. Oavsett vad hennes skäl har varit kan det konstateras att det efter beslutet saknats laglig rätt att kvarhålla bankboken. Av hennes uppgifter framgår att hon till "den polisman som höll i protokollet" framförde att han efter julhelgen skulle tala med A. om vad denne ville att det skulle göras med bankboken. Av ett utfärdat kvitto angående utlämnat gods framgår att Böhmer haft ett sådant samtal med A. den 3 januari 1986 och att A. därvid överlät på polisen att lämna bankboken till dess ägare.

Polismyndigheten har i sitt yttrande utgått ifrån att bankboken borde ha tagits i beslag igen eftersom den enligt utredningsmännen uppenbarligen hade betydelse för brottsutredningen. Även Kitty Victor har uttryckt åsikten att ett nytt beslagsprotokoll borde ha upprättats.

Jag menar att det finns skäl att ifrågasätta om ett nytt beslag hade varit välgrundat. Med kännedom om kontonumret hade alla uppgifter om uttag och insättningar kunnat fås på annat sätt. Då jag emellertid inte närmare granskat utredningen har jag inte grund för att uttala någon bestämd uppfattning i frågan. Det är i detta sammanhang enligt min mening tillräckligt att konstatera att utredningsmännen, mot bakgrund av det beslut som förelåg, underlåtit att lämna ut bankboken till dess ägare eller ställföreträdare för denne. Denna försummelse förtjänar allvarlig kritik.

Kitty Victor har sagt sig inte ha uppfattat att E. uttryckligen begärt en kopia av beslagsprotokollet. I denna del har jag inte funnit det meningsfullt med ytterligare utredningsåtgärder och lämnar därför denna fråga.

— — —

Beträffande frågan om underrättelse till kronofogdemyndigheten om beslaget å bankboken se nästföljande referat.

Underrättelse till kronofogdemyndighet om egendom som tagits i beslag under förundersökning

(Dnr 1737-1986, 2563-1987 och 48-1988)

Under senare tid har vid ett flertal tillfällen uppmärksammats att polisen, ibland rutinmässigt, lämnar underrättelse till kronofogdemyndighet om att egendom, som inte begärts förverkad, har tagits i beslag. Här refereras några uttalanden, som JO Wigelius under året gjort i denna sak.

I det ärende (dnr 1737-1986) som beträffande annan fråga refererats härövan uttalade JO Wigelius följande i det här aktuella hänseendet.

Det har framkommit att polismyndigheten lämnat upplysningar om E:s tillgångar till kronofogdemyndigheten i Stockholm. Av polismyndighetens yttrande framgår vidare att det är rutin att kontakta kronofogdemyndigheten när beslag av egendom som kan vara av intresse för kronofogdemyndigheten hävs.

Jag har i ett tidigare beslut diskuterat denna fråga, se JO:s ämbetsberättelse 1987-88 s. 93 (dnr 2362-1985). Jag har där, efter genomgång av tillämpliga bestämmelser nämligen 9 kap. 17 § 1 stycket 3 och 14 kap. 3 § sekretesslagen, uttalat som min mening att ett uppgiftslämnande av nu aktuellt slag inte bör ske, eftersom det inte har direkt stöd i lag eller förordning. En kopia av beslutet överlämnades till justitiedepartementet för de åtgärder det kunde tänkas ge anledning till. Jag har inte velat kritisera någon enskild befattningshavare och finner inte anledning till det i detta ärende heller.

I ett annat ärende (dnr 48-1988) ifrågasatte en kommissarie rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd beträffande förfarande med egendom som tagits i beslag, förverkats eller tagits i förvar, FAP 102-2, vad avsåg underrättelse till kronofogdemyndighet om utmättningsbara tillgångar i beslag. Han tolkade vad som där sagts så, att polismyndigheten regelbundet skulle underrätta kronofogdemyndigheten om polismyndigheten hade utmättningsbara tillgångar i beslag. Rikspolisstyrelsen anförde i ett yttrande att FAP 102-2 hade ändrats och att polismyndigheten numera inte borde rutinemässigt underrätta kronofogdemyndigheten.

Efter en redogörelse för innehållet i 9 kap. 17 § första stycket sekretesslagen anförde JO Wigelius i huvudsak följande i ett beslut den 17 maj 1987.

Att en uppgift av i frågavararande art vidarebefordras till kronofogdemyndigheten innebär utan tvivel att den enskilde lider skada eller men i sekretesslagens mening. Uppgiften omfattas således av sekretesskydd. Av 14 kap. 3 § sekretesslagen framgår dock att en uppgift under vissa förhållanden får vidarebefordras till en myndighet trots att uppgiften är sekretessbelagd. Så får ske om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Det måste i varje fall göras en noggrann avvägning mellan det intresse som omfattas av sekretesskyddet och intresset av att uppgiften lämnas. Det är svårt att göra ett allmängiltigt uttalande om i vilka situationer bestämmelsen kan tillämpas. Jag har dock svårt att se någon situation där det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas till kronofogdemyndigheten har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Enligt min mening bör inte ett uppgiftslämnande av det slag som avses med kommissariens förfrågan äga rum, eftersom det inte har eget, omedelbart stöd i lag eller förordning.

I det tredje ärendet (dnr 2563-1987), som togs upp vid en inspektion av en åklagarmyndighet, var omständigheterna bl. a. dessa. Vid en husrannsakan hos en misstänkt hälare, A., beslagtogs polisen drygt 7 000 kr. i kontanter. Åklagaren fastställde beslaget. Den misstänkte uppgav att han erhållit beloppet i samband med en bilförsäljning, en uppgift som vann stöd av annan information som kom polismyndigheten till del. Härefter tog en polisman, H., kontakt med kronofogdemyndigheten för att höra efter om det fanns

något pågående indrivningsärende mot A. Eftersom datorn där inte fungerade kunde man inte lämna henne säkert besked om saken. Hon fick dock bekräftelse på att A. hade en skuld till centrala studiestödsnämnden. Åklagaren beslöt samma dag bl. a. att beslaget skulle bestå. Under det därpå följande veckoslutet skedde inga utredningsåtgärder. På måndagen meddelade kronofogdemyndigheten förbud mot utlämnande av pengarna till annan än denna. Åklagaren hävde samma dag beslaget. Sedermera beslöt han, utan att någraytterligare utredningsåtgärder vidtagits, att skriva av brottsmisstanken mot A., eftersom brott inte kunde styrkas.

Sedan utredning företagits och yttranden inhämtats från polis- och åklagarmyndigheterna, anförde JO Wigelius, såvitt nu är i fråga följande.

Vid det inledande samtalet med H., en vecka efter beslaget, förklarade hon att hon vänt sig till sin chef, eftersom hon inte visste vad hon skulle göra med beslaget och att denne hänvisat henne till kronofogdemyndigheten för att efterhöra om där fanns något indrivningsärende rörande A. Under det efterföljande förhøret med henne förklarade hon att hon inte förstått varför hon skulle göra detta. När nu bevisläget var som det var kan jag inte frigöra mig från tanken att åtgärderna egentligen skett för att möjliggöra för kronofogdemyndigheten att utmäta pengarna för det fall ärendet ej ledde till åtal. Mot bakgrund av vad som förekommit i ärendet ifrågasätter jag då om någon avvägning mellan A:s och kronofogdemyndighetens intressen kommit till stånd. Med hänsyn till H:s bristande erfarenhet av dylika situationer och att hon av den anledningen rådgjort med sin chef om hur hon skulle förfara samt att hon informerat förundersökningsledaren om sina kontakter med bl. a. kronofogdemyndigheten vill jag inte uttala någon kritik mot henne.

Det inträffade ger mig emellertid anledning framhålla att polismyndigheten fått kännedom om pengarna under en husrannsakan, en åtgärd som enligt regeringsformen inte får ske utan stöd av lag. Enligt min mening ger detta anledning till särskild försiktighet när fråga uppkommer om att lämna ut erhållna uppgifter för annat ändamål än det som lagen uttryckligen godkänner som grund för genombrytande av grundlagsskyddet.

Användning av tvångsmedel mot kurdiska invandrare i förundersökningar angående misshandel och angående mordet på statsministern Olof Palme m. m.

(Dnr 3012-1986 m. fl.)

I ett beslut den 27 oktober 1987 anförde JO Wigelius följande.

I Inledning

I två skrivelser, som kom in till JO den 23 december 1986 och den 16 februari 1987, begärde advokaten Hans Göran Franck att JO skulle granska omständigheterna kring de tvångsåtgärder som företagits mot bl. a. hans huvudman N.D. i december 1986 och i januari 1987. I en skrivelse, som kom

in till JO den 2 februari 1987, begärde advokaten Bengt Söderström att JO skulle utreda omständigheterna kring de tvångsåtgärder som företagits mot hans huvudman R.Y. i december 1986, däribland en husrannsakan i ett bokcafé.

Jag beslutade den 13 och 23 februari 1987 att inleda förundersökning med anledning av anmälningarna och uppdrog åt överåklagaren Lars G. Andersson, regionåklagarmyndigheten i Umeå, att med biträde av distriktsåklagaren Krister Waern, samma myndighet, leda och låta verkställa förundersökningen.

Den verkställda utredningen har redovisats i ett förundersökningsprotokoll av den 16 juni 1987. Delar av utredningen har överlämnats till Franck, som inkommit med yttrande den 6 juni 1987.

Innan jag övergår till att behandla klagomålen och den utredning som verkställts i anledning därav, finns anledning att omnämna följande sakförhållanden av betydelse i sammanhanget. Överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt Claes Zeime övertog försommaren 1986 ledningen av förundersökningen beträffande mordet på statsministern Olof Palme. Han engagerade till att börja med chefsåklagaren Solveig Riberdahl och sedermera även chefsåklagaren Anders Helin och kammaråklagaren Bo Josephson att biträda honom. Länspolismästaren Hans Holmér ansvarade under den nu ifrågakvarande perioden för den s. k. spaningsledningen. I denna ingick bl. a. chefen och biträdande chefen för kriminalavdelningen polisöverintendenten Hans Wranghult och polisintendenten Gunnar Severin samt chefen för tekniska roteln kommissarien Wincent Lange.

Jag avser inte att i detta beslut närmare beröra de förhållanden under vilka förundersöknings- och spaningsledningarna arbetat. Detta kommer att behandlas av juristkommissionen med anledning av mordet på Olof Palme – i det följande benämnd juristkommissionen – i en kommande rapport. Vid bedömningen av polis- och åklagarmyndigheternas handläggning av i detta beslut aktuella frågor måste man emellertid enligt min mening beakta att arbetet i flera avseenden bedrivits under ovanligt pressande förhållanden och att man känt stort behov av att kunna uppvisa resultat. Vidare kan det här sägas att länspolismästaren Hans Holmér bl. a. genom sin starka tilltro till det s. k. huvudspåret synes ha kommit att påverka inriktningen och handläggningen av utredningen på ett avgörande sätt.

I det följande kommer jag först att behandla Francks och Söderströms anmälningar avseende händelserna i december 1986 och därefter Francks anmälan avseende händelserna i januari 1987.

2 Händelserna i december 1986

2.1 Francks anmälan

I anmälan uppgav Franck bl. a. följande.

N.D. utsattes på kvällen fredagen den 12 december 1986 för misshandel och olaga hot på restaurang Stampen i Gamla Stan. Han blev överfallen av två personer. Anledningen till överfallet var att angriparna ogillade eller avskydde kurder och det vid samtal framkommit att N.D. var kurd och

försvarade kurdernas sak. – Vid misshandeln tillfogades N.D. skador i huvudet och på kroppen. Sedan polis anlönt till platsen bad N.D. att dessa skulle hjälpa honom att komma till sjukhus. Han ville inte att hans son A.D., som också skadats vid tillfället, skulle köra. Polisen förklarade emellertid att de själva fick ta sig till sjukhus. – När N.D. senare erhöll sjukhusvård blev han sydd i huvudet med flera stygn. Han fick också en stelkrampsspruta och värktabletter att intas tre gånger dagligen. Han hade revbensfrakturer på vänster sida. – Vid 13.30-tiden lördagen den 13 december 1986 kom ett stort antal poliser till N.D:s bostad. De förklarade att han skulle följa med till förhör angående händelserna kvällen före. N.D., som var sängliggande på grund av de skador han fått, bad att man skulle höra honom i bostaden. Detta tilläts emellertid inte. – I samband med hämtningen påbörjades husrannsakan i N.D:s bostad. Husrannsakingen pågick till niotiden på kvällen. Under tiden var N.D:s hustru och fem minderåriga barn placerade i ett rum. De fick inte lämna detta förrän husrannsakingen avslutats. En besökande granne placerades också i rummet men fick lämna detta tidigare. – Under husrannsakingen påträffades ett vitt pulver som togs i beslag. N.D. anhölls som misstänkt för grovt narkotikabrott. När analysresultatet förelåg på måndagen kunde det konstateras att pulvret inte var narkotika. N.D. delgavs härafter misstanke om stämpling till grov misshandel, vilket brott han förnekade. – N.D. hade redan före det första förhöret begärt advokat. Han framställde samma begäran vid de förhör som sedan hölls den 13, 14 och 15 december 1986. Först på eftermiddagen måndagen den 15 december fick Franck underrättelse om N.D:s begäran. Han besökte N.D. samma kväll. N.D. frigavs på eftermiddagen den 16 december. – Franck ifrågasatte om det funnits tillräckliga skäl att anhålla N.D. och om han i vart fall inte borde ha frigivits tidigare än som skett. Franck påtalade också att N.D. under anhållningstiden inte fått medicin i den omfattning han ordinerats och behövt.

2.2 Söderströms anmälan

I anmälan uppgav Söderström bl. a. följande.

R.Y. greps på kvällen den 12 december 1986 misstänkt för misshandel på restaurang Stampen i Gamla Stan. Han anhölls den 13 december och frigavs den 16 december kl. 16.30. – R.Y. begärde omgående att Söderström skulle förordnas som försvarare för honom. Polismännen sökte emellertid endast nå Söderström på hans kontor under helgen och tog inte kontakt med honom i bostaden. – Efter beslut av länspolismästaren Hans Holmér företogs den 13 december husrannsakan i R.Y:s bostad under tiden 13.30–20.30. Vid husrannsakingen togs ett stort antal föremål i beslag; främst böcker, tidningar, flygblad och andra skriftliga handlingar. Därutöver beslagtogs en skrivmaskin och tomflaskor. Föremålen tillhörde till övervägande del lägenhetsinnehavaren M.Y. som inte var berörd av misstankarna. Beslagen hävdes av åklagare den 16 december. – Holmér beslutade också om husrannsakan i ett bokcafé på David Bagares Gata. Husrannsakingen ägde rum den 13 december kl. 13.45–19.00. Även vid den förrättningen beslagtogs huvudsakligen tidskrifter, tidningar och annat skriftligt material. Vidare

beslagtogs en skrivmaskin. Beslagen hävdades av åklagare den 16 december. – Husrannsakingarna hade till ändamål att utröna omständigheter som kunde antagas äga betydelse för utredningen. Med hänsyn till att R. Y. var misstänkt för misshandel som ägt rum på en restaurang och gripits omedelbart utanför restaurangen framstod besluten som anmärkningsvärda. De föremål som togs i beslag gav inte heller intryck av att kunna äga betydelse för en utredning av det angivna slaget. Söderström ifrågasatte om inte husrannsakingarna beslutats av andra skäl än den uppgivna misstanken om misshandel. Han ifrågasatte också om besluten fattats av därtill behörig person.

2.3 Utredning och bedömning

2.3.1 Underlåtenhet att föra N.D. till sjukhus

För utredning av klagomålen rörande polisens underlåtenhet att hjälpa N. D. till sjukhus har jag tagit del av protokoll över förhör med polisassistenten Åke Henriksson, N.D. och A. D. den 13 december 1986 i åklagarmyndighetens mål BDÅC 4-2-1864-86 samt ett rättsintyg utvisande N.D:s skador vid tillfället.

Utredningen får anses ge vid handen att polismännen med hänsyn till övriga föreliggande omständigheter gjort vad på dem ankommit i anledning av N.D:s skador.

2.3.2 Besluten om tvångsåtgärder mot N.D.

Besluten om hämtning av N.D. till förhör och husrannsakan hos denne har fattats av chefsåklagaren Solveig Riberdahl. Jag lät före förhöret med henne i denna sak delge henne misstanke om myndighetsmissbruk alternativt vårdslös myndighetsutövning. Gärningen angavs bestå i att hon i sin tjänst som chefsåklagare i Stockholms åklagardistrikt den 13 december 1986 beslutat om hämtning till förhör av målsäganden N.D. och om husrannsakan i dennes bostad, allt i ett mål avseende misshandel, oaktat laga grund inte föreläggat för åtgärderna. Dessa hade genomförts av polis samma dag och inneburit ett inte ringa förfång för N.D.

Solveig Riberdahl bestred vid förhöret att hennes beslut skulle ha varit felaktiga och lämnade en redogörelse för de omständigheter som legat till grund för besluten. Därefter underrättades Solveig Riberdahl om att jag inte längre vidhöll misstanken mot henne. Zeime och Josephson hördes också om grunden för besluten.

Jag gör denna bedömning.

Enligt 23 kap. 6 § rättegångsbalken (RB) må under förundersökningen förhör hållas med envar som antages kunna lämna upplysning av betydelse för utredningen. Enligt 7 § andra stycket i samma kapitel kan hämtning av den som skall höras ske utan föregående kallelse, bl. a. under förutsättning att undersökningen avser brott varå fängelse kan följa och det skäligen kan befaras att den hämtade ej skulle hörsamma kallelse eller i anledning av kallelse skulle genom undanröjande av bevis eller på annat sätt försvåra

utredningen. I 6 § andra stycket förundersökningskungörelsen föreskrivs att hämtning till förhör av den som skall höras som vittne eller eljest utan att vara misstänkt för brott bör äga rum allenast när skäl av särskild vikt föreligger för en sådan åtgärd. Som exempel på sådana skäl anges att förhöret icke eller endast med avsevärd svårighet kan hållas på den plats, där den som skall höras befinner sig, eller att ett vittne behöver inställas på viss plats för konfrontation eller på brottsplats för prövning av vittnets iakttagelseförmåga eller till rekonstruktionsförsök eller ock att med hänsyn till brottets beskaffenhet och omständigheterna i övrigt särskild skyndsamhet är av nöden.

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

För användande av tvångsåtgärder mot enskilda gäller mot bakgrund av de integritetsskyddande bestämmelserna i regeringsformen (RF) främst tre allmänna principer, nämligen legalitets-, behovs- och proportionalitetsprinciperna.¹ Den först nämnda, som finns direkt uttryckt i 2 kap. 12 § RF, innebär, såvitt är av intresse här, att frihetsberövande eller husrannsakan inte får företas utan att det föreligger ett uttryckligt stöd i lag. Behovsprincipen kan kortfattat sägas innebära att tvångsåtgärder inte bör företas, om det inte är nödvändigt med hänsyn till syftet med åtgärden. Inte heller får enligt proportionalitetsprincipen större tvång användas än som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. I detta sammanhang bör nämnas föreskriften i 23 kap. 4 § RB av innebörd att förundersökningen bör bedrivas på ett sådant sätt att inte någon onödigt utsätts för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet.

På den upprättade tvångsmedelsblanketten har angivits att förundersökningen avser misshandel. Det finns också antecknat att "N.D. skall hämtas till förhör, eftersom han – om han kallas – kan försvåra utredningen". Solveig Riberdahls uppgifter i denna del har givit vid handen att det funnits flera bevekelsegrunder för besluten. En omständighet av betydelse i sammanhanget har exempelvis varit att en bekant till N.D. skjutit mot polismän som ingripit med anledning av slagsmålet på restaurangen. Det har också framkommit att man, med tanke på de mord på kurder som förekommit bl. a. i Uppsala i juni 1984 och i Stockholm i november 1985, befarade att fråga varit om en uppgörelse av politisk natur. Det fanns anledning att höra N.D. även angående dessa saker och att hos honom undersöka om det kunde finnas några ledtrådar i dessa avseenden.

¹ Se t. ex. prop. 1983/84:111 med förslag till polislag m. m., s. 77 f. och tvångsmedelskommitténs betänkande SOU 1984:54 s. 77 ff.

På grund av det nu sagda och övriga omständigheter kan jag inte kritisera Solveig Riberdahl för beslutet om hämtning till förhör av N.D. Beträffande husrannsakan vill jag till att börja med säga att det uppenbarligen inte fanns laglig grund fören sådan åtgärd hos N.D. på grund av att han var målsägande i ett ärende angående misshandel. Det har inte framkommit något som tyder på att det kunde finnas anledning, än mindre synnerlig anledning, anta att man vid en husrannsakan hos N.D. skulle påträffa något av vikt för misshandelsutredningen. De övriga icke dokumenterade skälen för åtgärden som Solveig Riberdahl under utredningen har åberopat är mer svårbedömda. Av olika anledningar väljer jag att här inte gå närmare in på de bedömningar som kan göras i detta avseende. Jag nöjer mig med att konstatera att enligt min mening de åberopade grunderna varit otillräckliga men att omständigheterna ändå inte är sådana att jag anser mig kunna påstå att Solveig Riberdahl gjort sig skyldig till något ansvarsgrundande fel.

Solveig Riberdahl kan heller inte undgå kritik för sin underlåtenhet att dokumentera de ytterligare grunder för besluten som faktiskt förelegat.

Beslutet om N.D:s anhållande har fattats av kammaråklagaren Bo Josephson. I denna del har upplysningar inhämtats från, förutom Josephson, överåklagaren Claes Zeime och chefsåklagaren Solveig Riberdahl. Jag har vidare inhämtat upplysningar från tullverkets huvudlaboratorium i Stockholm beträffande handläggningen av analysen av det beslagtagna pulvret. Det är enligt min mening uppenbart att enbart det förhållandet att man finner en påse med vitt pulver i en lägenhet inte utgör tillräcklig grund för att anhålla lägenhetsinnehavaren för narkotikabrott. Med hänsyn till de övriga omständigheter som förelegat i detta fall finner jag dock inte tillräckligt stöd för påståendet att något fel av beskaffenhet att föranleda ansvar har begåtts. Ej heller i fråga om den misstanke om stämpling till grov misshandel, som delgavs N.D. sedan misstanken om narkotikabrott fallit, kan jag bestämt hävda att anhållningsbeslutet varit helt ogrundat. Det synes mig dock antagligt att inte heller detta beslut varit särskilt väl underbyggt av konkreta omständigheter. – Jag finner inte tillräckliga skäl att särskilt anmärka på den utdragna anhållningstiden.

2.3.3 Besluten om tvångsåtgärder på grund av misstanke mot R.Y.

Söderström har i sin anmälan inte tagit upp frågan om gripandet och anhållandet av R.Y. som misstänkt för misshandel. Jag finner därför inte tillräcklig anledning att gå in på den frågan.

Vad gäller husrannsakingarna hos R.Y. och i bokcaféet får jag anföra följande.

I denna del har angående grunderna för besluten hörts Holmér, Zeime, Solveig Riberdahl och Josephson, särskilt i fråga om de omständigheter som varit kända för dem vid den aktuella tidpunkten och vilka överväganden de inträffade händelserna föranlett från deras sida. Angående de direktiv som lämnats för utförandet har förhör hållits med Holmér, Wranghult, polisintendenten Gunnar Severin och kommissarierna Wincent Lange och Jan Länninge. Vidare har några av de polismän som utfört åtgärderna hörts.

Husrannsakingarna har, enligt vad som antecknats i däröver förda

protokoll, utförts för utrönande av omständigheter som kan antas äga betydelse för utredningen. Som brott varom misstanke uppstått har i båda fallen angivits misshandel. Vid en granskning av innehållet i beslagsprotokollen kan inte antas annat än att husrannsakingarna även haft annat ändamål än det angivna. Detta antagande stöds också av de uppgifter Holmér lämnat i denna del, varvid han dock tillbakavisat att huvudsyftet med åtgärderna skulle ha varit att skaffa överskottsinformation för utredningen angående mordet på Olof Palme. – Av utredningen framgår också att en av Lange iordningställd promemoria, avsedd för ett planerat ingripande i samband med mordutredningen, delats ut till vissa av polismännen. Enligt uppgift från en av de polismän som utfört husrannsakingen i bokcaféet fick han, då han vände sig till en överordnad med förfrågan om vad slags egendom man skulle beslagta, besked om att "huvudspåret" gällde.

Förutsättningarna enligt 28 kap. 1 § RB för en husrannsakan hos R. Y. var formellt sett uppfyllda. Jag kan dock för min del inte anse annat än att åtgärden, särskilt mot bakgrund av den omfattning den fått, stått i strid med de behovs- och proportionalitetsprinciper, för vilka redogjorts ovan. Även om jag således är starkt kritisk i fråga om denna husrannsakan kan jag emellertid inte visa att det har begåtts något ansvarsgrundande fel i detta sammanhang.

Från föreståndaren för bokcaféet har inhämtats att detta varit öppet för envar och att det alltså inte fanns något krav på medlemskap i förening eller annan tillhörighet för att man skulle få besöka det. Han har vidare uppgivit att lokalerna, som består av två rum, var så disponerade att besökande endast hade fritt tillträde till det ena rummet, medan det andra var låst med hänglås, eftersom man bl. a. förvarade böcker där. I det rummet fanns också ett med hänglås försett skåp, i vilket man förvarade dagskassan och bandspelarkassetter. Vid husrannsakingen hade båda hänglåsen brutits upp.

En husrannsakan i caféet skulle således ha kunnat företas med stöd av 28 kap. 3 § RB, enligt vilken bestämmelse husrannsakan får företas bl. a. i lägenhet som är tillgänglig för allmänheten även i andra fall än som avses i 1 och 2 §§ i samma kapitel. En av förutsättningarna för tillämpningen av 28 kap. 3 § RB måste dock anses vara att husrannsakan begränsas till de utrymmen som faktiskt är tillgängliga för allmänheten. I detta fall har beslutet om och genomförandet av husrannsakan avsett också andra utrymmen.

Vid bedömningen av åtgärden utgår jag från att den vidtagits med bestämmelserna i 28 kap. 1 § RB som grund. Detta torde också, enligt vad som uppgivits, ha varit spaningsledningens uppfattning. Vad som skall prövas är således i första hand om det förelegat synnerlig anledning att föremål, som var underkastat beslag i utredningen om misshandeln i Gamla Stan, skulle anträffas eller annan utredning om brottet vinnas vid en husrannsakan i bokcaféet. Det har i detta hänseende under förundersökningen inte framkommit annat skäl än att R. Y. hade nära anknytning till bokcaféet och även i övrigt till den organisation som ansågs svara för rörelsen där. Detta innefattar uppenbarligen inte sådana starka skäl som förutsätts i rättegångsbalken för en sådan åtgärd. Det måste därför konstateras att beslutet inte var lagligen grundat, såvitt avser misshandelsutredningen. Inte

heller i övrigt har det framkommit någon omständighet som eljest skulle kunna rättfärdiga husrannsakan enligt 28 kap. 1 § RB. I den mån husrannsakan har företagits i för allmänheten tillgängliga utrymmen och 28 kap. 3 § RB därför skulle kunna ansetts tillämplig, har det inte redovisats något konkret behov av en sådan åtgärd i den aktuella utredningen. Husrannsakingen måste därför ses som mycket tvivelaktig också från den utgångspunkten.

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

Besluten om husrannsakan hos R. Y. och i bokcaféet har fattats av länspolismästaren Hans Holmér den 13 december 1986 kl. 9.45. Av utredningen framgår att beredskapsåklagare fanns i tjänst vid den tidpunkten och att hon tidigare på morgonen underrättats om gripandet av R. Y. Någon kontakt med beredskapsåklagaren togs inte från spaningsledningens sida. Av de förhör som hållits med Holmér, Wranghult och Severin framgår att man inte övervägt möjligheten att vända sig till beredskapsåklagaren för beslut utan funnit det självklart att enbart de åklagare som ingick i "förundersökningsledningen" skulle sökas för beslut.

Enligt egen uppgift sökte såväl Severin som Wranghult nå kontakt med överåklagaren Zeime per telefon. Wranghult sökte också chefsåklagaren Solveig Riberdahl per telefon men fick besked om att hon var utgången och skulle komma hem någon timme senare. Wranghult fick kl. 10.20 telefonkontakt med kammaråklagaren Josephson.

Holmér har uppgivit att hans formella behörighet att fatta besluten grundats på att fara i dröjsmål förelåg. Han har förklarat att han fattade besluten för att få igång planeringen inför husrannsakingarna och att dessa inte skulle ha genomförts innan åklagare kontaktats.

Wranghult har uppgivit att han vid telefonsamtalet med Josephson redogjort för de beslut Holmér fattat och att Josephson därvid förklarat att han "konfirmerade" besluten. Josephson har för sin del uppgivit att han numera inte kan erinra sig om han fått en sådan redogörelse vid telefonsamtalet eller när han senare samma dag sammanträffade med spaningsledningen. Han har vidare förklarat att hans minnesbild är att det beträffande bokcaféet endast varit tal om en utlänningskontroll, men att han inte kan utesluta att det även kan ha nämnts att det skulle företas husrannsakan i samband med denna. Det skulle i så fall enligt hans uppfattning ha varit fråga om en sådan husrannsakan som kan företas i samband med utlänningskontroll efter beslut av polismyndigheten. Han skulle för egen del inte ha gått med på en husrannsakan i bokcaféet. – Zeime och Josephson inställde sig hos spaningsledningen kl. 13.10. Enligt Holmér och Wranghult underrättades åklagarna om de åtgärder Holmér beslutat och informerades fortlöpande om utförandet av dessa. Zeime har för sin del förklarat att han inte vid sammanträdet informerats om att det skulle företas husrannsakan i bokcaféet. Däremot upplyste Holmér vid något tillfälle att det skulle företas utlänningskontroll där.

Det är enligt min mening uppenbart att situationen inte varit sådan att fara i dröjsmål förelegat då Holmér fattat besluten om husrannsakan. Vid tillfället fanns en beredskapsåklagare i tjänst som hade till uppgift att fatta

beslut i frågor som de här aktuella. När man i detta fall föredrog att vända sig till åklagarna i förundersökningsledningen för beslut, hade man vid sådant förhållande haft att avvakta tills man nådde kontakt med någon av dessa. Såvitt framkommit hade man för övrigt inte heller vid tidpunkten då besluten fattades undersökt om Josephson var anträffbar. Något hinder mot att vidta förberedande åtgärder i avvaktan på åklagares beslut förelåg inte.

Jag kan således inte dela Holmérs uppfattning att det funnits anledning eller befogenhet för honom att fatta besluten om husrannsakan. – Förfarings-sättet har bl. a. inneburit att åklagarna försatts i en ganska känslig situation, där de nog skulle ha fått svårare att motsätta sig husrannsakingarna om de funnit att tillräckliga skäl för åtgärderna inte förelåg.

Vad gäller husrannsakingen hos R. Y. har det inte från åklagarhåll gjorts gällande att förutsättningar saknats för åtgärden. Josephson har förklarat att han själv haft för avsikt att skriva beslut om denna, då han erinrat sig att åtgärden beslutats av annan. Med hänsyn till vad som framkommit i denna del får det enligt min mening anses att Josephson övertagit ansvaret för husrannsakingen. Vid angivna förhållanden kan jag inte finna att Holmérs handlande, oaktat det inneburit ett överskridande av gränsen för vad som enligt rättegångsbalkens regler ankommit på honom, i sig inneburit förfång för någon enskild person. Något ansvar för Holmér på grund av befogenhets-överskridandet kan således inte komma i fråga beträffande husrannsakan hos R. Y.

Vad gäller husrannsakan i bokcaféet, vilken jag tidigare har konstaterat saknade laglig grund, råder det i sig högst anmärkningvärda förhållandet att det inte låtit sig göra att entydigt fastställa vem som varit ansvarig för åtgärden. Spaningsledningen har hävdade att Josephson övertagit ansvaret genom att per telefon konfirmera beslutet. Josephson har å andra sidan bestritt att han upplysts om eller tagit ställning till någon straffprocessuell åtgärd i bokcaféet. I vart fall har han, enligt vad han uppgivit, inte någon minnesbild av något sådant. Även om det således kan ligga närmast till hands att anse att Holmér bör få stå ansvaret för det av honom ovedersägligen fattade beslutet och konsekvenserna därav, kan det inte uteslutas att det har uppstått missförstånd mellan spaningsledningen och Josephson i detta avseende. Jag har därför inte aktualiserat något personligt ansvar för den felaktiga åtgärden.

2.3.4 Verkställigheten av tvångsåtgärderna

I fråga om genomförandet av hämtningsbeslutet beträffande N.D. har upplysningar inhämtats från det polisbefäl som haft ansvaret härför. Vad som framkommit ger, sammanställt med innehållet i det tidigare nämnda rättsintyget, inte anledning till någon kritik från min sida.

Vad häfter gäller husrannsakingen i N.D:s bostad har förhör hållits med, bland andra, de fem polismän som utfört åtgärden. De har samstämmigt förklarat att familjen inte, såsom uppgivits i anmälan, varit placerad i ett rum under den tid förrättningen pågick. De skall ha haft möjlighet att vistas i hela lägenheten, utom det rum som för tillfället undersöktes, och även gjort det.

Vid husrannsakingen har en betydande mängd föremål tagits i beslag. Det är enligt min mening uppenbart att beslagen blivit alltför omfattande med hänsyn till det uppgivna syftet med husrannsakingen. Av utredningen framgår att vissa av förrättningsmännen tilldelats den av Lange för mordutredningen upprättade promemorian. Det framstår med hänsyn till bl. a. de upplysningar i saken som inhämtats från länspolismästaren Hans Holmér som klart att åtgärden även haft annat ändamål. Utredningen ger dock inte stöd för någon kritik mot de polismän som utfört husrannsakingen. Däremot finns det anledning att vara kritisk i fråga om bristen på direktiv från spanings-/förundersökningsledningens sida.

Utredningen ger inte heller grund för någon anmärkning mot de polismän som verkställt husrannsakingarna hos R. Y. och i bokcaféet.

2.3.5 Frågor om försvarare m. m.

Vad gäller frågan om försvarare för N.D. har jag tagit del av innehållet i förhör med N.D. den 13, 14 och 15 december 1986. Vidare har förhör hållits med några av de polismän som deltagit vid förhören med N.D. samt med chefsåklagaren Solveig Riberdahl som deltagit vid förhör den 15 december 1986.

Av utredningen framgår att N.D. begärt Franck som försvarare i samband med att han på eftermiddagen den 13 december underrättats om misstanke om grovt narkotikabrott samt att åklagaren den 15 december begärt att tingsrätten skulle förordna offentlig försvarare för N.D., vilket skett påföljande dag. I förhörprotokollen finns inte antecknat att N.D. skulle ha begärt att ha försvarare närvarande vid förhören. De personer som hörts i saken har också förklarat att N.D. inte påfordrat försvarares närvaro vid förhören.

Vad som framkommit ger inte grund för någon kritik mot polis- och åklagarmyndigheternas handläggning av försvararfrågan.

Av handlingarna framgår att R. Y. vid förhör den 13 december 1986 uppgivit att han önskade Söderström som försvarare. R. Y. hördes härefter den 14 december kl. 11.55–12.00 och informerades då om att Söderström inte kunnat nås per telefon. Enligt anteckning i förhörprotokollet förklarade R. Y. därvid att han ville tala med sin försvarare innan han uttalade sig ytterligare. Den 15 december kl. 10.00 erhöles telefonkontakt med Söderström. Åklagaren hemställde samma dag att tingsrätten skulle förordna försvarare för R. Y. Så skedde påföljande dag.

I telefonkatalogen och polisens advokatförteckning finns endast angivet telefonnumret till Söderströms advokatkontor. Uppgift om att Söderström har särskild bostadstelefon saknas. Jag kan vid dessa förhållanden inte finna anledning rikta kritik mot polis- och åklagarmyndigheterna för handläggningen av frågan om försvarare för R. Y.

För utredande av frågan om N.D. under anhållningstiden erhållit medicin i erforderlig omfattning har upplysningar inhämtats om innehållet i N.D:s behandlingsjournal vid sjukhuset. Vidare har N.D:s sjukjournal vid häktet infordrats och granskats. Vad som framkommit ger ej anledning till antagande att N.D. ej skulle ha erhållit den vård hans tillstånd påkallat.

2.3.6 Ytterligare synpunkter

Av det ovan redovisade framgår att det enligt min uppfattning förekommit ett flertal brister i polis- och åklagarmyndigheternas handläggning. En anledning till bristerna står enligt min mening att finna i att man i detta fall använt sig av förundersökningsledningen och spaningsledningen beträffande mordet på Olof Palme, oaktat det, såvitt framkommit, inte funnits några konkreta omständigheter som talat för att de inträffade händelserna haft betydelse i denna utredning. Att det ändå blev så synes främst ha berott på att man, som Holmér uttryckt det, tyckt att man fått en "gratischans".

Förundersökningsledningen med fyra åklagare, som arbetade i team och där tillgängligheten i vissa fall synes ha varit avgörande för vem som fattade beslut i olika frågor, har enligt min mening försvårat en enhetlig ledning. De den 13 december inträffade händelserna har givit exempel på vilka svagheter en sådan organisationsmodell är behäftad med. Det är särskilt förvånande att det i ett i sig tämligen ordinärt misshandelsmål, om än med viss anknytning till en mordutredning, under en och samma dag förekommit tre olika beslutsfattare i tvångsmedelsfrågor, som haft nära samband med varandra.

På polissidan synes användandet av en spaningsledning med ett flertal chefspersoner ha varit en alltför tung överbyggnad, speciellt i den situation som uppstod den 13 december, då någon längre planeringstid inte fanns för eventuella ingripanden. Visserligen har de olika rotlarna funnits representerade vid sammanträdena, men ett sammanhållande grepp om verksamheten synes ha saknats. Bristen på direktiv till de polismän som utförde husrannsakingarna ger enligt min mening stöd för den bedömningen.

Jag finner i övrigt inte anledning att i detta sammanhang närmare kommentera de organisatoriska förhållanden som förekommit. Dessa kommer, som tidigare nämnts, att behandlas i juristkommissionens rapport.

Under den verkställda utredningen har jag också funnit sådana brister i dokumentationen rörande tvångsmedel att det ger mig anledning understryka att det är av vikt, främst från rättssäkerhets- och kontrollsynpunkt, att sådana anteckningar och ändringar däri företas på ett noggrant och korrekt sätt.

3 Händelserna i januari 1987

3.1 *Francks anmälan*

I anmälan uppgav Franck bl. a. följande.

Kl. 7.10 på morgonen den 20 januari 1987 greps N.D. och A.D. i sin bostad. Ett femtontal polismän, varav några med dragna pistoler, rusade in i lägenheten. N.D. gavs inte tillfälle att hämta sina kläder. Hela familjen fick sitta i en soffa i lägenhetens vardagsrum medan poliserna gjorde husrannsakan. Vid förrättningen beslagtogs gamla tidningar, protokoll från polisförhör, bandspelare och videokassetter. Det beslagtagna materialet motsvarade i huvudsak vad som tagits i beslag den 13 december 1986.

N.D. och A.D. fördes till polishuset Kronoberg. N.D. förhördes som misstänkt för medhjälp till mordet på Olof Palme. De omständigheter som

låg till grund för gripandet visade sig vara utomordentligt svaga. Det var i huvudsak fråga om uppgifter från en finländare, vars berättelse framstod som osannolik. N.D. frigavs vid 16-tiden samma dag. Finländaren tog sedermera tillbaka sina uppgifter. – Franck ifrågasatte om det funnits fog för gripandet och anhållandet.

D.D. hämtades av polisen kl. 8.30. Hennes tre barn blev lämnade ensamma i lägenheten tillsammans med 6–8 poliser som fortsatte husrannsakingen. Företrädare för socialförvaltningen var enligt uppgift ej närvarande. Det minsta barnet var ett och ett halvt år gammalt och ammade. Sonen S. som var sju år, var alltså rädd för polisen efter händelsen den 13 december 1986. Efter händelsen den 20 januari blev S. labil och nervös. – Franck framförde också klagomål mot behandlingen av D.D. varvid han gjorde gällande att polismännen inte beaktat hennes upprivna tillstånd.

3.2 Utredning och bedömning

Vad först gäller grunderna för de i klagoskriften omnämnda tvångsåtgärder mot bl. a. N.D. bör här anmärkas att N.D. hämtades till förhör den 20 januari 1987 kl. 7.00 och frigavs samma dag kl. 16.15. Något gripande eller anhållande av N.D. har således inte förekommit i detta sammanhang. I denna del har förhör ägt rum med Zeime, Solveig Riberdahl och Josephson. Utredningen här får anses ge vid handen att det inte funnits några starkare konkreta omständigheter till stöd för antagande att de ifrågavarande personerna kunde vara av intresse för utredningen av mordet på statsministern. Det har emellertid inte framkommit något som givit mig anledning anta att någon skulle kunna ställas till ansvar i anledning av besluten. Det kan dock finnas skäl att återkomma i frågan, om innehållet i juristkommissionens kommande rapport skulle motivera detta.

Vad gäller genomförandet av hämtningarna av N.D., A.D. och D.D. samt husrannsakingen i deras bostad får jag anföra följande.

I ärendet har bl. a. hörts de polismän som verkställt hämtningen av N.D. och A.D. Vidare har en av de polismän som verkställde hämtningen av D.D. hörts. Förhör har också ägt rum med två av de polismän som utfört husrannsakingen samt med den kommissarie som fört befäl på platsen. Slutligen har förhör ägt rum med den kvinnliga kriminalinspektör som särskilt avdelats för att ta hand om barnen i familjen.

Genom utredningen har följande framkommit. De polismän som hämtat N.D. och A.D. har samstämmigt förklarat att åtgärderna gått lugnt och odramatiskt till. Icke någon polisman hade pistol dragen. Sedan dessa hämtningar verkställts, gick en patrull om fyra polismän in i lägenheten för att utföra husrannsakingen. Enligt uppgift från en av de polismän som hämtade D.D. var denna upprörd vid något tillfälle men sedan lugnade hon sig. Den kriminalinspektör som hade till uppgift att ta hand om barnen kom till lägenheten kl. 7.50. Sedan makarna D.D. och A.D. hämtats fanns sex polismän i lägenheten. I bostaden fanns fem barn i åldrar från ett och ett halvt till femton år. Två av barnen gick iväg till skolan. Femtonåringen stannade hemma. Han ringde till en grannfru, som lovade att ta hand om de två minsta barnen. Sedan femtonåringen hämtat blöjor och mat förde den kvinnliga

kriminalinspektören med hjälp av en kollega över barnen till grannfrun. Kriminalinspektören lämnade sedan lägenheten vid 11-tiden, då hon ansåg det väl ordnat för barnen.

Hon har förklarat att enligt hennes uppfattning endast det minsta barnet verkade skrämt en stund, vilket hon fann naturligt med hänsyn till de främmande besökarna. D.D. kördes kl. 13.40 i polisbil åter till bostaden.

Vad som framkommit rörande genomförandet av hämtningarna av N.D., A.D. och D.D. ger inte anledning till kritik från min sida. Ej heller har det framkommit någon omständighet som ger stöd för kritik mot det sätt på vilket barnen i familjen behandlats.

Vad härefter gäller utförandet av husrannsakingen hos N.D. får jag anföra följande. I denna del har Zeime, Solveig Riberdahl, Josephson, Wranghult, Lange och Länninge hörts angående vilka instruktioner och direktiv som lämnats till de polismän som skulle utföra åtgärden.

Bl. a. för undvikande av att en alltför stor mängd föremål skulle tas i beslag vid husrannsakingarna höll åklagarna i förundersökningsledningen den 16 januari 1987 två genomgångar med polispersonal som – enligt vad åklagarna antog – skulle utföra de beslutade åtgärderna. Vid genomgångarna lämnades bl. a. förhørsanvisningar och föreskrifter om vad som skulle eftersökas vid husrannsakingarna. – I efterhand visade det sig att personalen på tekniska roteln, som skulle svara för utförandet av husrannsakingarna, inte varit närvarande vid genomgångarna. – Länninge, som ordnat med de praktiska arrangemangen vid genomgångarna, har förklarat att han inte känt till att åklagarna avsett att personal som skulle ha ansvaret för husrannsakingarna skulle närvara vid dessa genomgångar och att han blivit förvånad när han den 19 januari erfarit att det inte förekommit någon genomgång med tekniska roteln. Wranghult har uppgivit att åklagarna förklarat att de själva skulle sköta direktivgivningen och att genomgångarna företagits utan inblandning av spaningsledningen, eftersom åklagarna eftersträvat direktkontakt med utredningsmännen. Åklagarna har förklarat att de inte kontrollerade vilka kategorier av polismän som var närvarande vid genomgångarna. Lange har uppgivit att man följt de allmänna riktlinjer för husrannsakingar som förelåg, eftersom man inte från den tekniska roteln sida kände till de föreskrifter åklagarna meddelat.

Av utredningen framgår att en omotiverat stor mängd föremål tagits i beslag vid husrannsakingen hos N.D. Orsaken härtil har varit att de polismän som utfört åtgärden inte erhållit erforderlig information angående åklagarnas direktiv. Ansvaret för informationen har vilat såväl på åklagarna som på polismyndigheten.

Enligt min mening borde nämligen åklagarna ha kontrollerat vilka grupper som var närvarande vid genomgångarna och således förväntat sig om att deras order nådde rätt mottagare. Polismyndigheten har också haft ett ansvar för att information utgick till samtliga berörda polismän, eftersom man svarat för det praktiska utförandet av genomgångarna. Jag är kritisk till de brister som förekommit i denna del. Någon anledning att rikta kritik mot de polismän som utfört husrannsakingen förekommer däremot inte.

4 Avslutning

Den verkställda utredningen har givit vid handen att beslutet om husrannsakan i bokcaféet den 13 december 1986 har saknat laga grund. Omständigheterna har dock varit sådana att det inte går att utpeka någon av de agerande som straffrättsligt ansvarig för åtgärden. I övrigt har den företagna förundersökningen inte givit tillräckligt stöd för påstående att några ansvarsgrundande fel begåtts i samband med tvångsåtgärderna dels mot N.D. den 13 december 1986 och den 20 januari 1987 och dels med anledning av misstankarna mot R. Y. Jag beslutar därför att lägga ned förundersökningen.

Vad som i övrigt förekommit föranleder i detta sammanhang inte något särskilt uttalande från min sida.

Gripande och anhållande av en person misstänkt för stöld samt beslut om husrannsakan hos honom m. m.

(Dnr 2315-1985)

Klagomålen

Av en skrivelse från Magnus Averdall och till den närlutna handlingar, som kom in till JO den 12 september 1985, framgick bl. a. följande. Den 21 augusti 1985 vid 23.50-tiden hade han lånat en bil av en bekant vid namn J., som var delägare i f. d. kafé Amiralerna på Amiralitetsgatan i Göteborg. Lånet av bilen hade skett i samband med att Averdall hade besökt kaféet. Under färd med bilen senare samma natt hade han blivit stoppad i trakten av Stigbergstorget av en polispatrull. Han hade därvid tillfrågats om han kände till att bilen var oförsäkrad. I anslutning till frågan hade polismannen insinuerat att bilen var stulen. Averdall hade då förklarat att han inte hade tillgripit bilen och att han var ovetande om att den var oförsäkrad. Vid en titt in i fordonet hade en av polismännen observerat att dess stereoapparat inte var riktigt fastskruvad. Polismannen hade därför kontrollerat i något dataregister, varvid det visat sig att apparatens typnummer överensstämde med en apparat som var anmäld stulen. Undersökningen av bilen hade därefter fortsatt, varvid en av polismännen hade ansett att ett par lösa högtalare i den "såg" stulna ut. Polismännen hade även anträffat ett par karatepinnar. Dessa jämte stereoapparaten och högtalarna hade tagits i beslag. Vid beslaget av stereon hade kablarna till den ryckts loss så att det uppstått kortslutning i bilens el-system. För att bevisa sin oskuld hade Averdall begärt att de skulle åka till det nattöppna kaféet på Amiralitetsgatan och reda ut saken med bilens ägare. Kaféet låg nämligen endast ca 200 m från den plats där Averdall och polismännen uppehöll sig. Hans förslag hade dock avisats och polismännen hade i stället transporterat honom till polisstationen på Fjärde Långgatan. Efter ankomsten dit hade han blivit förhörd och då anklagad för bilstöld och stöld av stereoapparaten. Averdall hade bestritt anklagelserna och ännu en gång begärt att de skulle besöka bilägaren för att klara upp missförståndet. Polismannen som ledde förhöret hade dock svarat

att man inte kunde gå till väga på det sättet. Efter förhöret hade Averdals transporterats i en piket till polishuset på Skånegatan, där han hade intagits på arrestavdelningen. Under transporten hade han sagt till polismännen, att han hade två katter i bostaden som inte hade fått någon mat sedan föregående dags morgon. Polismännen hade svarat, att de skulle se till att någon ordnade för katterna. Efter några timmars vistelse i arresten hade han blivit förhörd av en polisman Wåhlin. Vid det förhöret hade Averdals förklarat att han var oskyldig, vilket Wåhlin hade trott på. Denne hade emellertid sagt att Averdals måste stanna kvar i avvaktan på att ägandeförhållandena beträffande bilen och stereoapparaten hade blivit klarlagda. Dessutom skulle det undersökas om det fanns stöldgods i Averdals lägenhet. Averdals hade då frågat om han kunde få ringa till föräldrarna eftersom de säkerligen var oroliga och dessutom behövde katterna mat och tillsyn. Wåhlin hade svarat att han "tids nog" skulle kontakta föräldrarna och även ombesörja att katterna fick mat. Efter förhörets slut hade Averdals återförts till arrestavdelningen. Vid ett samtal där med ett "socialt ombud" hade han bitt henne kontakta hans föräldrar, vilket hon då hade lovat. Senare samma dag hade han frågat en av vakterna om han kunde få tala med en advokat. Vakten hade då svarat att man inte kunde få advokat förrän efter tre dagar. Följande dags morgon hade Averdals frigivits. I anslutning därtill hade hans far talat med Wåhlin på dennes tjänsterum. Wåhlin hade därvid yttrat att polisen inte är skyldig att underrätta anhöriga om den gripne är över 20 år. Samtalet hade förts i en arrogant ton från Wåhlins sida och med en nedvärderande attityd mot Averdals far.

Averdals hemställde att JO skulle undersöka handläggningen av det påtalade fallet.

Utredning

Efter remiss inkom polismyndigheten i Göteborgs polisdistrikt med utredning och yttrande.

Av utredningen framgår bl. a. följande. Under patrullkörning den 22 augusti 1985 kl. 01.00 uppmärksammade polismännen Peter Carlsson och Lars-Åke Grönback en personbil som framfördes med relativt hög hastighet. Polismännen följde efter och stoppade fordonet på Karl Johansgatan. Vid den kontroll som då företogs visade det sig att bilen var oförsäkrad. Enligt bilföraren - Averdals - ägdes bilen av en person som hette Göran i förnamn. Averdals, som inte kände till bilägarens efternamn eller adress, sade inte någonting om att denne skulle finnas i närheten av den plats där bilen kontrollerades. Utöver försäkringsfrågan konstaterade polismännen att bilens stereoapparat föreföll ligga löst i sitt fack och det visade sig också att ledningarna till den endast var i hoptvinnade. Vidare låg anläggningens högtalare lösa på hyllan vid bakrutan. Grönback antecknade två olika nummer som fanns på apparaten. Via ledningscentralen begärde han kontroll av dessa. Det visade sig därvid att ett av numren stämde in på en apparat som var anmäld stulen i Uddevalla. Med anledning därav grep polismännen Averdals. Stereoanläggningen jämte ett par karatepinnar, som anträffades i bilen, togs i beslag. Vid demonteringen av apparaten och

högtalarna tvinnades endast kablarna upp. Den gripne och det beslagtagna godset transporterades till fjärde vaktdistriktets station. Det på polisstationen tjänstgörande vakthavande befälet, polisinspektören Kurt Zander, var den som saken först avrapporterades till. Zander upprättade därvid en anmälan och hörde Averdals som misstänkt för stöld av stereoapparaten. Averdals, som förnekade all kännedom om att apparaten skulle vara stulen, uppgav att bilens ägare Göran skulle finnas på ett nattkafé på Amiralitetsgatan i Göteborg. Efter förhörets slut ringde Zander till vakthavande poliskommissarien Nils Sikström och informerade denne om ärendet. Sikström beslutade därvid att gripandet skulle bestå och att Averdals skulle transporteras till allmänna häktet. Enligt Sikströms bedömning förelåg det kollusionsfara, eftersom även ägaren till bilen kunde misstänkas för brott med de av Averdals lämnade uppgifterna som grund. Samma dag kl. 06.20 föredrog Sikström ärendet för beredskapsåklagaren Gunilla Carlsson, som förklarade Averdals anhängen. Ärendet överlämnades därefter till vederbörande kriminalrotel, där det tilldelades kriminalinspektören Enar Wåhlin. Denne höll ett förhör med Averdals samma dags förmiddag, varvid Averdals vidhöll sina tidigare i saken lämnade uppgifter. Efter förhöret bad Averdals att få ringa till sin far. På fråga om det var något viktigt svarade Averdals, såvitt Wåhlin kunde minnas, att det gällde ett besök på arbetsförmedlingen. Enligt Wåhlins bedömning var samtalet inte viktigt och för att inte riskera någon bevisning fick Averdals inte ringa. Av handlingarna i ärendet framgick bl. a. vem som var ägaren till bilen. Med tanke på eventuell fara i bevishänseende ansåg sig inte Wåhlin böra ringa denne utan kontaktade i stället en polisman Karl-Erik Andersson och bad denne kontrollera om det på kaféet på Amiralitetsgatan fanns någon vid namn Göran och om denne i så fall hade lånat ut någon bil. Wåhlin kontaktade även polisen i Uddevalla rörande stereoanläggningen som var anmäld stulen där. Han fick därvid först uppgifter som tycktes stämma in på den beslagtagna anläggningen. Det var emellertid tveksamt hur det förhöll sig med högtalarna. Wåhlin begärde därför komplettering av uppgifterna och det framkom då att den beslagtagna apparaten inte var identisk med den som var anmäld stulen. Någon gång mellan kl. 11.00 och 12.00 lottades ärendet på åklagare Lennart Jönsson och vid 15.00-tiden talade Wåhlin med honom. Båda var då av den uppfattningen att de uppgifter som hittills hade framkommit var osäkra. Jönsson beslutade att husrannsakan skulle verkställas i Averdals bostad och att anhållandet skulle kvarstå till följande dag. Efter samtalet med Jönsson hämtade Wåhlin nycklarna till Averdals bostad och lade dem jämte instruktioner om husrannsakan på Anderssons bord på spaningsroteln. Följande morgon dvs. den 23 augusti gick Wåhlin igenom ärendet. Det visade sig då att Andersson var sjuk eller på tandläkarbesök och att han inte hade verkställt husrannsakan. Wåhlin ringde då åklagaren och föreslog att Averdals skulle frigges, varvid beslut därom fattades. Efter samtalet med åklagaren kom ägaren till bilen till polishuset och sökte upp Wåhlin, varvid ett förhör med honom anställdes. Enligt Wåhlins uppfattning gav inte förhöret full klarhet beträffande stereoanläggningen, men han ansåg att underlaget var för dåligt för att kunna driva utredningen längre. Bilägaren fick därför tillbaka det beslagtagna godset. I anslutning till frigivningen av Averdals talade Wåhlin med dennes

far i ett förhörssrum. Fadern anklagade därvid polis och åklagare och påstod att de hade handlat fel.

I en synpunktspromemoria, upprättad av chefen förstöldroteln, kriminalkommissarien Åke Lindh, anfördes bl. a. följande. Vid en kontroll som polismännen företog av stereoapparaten fick de via ledningscentralen uppgift om att det blivit "träff" på ett av de nummer som de hade frågat på. En apparat av fabrikatet Clarion med detta nummer hade nämligen tillgripits i Uddevalla. Eftersom ett av numren var ett typ/modellnummer tog polismännen i detta fall säkert för givet att det andra var ett tillverkningsnummer och att det alltså förelåg identitet med den som var anmäld stulen. Polismän måste emellertid vara försiktiga när det gäller uppgifter om apparatnummer. Det kan nämligen röra sig om nummer som finns på samtliga apparater av en viss modell. Av den anledningen kommer texten "Kontroll mot anmälan innan rättsliga åtgärder vidtas" upp på dataskärmen då ett efterfrågat apparatnummer återfinns i aktuellt register. Om inte polismännen i detta fall kände till varningstexten vid "dataträff" och inte fick någon upplysning om detta från ledningscentralen borde det ha gjorts en efterkontroll senast i centralvakten. Där borde man då ha tagit hänsyn till den nämnda varningstexten, eftersom Averdals hade berövats friheten endast av den anledningen att han hade framfört en lånad bil med en eventuellt stulen radio. I det föreliggande fallet visade det sig vid en senare företagen kontroll att det nummer som polismännen hade frågat på var ett servicenummer för kretskort som finns på varje apparat av den typ det här gällde. Det är förvånande att åklagaren, efter att ha underrättats om att stereoanläggningen i den av Averdals framförda bilen inte var identisk med den som hade anmälts stulen i Uddevalla och inte heller kunde härledas till annat brott, beslutade att Averdals skulle sitta kvar över natten och att husrannsakan skulle verkställas i hans bostad. Stöldroteln, som inte har några egna spanare, får vid behov vända sig till spaningsroteln med begäran om hjälp. Personalen på spaningsroteln står dock inte och väntar på uppdrag från stöldroteln. Det kan därför ta viss tid innan en framförd begäran om hjälp från spaningsrotelns sida kan effektueras.

I yttrandet anförde länspolismästaren Bengt Erlandsson följande.

Magnus Averdals greps (jfr RB 24:7) den 22 augusti 1985 omkring kl. 01.00 misstänkt för stöld. Han anhölls av åklagaren samma dag kl. 06.30 misstänkt för stöld – olaga vapeninnehav. Han frigavs den 23 augusti 1985 kl. 09.00. Förundersökningen har med motiveringen "misstänkt oskyldig" nedlagts den 27 augusti 1985.

Den egentliga anledningen till att Averdals kvarhölls efter gripandet – som enligt mitt förmenande knappast kan klandras – var en anteckning i registret över stulet gods. Denna anteckning visade sig vid gjord efterkontroll icke stämma in på den anträffade apparaten. Felet eller skulden till detta misstag ligger hos polisen.

Averdals har fått sitta kvar anhållen en dag och en natt, under vilken tid vissa utredningsåtgärder vidtogs såsom viss kontroll av datauppgifterna hos polismyndigheten i Uddevalla m. m. Averdals kvarhölls emellertid dessutom i avvaktan på att beslutad husrannsakan skulle genomföras i hans bostad. Denna kom dock, på grund av olika omständigheter – huvudsakligen hänförliga till personalsituationen – ej att genomföras inom rimlig tid, varför

Averdal frigavs först den 23 augusti 1985 kl. 09.00 utan att husrannsakan genomförts. Detta är otillfredsställande och svarar knappast upp mot gällande rättsregler på området.

Sammantaget kan jag sålunda konstatera att fel har blivit begånget. Möjligen kan detta fel "delas" mellan polis- och åklagarmyndighet.

Jag har på lämpligt sätt försökt bibringa mina medarbetare medvetenhet om detta och det är min förhoppning att det skedda inte skall upprepas.

Averdals ersättningsyrkanden kommer att på sedvanligt sätt översändas till rikspolisstyrelsen.

Efter genomgång av remissvaret beslutade jag den 12 november 1985 om inledande av förundersökning angående ifrågasatt vårdslös myndighetsutövning. Polisintendenten Torbjörn Westermarck höll därefter förhör med polisassistenterna Carlsson och Grönbäck, polisinspektören Zander, poliskommissarien Sikström, kriminalinspektören Wåhlin, extra åklagaren Gunilla Carlsson, kammaråklagaren Lennart Jönsson och chefsåklagaren Birgitta Hahn.

Sedan det ytterligare utredningsmaterialet redovisats hit, beslöt jag att inhämta yttrande från åklagarmyndigheten i Göteborgs åklagardistrikt. I remissvaret anförde överåklagaren Sven-Olof Håkansson följande:

Magnus Averdal greps den 22 augusti 1985 kl. 01.10 misstänkt förstöld av en bilradio. Ersättningsförhör hölls kl. 02.00. Gripandet anmäldes till beredskapsåklagaren, kammaråklagare Gunilla Carlson, kl. 06.20 som anhöll Averdal kl. 06.30. Skälet för anhållandet angavs som kollusionsfara. Gunilla Carlson beslutade om husrannsakan i Averdals bostad och om restriktioner.

När Gunilla Carlson kom till åklagarmyndigheten mellan kl. 08.00–08.30 samma dag överlämnade hon enligt gällande arbetsrutiner beslutsblanketten till myndighetens lottningsexpedition. Därmed upphörde hennes befattning med målet.

Enligt för åklagarmyndigheten gällande arbetsordning fördelas målen för respektive kammare av lottningsexpeditionen (arbetsordning [AO] §§ 7 och 9). Lottning av mål med anhållna sker med förtur och kontinuerligt hela dagen. Målen lämnas till aktuell kammare där de av chefsåklagaren, eller den som utför uppdraget i dennes ställe, lottas på en åklagartjänst (AO § 16).

Det aktuella målet lottades på första kammaren och sedan på första kammarens tredje tjänst som då innehades av kammaråklagare Lennart Jönsson.

Ett mål som lottats på åklagartjänst handläggs av dess innehavare. För det fall åklagaren på grund av rättegång eller annat skäl ej är anträffbar överlämnas målet till en beredskapsåklagare den s. k. dagjourn. Enligt för åklagarmyndigheten gällande arbetsordning har dagjournen bl. a. att pröva med förundersökningen sammanhängande frågor om tillämpning av tvångsmedel och andra brådskande åtgärder i annan åklagare tilldelat mål då denne ej är anträffbar (AO bil. 4 § 24). En utredare kan sålunda alltid genom dagjournen få kontakt med en åklagare.

Jönsson som skulle ha huvudförhandling i tingsrätten den 22 augusti 1985 överlämnade målet till chefsåklagare Birgitta Hahn som hade dagjour mellan kl. 12.00–16.00.

Birgitta Hahn har i målet enligt anteckning på anhållningsblanketten beslutat att frihetsberövandet skulle bestå till den 23 augusti 1985 och på blankettens baksida gjort en anteckning om att "Bilradio, stulen i Uddevalla fanns i Averdals bil". Beslutet synes ha fattats efter föredragning av utredaren kriminalinspektör Enar Wåhlin.

Sedan dagjournen fullgjort sin bevakning och fattat de beslut som sakläget kräver läggs efter fullgjord dagjour blankett med anteckning i berörd kammars låda på lottningsexpeditionen. Postgången sköts sedan av resp. kammars personal. Om åklagare lottad på ärendet kommer åter till åklagarmyndigheten kan denne ta del av aktuella åtgärder eller beslut samma dag. Under ej tjänstetid är sedan en beredskapsåklagare beredd att fatta beslut i målet.

Efter föredragning av Wåhlin på morgonen den 23 augusti 1985 beslöt Jönsson kl. 09.00 att Averdals skulle friges. Den 27 augusti 1985 lade Jönsson ned förundersökningen med motiveringen att den misstänkte var oskyldig.

De arbetsrutiner som gäller för handläggningen av mål med frihetsberövande har såvitt jag kunnat bedöma följts. Rutinerna som skall ta till vara rättssäkerheten och se till att en åklagare ständigt har ansvar som undersökningsledare synes ha fyllt sin uppgift. Från arbetsteknisk synpunkt föreligger sålunda inte något skäl till kritik eller förändring i gällande rutiner.

När det gäller att bedöma de olika åklagarnas åtgärder i sak utgår jag från deras berättelser. Wåhlin har i viss utsträckning lämnat uppgifter som inte överensstämmer med åklagarnas. Wåhlin är emellertid inte helt säker på det faktiska händelseförloppet och på några punkter missminner han sig uppenbarligen.

Gunilla Carlson anhöll Averdals. Detta beslut tycks grunda sig på en föredragning med sådant innehåll att Gunilla Carlson utöver misstanke om stöld från kollusionssynpunkt ansåg det påkallat med vissa kontrollåtgärder. Jag tänker närmast på kontakt med den förmente bilägaren och givetvis kontroll om bilradion var identisk med den bilradio som förekom i stöldanmälan från Uddevalla. Som sakläget redovisats för Gunilla Carlson finner jag inte skäl att kritisera hennes beslut att anhålla Averdals. Grunden borde möjligen angetts som utredningsskäl 24:5 2 st. RB. Detta hade dock inte påverkat målets handläggning. Gunilla Carlson kunde också utgå från att en annan åklagare skyndsamt skulle ta över ansvaret för frihetsberövandet och efter erforderliga kontroller som föreföll föga tidsödande ta förnyad ställning till anhållningsbeslutet.

Jönsson som lottats på målet har i praktiken saknat möjlighet att kunna påverka frihetsberövandet. Eftersom han under dagen i viss utsträckning skulle vara upptagen av förhandlingar i tingsrätten har han för att ge möjlighet till mer kontinuerlig bevakning lämnat målet till dagjournen. När Jönsson dagen efter underrättats om bevisläget i målet beslöt han omedelbart att frige Averdals.

Innan jag berör Birgitta Hahns handläggning av målet som dagjour vill jag något uppehålla mig vid de skyldigheter som åvilar tjänsten. Dagjournen har samma ansvar för de mål tjänsten tilldelas som om den själv lottats på målen. Den skall sålunda sätta sig in i målets sakläge och pröva om ett frihetsberövande skall bestå. Här i begrips att aktivt ge direktiv och följa upp redan givna direktiv. Jag har från åklagare på myndigheten inhämtat att detta ofta kan kräva en snabb kontakt med utredaren för att informera sig om sakläget. Anhållningsbeslutet som i detta stadium normalt är det enda material som finns i målet är i regel ytterst knapphändigt. Riksåklagaren har i sitt cirkulär RÅ C 1:101 i punkt 5 uttalat sig i frågor om beredskapsåklagares skyldighet på följande sätt: "Vad som ankommer på beredskapsåklagaren är därför – om inte beslutet framstår som uppenbart ogrundat – att se till att beordrade eller avsedda utredningsåtgärder kommer till stånd och att därefter göra sin egen bedömning av om utredningsresultaten eller andra nya omständigheter har ändrat förutsättningarna för tvångsmedlets användning."

Jag konstaterar också att Averdals är en tidigare ostraffad 20-åring med fast bostad. Misstanken avser en relativt trivial stöld. Sedan bevisningen säkrats

skall uppenbarligen frihetsberövandet hävas. De kontroller som erfordras bör snabbt kunna klaras av. Det kan vad avser kravet på snabbhet i målets handläggning anmärkas att riksåklagaren i cirkulär RÅ C 1:101 punkt 3 i slutet anger att brist på resurser hos polisen i vissa fall bör medföra att åklagare friger misstänkt innan den begärda utredningen kunnat slutföras.

Vad avser Birgitta Hahns handläggning av målet är det min uppfattning att det bör ha stått klart för henne att Averdals om ingen ytterligare brottslighet blev känd snarast skulle frigges. Kontrollåtgärderna borde som jag tidigare sagt inte vara särskilt tidskrävande. Mot bakgrund av vad som nu är känt skulle med en fråga kontrollsynpunkt mer aktiv handläggning av målet Averdals kunnat frigges senast på eftermiddagen den 22 augusti. Vad Wåhlins föredragning för Birgitta Hahn innehållit har inte kunnat utredas. Birgitta Hahn har på anhållningsblanketten antecknat att målet avser en bilradio stulen i Uddevalla. Detta talar för att Wåhlin vid sin föredragning uppgivit att så var fallet. Tydligt var denna uppgift avgörande för Birgitta Hahns beslut att Averdals skulle förbli frihetsberövd till påföljande dag. Själv har jag den uppfattningen att en överensstämmelse mellan bilradion i anmälan och den i bilen påträffade bilradion inte räcker för ett fortsatt frihetsberövande. Någon misstanke om ytterligare brottslighet synes ej heller ha förekommit.

På grund av det inträffade ämnar jag på lämpligt sätt med åklagarna på myndigheten ta upp frågan om den aktivitet som krävs av en undersökningsledare i mål med frihetsberövande. Jag skall därvid särskilt fästa avseende vid dagjourens skyldigheter i mål som handläggs för annan åklagare.

Bedömning

JO Wigelius anförde följande i ett beslut den 28 september 1987.

Vad först beträffar åtgärderna mot Averdals vid Stigbergstorget saknas det skäl till anmärkning mot Carlsson och Grönback för deras beslut att kontrollera Averdals och det av honom förda fordonet. Mot bakgrund av det besked polismännen fick angående bilstereon kan jag heller inte kritisera polismännen för gripandet, även om det i efterhand kan synas vara något diskutabelt, eller Zander för att denne lät transportera Averdals till polishuset. Vad som därefter inträffade kan däremot på nästan varje punkt ifrågasättas.

Det är självfallet av största vikt att identifieringen av förmodat stöldgods sker så fort och så säkert som möjligt. I samband med gripandet av Averdals var detta av särskild vikt, eftersom det enda konkreta förhållande som lagts till grund för stöldmisstanken var att han i sin besittning haft en bilstereoapparat, vilken var åsatt ett nummer som överensstämde med det som fanns angivet i en stöldanmälan från annan ort. Av utredningen i ärendet synes framgå att man helt enkelt struntat i den anvisning som finns i datasystemet om att kontroll skall ske mot anmälan innan rättsliga åtgärder vidtas. Denna underlåtenhet utgör uppenbarligen grundorsaken till att Averdals fått sitta frihetsberövd i mer än ett dygn. I sammanhanget måste jag för övrigt uttrycka viss förvåning över att man i ett distrikt av Göteborgs storlek inte synes ha tillgång till numreringssystemen för åtminstone de vanligaste märkena inom bl. a. elektronikbranschen i syfte att underlätta identifieringen av ifrågasatt stöldgods av det mer begärliga slaget.

Vad som vidare framstår som märkligt är att man inte genast kontrollerade Averdals berättelse om lånet av bilen och obekantskapen med de föremål

som funnits i den. Hans uppgifter därvidlag framstår enligt min mening inte som särskilt osannolika. Genom berättelsen kan det inte längre anses ha förelegat tillräcklig grad av misstanke mot honom, oavsett hur det låg till med bilstereon. Någon stödbevisning i övrigt förelåg över huvud taget inte. Alternativen var därför att antingen genom omedelbara kontrollåtgärder förringa tilltron till Averdals uppgifter i sådan grad att erforderlig misstankegrad kunde anses föreligga eller försätta honom på fri fot.

Enligt min mening borde polisen ha anmält gripandet till beredskapsåklagaren redan under natten. Varken riksåklagarens anvisningar (RÅFS 1983:1; RÅC I:101) eller polismyndighetens tjänsteföreskrifter gav heller stöd för underlåtenheten att, enligt huvudregeln i 24 kap. 7 § tredje stycket RB, skyndsamt anmäla gripandet till åklagare. Av olika anledningar finns det emellertid inte skäl för mig att gå närmare in på den frågan.

Av handlingarna i ärendet framgår att Gunilla Carlsson i sin egenskap av beredskapsåklagare den 22 augusti 1985 kl. 06.30 efter föredragning av Sikström beslutade om anhållande av Averdall och om husrannsakan i dennes bostad. I anhållningsbeslutet angavs att det grundade sig på misstanke om stöld i Göteborg (!) och kollusionsfara. Vad som förevarit under Sikströms föredragning har inte gått att utreda närmare.

Håkansson har i sitt yttrande anfört att han inte funnit skäl att kritisera Gunilla Carlsson för anhållningsbeslutet, även om grunden möjligen borde ha angetts som utredningsskäl enligt 24 kap. 5 § 2 stycket RB. Jag delar inte Håkanssons uppfattning. Som jag ovan anfört kan jag inte se att det ens förelegat skäligen misstanke mot Averdall, något som var en absolut minimiförutsättning för att denna anhållningsgrund skulle kunna godtas. Dessutom krävs att det befins vara av synnerlig vikt att den misstänkte tas i förvar för ytterligare utredning. Det kan sägas innebära att det med hänsyn till främst brottets art och den misstänktes förhållanden skall föreligga mycket starka utredningsskäl. Några sådana synes knappast ha förelegat i detta fall.

Mot bakgrund av min uppfattning om misstankegraden mot Averdall anser jag inte heller att det förelegat tillräcklig grund för husrannsakan i Averdalls bostad (jfr 28 kap. 1 § RB). Även om misstanken mot Averdall hade uppnått skälighetsgraden ställer jag mig tveksam till det riktiga i att förordna om husrannsakan. Enligt den vid ifrågasatt tvångsmedelsanvändning gällande proportionalitetsprincipen kan det enligt min mening inte stå i rimlig proportion till det misstänkta brottet att vidta en så ingripande åtgärd som husrannsakan i bostaden. Det fanns inte något sådant behov för utredningen av ifrågavarande enstaka brott. En annan sak är det om en misstänkt, som anträffats med en mängd förmodat stöldgods, kan antas inneha ytterligare sådant gods. I förevarande fall ser det ut som en allmän kontrollåtgärd, genom vilken man velat undersöka om det möjligen kan ha varit så att Averdall var en större brottsling än som kunde antas på de föreliggande omständigheterna. Sådana åtgärder anser jag inte stå i överensstämmelse med gällande regler på området. Något som är fullkomligt ofattbart är att det fått förflyta ett dygn i avvaktan på att husrannsakan kunde genomföras, innan Averdall frigavs. Det har uppenbarligen förelegat brister i kontakterna mellan olika befattningshavare, som klart visar på ett behov av förbättrade rutiner i detta avseende. Birgitta Hahn har någon gång under eftermiddagen

den 22 augusti 1985 förordnat att anhållningsbeslutet beträffande Averdals skulle stå kvar till påföljande dag. Det är inte utrett i vilken mån Birgitta Hahn satt sig in i ärendet i detta skede och vilken praktisk effekt hennes förordnande haft på varaktigheten på frihetsberövandet. Det måste emellertid framhållas att hennes beslut i princip är olagligt, eftersom det inte går att pröva frihetsberövanden för framtiden. Beslut om anhållande kan i princip inte utsträckas i tiden, eftersom prövningen endast omfattar de förhållanden som föreligger vid prövningstillfället. Beslutet skall omprövas så snart omständigheterna föranleder det, något som ej kan bestämmas på förhand när det inträffar.

Vad som framkommit i ärendet visar att Averdals blivit utsatt för en oriktig myndighetsutövning av allvarlig natur. Som länspolismästaren Erlandsson anförde torde ansvaret få delas mellan polis- och åklagarmyndigheterna. I fråga om det straffrättsliga ansvaret för det inträffade har jag, som ovan angivits, inlett förundersökning angående ifrågasatt vårdslös myndighetsutövning. Emellertid har förhållandena varit sådana att det inte synes vara möjligt att peka ut någon enskild befattningshavare och visa att vederbörande förfarit grovt oaksamt. Osäkerheten om vad som förekommit vid föredragningar och andra kontakter mellan de olika befattningshavarna är alltför stor för det. Jag lägger därför ned förundersökningen, då det inte kan visas att brott har begåtts.

Det kan enligt min mening inte råda någon tvekan om att staten genom polis- och åklagarmyndigheternas handläggning av saken har ådragit sig skadeståndsskyldighet gentemot Averdals enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen. JO har inte befogenhet att besluta i sådana frågor. Emellertid vet jag att Averdals hos justitiekanslern har framställt yrkande om skadestånd. Ett exemplar av detta beslut skall därför överlämnas till honom.

Husrannsakan på grund av anonymt tips

(Dnr 145-1987)

I klagomål till JO gjorde en person, J., gällande detta: Den 12 januari 1987, vid 23.40-tiden på kvällen, ringde det på J:s dörr. När han öppnade stod det fyra poliser utanför. De uppgav att det fanns en anonym anmälan om att J. brände sprit. Poliserna tittade igenom J:s bostad utan att hitta någonting.

Sedan underhandskontakt förevarit med polismyndigheten fann JO Wigelius anledning anta att brott enligt 20 kap. 1 § brottsbalken hade begåtts genom beslutet om husrannsakan och beslutade därför att förundersökning skulle inledas angående sådant brott. Han uppdrog åt länspolismästaren i Malmöhus län att biträda med utredningen. Under utredningen underrättades poliskommissarien Ingmar Lindblad om att han var misstänkt för vårdslös myndighetsutövning enligt 20 kap. 1 § brottsbalken.

Sedan förundersökningen avslutats avgav t.f. länspolismästaren Gustaf Andersson yttrande, vari han anförde följande.

De aktuella bestämmelserna om husrannsakan finns i 28 kap. rättegångsbalken (RB).

Enligt RB 28:1 första stycket får – för eftersökande av föremål som är

underkastat beslag eller eljest till utrönande av omständighet, som kan äga betydelse för utredning om brott – husrannsakan företas om anledning förekommer att brott föröfvats varå fängelse kan följa. I en av rikspolisstyrelsen (1977, Allmänna Förlaget, Stockholm) utgiven lärobok i Allmän polislära, Kriminalpolistjänst, UTREDNING-SPANING 3, sägs i kommentaren till RB 28:1 (s. 82) följande:

Paragrafen behandlar förutsättningarna för husrannsakan i hus, rum eller slutet förvaringsställe i syfte att söka efter föremål som är underkastat beslag eller att i övrigt söka utröna omständighet, som kan äga betydelse för utredning om brottet exempelvis för att efter våldsbrott konstatera spår efter gärningen (reell husrannsakan). Fängelsestraff skall kunna följa på brottet; det räcker om det finns anledning att misstänka att sådant brott föröfvats och krav på att någon är skäligen misstänkt ställs inte upp. För husrannsakan hos annan än den misstänkta gäller de strängare regler som framgår av paragrafens andra stycke.

Förordnande om husrannsakan meddelas bl. a. av förundersökningsledaren (RB 28:4 första stycket). Av riksåklagaren och rikspolisstyrelsen i samråd utgivna Allmänna råd angående förundersökning i brottmål (intagna i rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för polisväsendet, FAP, 403–5) framgår att polismyndigheten leder förundersökningen när det gäller brott av s. k. enkel beskaffenhet. Hit räknas bl. a. brott mot lagen (1977:292) om tillverkning av drycker. Enligt den för polismyndigheten i Malmö den 12 januari 1987 gällande arbetsordningen – liksom i den nu gällande – utövas polismyndighetens förundersökningsledarskap, då rotelchef inte är i tjänst, av kommissarien i driftjouren. Enligt FAP 403–5 inträder åklagare som förundersökningsledare när fråga uppstår om användande av tvångsmedel enligt 24–28 kap. RB med undantag för bl. a. husrannsakan, som inte är av större beskaffenhet.

Vidare gäller enligt RB 28:6 tredje stycket att husrannsakan inte utan särskilt skäl får verkställas mellan klockan 21.00 och 06.00.

Av utredningen framgår att ärendet initierades genom att en äldre man, som uppgav sin bostadsadress men i övrigt önskade vara anonym, ringde till polisstationen i Limhamn och uppgav att en viss – i samtalet namngiven – person vid tillfället höll på med sprittillverkning i sin lägenhet. Lägenheten var belägen på första eller andra våningen i den fastighet där uppringaren bodde. Denne uppgav vidare att spolning hade hörts från den aktuella lägenheten under en längre tid och att karaktäristiska dofter kom därifrån. Trots att uppgifterna således var relativt knapphändiga bedömdes informationerna av den polisman som mottog och vidarebefordrade uppgifterna, som trovärdiga. Det var dessutom andra gången på relativt kort tid som adressen förekom i ett tips av ifrågavarande slag. De polismän som företog husrannsakan hade dessförinnan rekognoserat på platsen och funnit att det uppgivna namnet förekom på två lägenheter av vilka husrannsakan senare genomfördes i den ena. En av polismännen har uppgivit att han tyckte sig höra flaskklirr från den aktuella lägenheten, där polismännen för övrigt kunnat konstatera att ljuset var tänt. Denna lägenhet var belägen på första våningen.

Anonymt lämnade uppgifter om brottsligt förfarande måste naturligtvis behandlas med stor försiktighet, särskilt om de kan medföra en så ingripande åtgärd som en husrannsakan nattetid. Riktigheten av uppgifterna stöddes emellertid dels av den omständigheten att adressen några månader tidigare förekommit i ett liknande sammanhang och dels av de iakttagelser polismän-

nen gjort på platsen. Länsstyrelsen har därför förståelse för att Lindblad vid en samlad bedömning av de olika omständigheterna ansåg att anledning förekom att brott förövats. För brottet kan, enligt 27 § lagen om tillverkning av drycker m. m., fängelse följa. Enligt länsstyrelsens uppfattning är således Lindbladhs bedömning försvarlig.

Lindblad tjänstgjorde den aktuella natten som kommissarie i driftjouren och var således enligt arbetsordningen behörig att fatta beslut om husrannsakan som inte är av större beskaffenhet. Med hänsyn till att det här var fråga om att i en lägenhet söka efter en apparat för tillverkning av sprit fanns det enligt länsstyrelsens uppfattning anledning att anta att husrannsakan endast skulle bli av begränsad omfattning. Lindblad får således anses ha varit behörig att fatta det aktuella beslutet.

Som skäl för att företa husrannsakan trots att klockan var efter 21.00, har Lindblad uppgivit att han ansåg att det förelåg fara i dröjsmål bestående i risken för att anordningarna för spritframställning skulle kunna undanskaffas under natten, i synnerhet som Lindblad bibringats den uppfattningen att verksamheten eventuellt var på väg att upphöra. För Lindbladhs uppfattning talar också att lägenhetsinnehavaren mycket väl kunde ha noterat polismännens intresse för fastigheten. Som ett alternativ kunde Lindblad eventuellt ha valt att sätta den aktuella lägenheten under bevakning fram till klockan 06.00 påföljande morgon och därefter genomföra husrannsakan. En sådan lösning skulle emellertid ha bundit åtminstone två polismän under sex till sju timmar. Med hänsyn till de relativt begränsade personalresurser som nattetid står till förfogande, även i ett polisdistrikt av Malmös storlek, anser sig dock länsstyrelsen sakna fog att direkt kritisera Lindblad för den bedömning han gjorde.

Klagandens påstående om att polismännen uppgivit att de skulle ha slagit in dörren om han inte öppnat den har inte vunnit stöd i utredningen. Tvärtom tyder de inblandade polismännens uttalanden på att husrannsakan i sin helhet genomfördes smidigt och utan uttalad missämja.

Efter en redogörelse för innehållet i 28 kap. 1 § RB anförde JO Wigelius följande i ett beslut den 18 november 1987.

Såvitt jag kan finna utgjorde de uppgifter som förelåg vid husrannsakan ej tillräcklig grund för skäligen misstanke mot J. I detta fall krävdes då för husrannsakan att synnerlig anledning förekom, att genom rannsakingen föremål, som var underkastat beslag, skulle anträffas eller annan utredning om brottet vinnas. Formuleringen i lagtexten torde närmast få tolkas som att det skall föreligga någon faktisk omständighet som påtagligt visar att man med fog kan förvänta sig att man påträffar föremål, som är underkastat beslag eller vinner annan utredning om brottet. Någon sådan faktisk omständighet synes dock inte ha förelegat i detta fall. Det kan därför starkt ifrågasättas om uppgifterna verkligen var sådana att de kan anses ha utgjort ett tillräckligt underlag för ett beslut om husrannsakan hos J. Enligt 28 kap. 6 § tredje stycket RB får inte husrannsakan verkställas utan särskilt skäl mellan kl. 21.00 och 06.00. Något sådant skäl kan jag inte se att det förelegat i detta fall.

Vid bedömningen huruvida Lindblad förfarit grovt oaksamt kan jag inte bortse från hans övertygelse om att det, enligt den information han fick, pågick en tillverkning av alkoholhaltiga drycker. Mot den angivna bakgrunden och det av Andersson avgivna yttrandet anser jag mig inte kunna hävda att Lindblad genom sitt fattade beslut om husrannsakan hos J. gjort sig skyldig till vårdslös myndighetsutövning. Jag beslutar alltså att inte väcka åtal eller vidta annan åtgärd mot Lindblad, utan stannar vid den allvarliga kritik som innefattas i det ovan sagda.

Fråga om bl. a. åklagare borde ha ingripit mot förmedling av krigsmateriel; tolkningen av bestämmelser i krigsmateriellagen och -förordningen

(Dnr 2921-1987)

I en anmälan, som kom in till JO den 8 december 1987, gjorde Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen genom sin ordförande Lars Ångström gällande i huvudsak följande. Den svenske affärsmannen Karl-Erik Schmitz hade under 1980-talet förmedlat krigsmateriel från andra länder än Sverige till Iran för miljardbelopp. Detta stod i augusti 1985 klart för länsåklagaren Stig L. Age och tullkriminalen. Även krigsmaterielinspektionen, KMI, och regeringen informerades om detta. Föreningen anser att Schmitz verksamhet krävt tillstånd såvitt gäller bl. a. granathylsor enligt lagen (1983:1034) om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel m. m. och såvitt gäller explosiva varor enligt förordningen (1949:341) om explosiva varor. Schmitz har inte haft sådana tillstånd och hans verksamhet är därför straffbar enligt respektive författning. Trots detta har svenska myndigheter inte ingripit mot Schmitz och hans verksamhet som fortsatts. Föreningen vill ha utrett vem som bär ansvaret för denna underlåtenhet.

Med anledning av klagomålen hade JO Wigelius den 19 januari 1988 ett samtal med Age. Denne informerade om vad som var känt i sak beträffande Schmitz verksamhet och om de rättsliga bedömningar av denna som gjorts.

Age uppgav bl. a. följande. Såvitt gäller annat än sprängämnen har man inte funnit belägg för att några affärer avslutats och ytterligare utredningar i den delen är svåra att göra, eftersom det rör sig om förhållanden i utlandet. Däremot förefaller Schmitz ha medverkat i handel med explosiva varor som kan vara att anse som krigsmateriel genom att själv handla med eller förmedla sådana varor. Age har emellertid ansett att denna verksamhet omfattas av det undantag från tillståndskravet enligt kontrollagen som regeringen i 3 § lagen (1983:1036) om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel m. m. bemyndigats att göra och som gjorts genom 3 § förordningen (1983:1036) om kontroll över tillverkning av krigsmateriel. Därmed skulle verksamheten vara att bedöma enligt förordningen (1949:34) om explosiva varor. Men enligt den förordningen kan verksamheten inte anses straffbar. Med en sådan bedömning är en utredning av Schmitz' verksamhet inte meningsfull. Inte heller om man skulle anse att verksamheten är straffbar enligt någon av författningarna är en utredning meningsfull, eftersom författningarna getts en sådan utformning att Schmitz med fog torde kunna hävda att han svävat i sådan rättsvillfarelse att han inte kan fällas till ansvar.

I ett beslut den 21 maj 1988 anförde JO Wigelius följande.

Inledningsvis kan erinras om att regeringen och dess ledamöter inte står under JO:s tillsyn.

När det gäller sakomständigheterna kring Schmitz verksamhet har jag inte något annat underlag för min bedömning än det som Age gett mig och inte heller några möjligheter att företa några egna utredningar.

I fråga om de rättsliga bedömningarna vill jag för egen del framhålla följande. I 3 § förordningen (1983:1036) om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel m. m., krigsmaterieförordningen, föreskrivs såvitt nu är av

intresse att tillstånd enligt 3 § lagen (1983:1034) om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel m. m., krigsmateriellagen, inte behövs i fråga om handel med ammunition eller annan explosiv vara som avses i förordningen (1949:341) om explosiva varor, explosivvaruförordningen.

Bestämmelsen i krigsmaterielförordningen är inte enligt sin ordalydelse helt klar. Bestämmelsen kan tolkas antingen så att den avser all handel med sådana varor som avses i explosivvaruförordningen eller också så att den avser endast sådan handel med explosiva varor som avses i explosivvaruförordningen. Eftersom bestämmelsen i förordningen meddelats av regeringen enligt ett bemyndigande i 3 § sista stycket krigsmateriellagen kan man i sistnämnda lagrum söka ledning vid tolkningen av förordningen. Bestämmelsen i krigsmateriellagen är emellertid inte heller klar enligt sin ordalydelse. Av förarbetena till lagen framgår dock vad som varit avsett. Av dessa (se prop. 1983/84:36 s. 12) framgår att bemyndigandet för regeringen att meddela undantag – och därmed rimligen det med stöd av bemyndigandet meddelade undantaget – avser sådan handel med explosiva varor som omfattas av explosivvaruförordningen. Innebörden av detta är att det kan finnas förfaranden med explosiva varor som inte omfattas av undantaget. Sådana förfaranden med explosiva varor som utgör krigsmateriel är då tillståndskrävande enligt krigsmateriellagen och kan, om tillstånd saknas, bestraffas enligt den lagen.

Med ett sådant betraktelsesätt som jag nu anlagt finns det knappast något utrymme för att påstå att ett sådant förfarande som Schmitz sägs ha ägnat sig åt utan tillstånd, oavsett om det betraktas som handel eller förmedling, inte skulle i och för sig vara belagt med straff. Jag vill emellertid betona att det sagda givetvis inte innebär att jag anser det klart att Schmitz skulle kunna fällas till ansvar för brott.

Jag delar alltså inte Ages uppfattning om bestämmelsernas innebörd. Jag anser mig dock inte ha anledning att kritisera Age för den bedömning han gjort i denna del. Tolkningen är nämligen inte helt självklar och de tolkningssvårigheter som föreligger beror på utformningen av bestämmelserna.

Med det angivna betraktelsesättet skulle det i och för sig vara naturligt att hävda att en förundersökning borde ha inletts. Jag är emellertid inte heller beredd att kritisera Age för att detta inte gjordes. Jag delar nämligen Ages uppfattning att rättsreglerna getts en sådan utformning att en från ansvar friande rättsvillfarelse kan antas föreligga.

Det skulle naturligtvis med mina utgångspunkter också kunna hävdas att myndigheterna borde ha ingripit så att Schmitz fortsatta verksamhet hindrades även om den tidigare verksamheten inte var åtkomlig på straffrättslig väg. I det sammanhanget måste dock beaktas att den enligt min mening felaktiga uppfattningen om rättsläget tydligen förelåg även hos krigsmaterielinspektionen och inom regeringskansliet. Mot denna bakgrund finns det inte heller i denna del anledning för mig att rikta någon kritik mot någon som står under min tillsyn.

Med dessa besked avslutar jag ärendet här. Jag kommer att för kännedom tillställa regeringen och riksdagens konstitutionsutskott exemplar av detta beslut med konstaterande av att den redovisade uppfattningen om gällande

bestämmelsers innebörd synes överensstämma med den som ligger till grund för vissa ändringsförslag i regeringens proposition 1987/88: 154 (se särskilt s. 41 och 78).

Polisens skyldighet att ta upp anmälan om brott

(Dnr 1002-1987)

En polisman i Södertälje polisdistrikt uppgav i en skrivelse till JO att det vid ett flertal tillfällen förekommit att personer som i Södertälje gjort anmälan om brott hade berättat att de tidigare förvägrats göra anmälan hos polismyndigheten i Stockholm.

Skrivelsen remitterades till länspolismästaren i Stockholms län och till rikspolisstyrelsen för yttrande. Länspolismästaren Sven-Åke Hjälmoth yttrade bl. a. att det låg i sakens natur att allmänheten inte skulle avvisas när man ville anmäla påstått brott och att anmälan kunde upptas antingen vid besök eller, i förekommande fall, per telefon vid de tjänsteställen som hade att uppta anmälan.

– Rikspolisstyrelsen (överdirektören Ulf Waldau) anförde bl. a. att det var styrelsens uppfattning att en polisman inte regelmässigt kunde vägra att ta emot en brottsanmälan samt att en sådan vägran bl. a. fick till följd att förundersökning inte kom att inledas eller att den blev fördröjd. Waldau konstaterade också att vid den utbildning som bedrivs vid polishögskolan eleverna informerades om en obligatorisk skyldighet att ta upp en brottsanmälan.

JO Wigelius anförde följande i ett beslut den 21 mars 1988.

Polisen är i princip skyldig att ta emot anmälningar om brott. Att en sådan skyldighet föreligger har fastslagits i flera tidigare här avgjorda ärenden (se bl. a. JO:s ämbetsberättelse 1968 s. 172, 1971 s. 51, 1974 s. 53, 1975 s. 138, 1976 s. 123). Anmälan kan göras såväl muntligen som skriftligen och den kan ske hos vilken polismyndighet som helst. En polisman skall således inte avvisa en målsägande, oavsett om anmälan sker genom personligt besök eller per telefon. Huvudregeln måste vara att polisen utan uppskov tar emot anmälningar om brott. Undantag kan förekomma om anmälaren exempelvis är så omtöcknad att det inte går att få fram vad anmälan avser eller om han genom obehärskat eller våldsamt uppträdande själv försvårar att anmälan tages upp eller om han inte vill vänta tills annan brådskande arbetsuppgift är avklarad. Länspolismästaren har i sitt yttrande framhållit att nya tjänsteföreskrifter håller på att utarbetas vid polismyndigheten i Stockholm. Därigenom bör en upprepnig av det inträffade kunna förebyggas.

Omhändertagande av en polsk turist enligt 13 § polislagen, på grund av viss försäljningsverksamhet m. m.

(Dnr 1793-1987)

I en skrivelse, som kom in till JO den 22 juli 1987, gjorde polska medborgaren Krystyna D. gällande bl. a. följande. Den 18 februari 1987 deltog hon i en utflykt med färjan till Sverige. På programmet hade de bl. a. ett besök i Lund. I Lund blev hon överfallen av civilklädd polis och omhändertagen av denna samt förd till polisstationen. På polisstationen fick hon veta att hon var anhållen för att ha handlat med varor. Hon fick inte ringa till polska ambassaden och blev tillsagd genom tolk att hon inte hade något visum och därför inte heller några rättigheter. Efter det hon suttit anhållen hela dagen hos polisen blev hon avvisad till Polen. Polisen hade därefter sänt en skrivelse till de polska myndigheterna och informerat dem om att hon bedrev handel med polska varor i Sverige. Detta innebar att hon inte fick tillåtelse av de polska myndigheterna att resa utomlands de närmaste åren.

Klagomålen remitterades till polismyndigheten i Lunds polisdistrikt för upplysningar och yttrande. I remissvaret uppgav kriminalinspektörerna Roy Andersson och Anders Jansner följande angående händelseförloppet.

Onsdagen den 18 februari 1987 kommer det till polisens kännedom att en grupp polska turister befinner sig i Lunds centrum och att det förekommer försäljning.

Undertecknade polismän tjänstgör tillsammans i civil polisbil i Lund och beordras att kontrollera försäljningen.

På Södergatan ser vi två polska kvinnor som går in på restaurant Bella Epoke, vi ser att de samtalar med restaurantpersonalen. Efter ca någon minut kommer kvinnorna ut och går in på Tvärgatan. Polismännen tar kontakt med restaurantpersonalen som uppger att de blivit erbjudna att köpa cigaretter av kvinnorna. Jansner följer efter kvinnorna in i Tvärgatan och Andersson hämtar tjänstebilen och kör efter in i Tvärgatan.

Strax innan Södergatan kommer Jansner ikapp de båda kvinnorna. Jansner visar kvinnorna sitt tjänstekort och omtalar på tyska och svenska att det var polisen som ville tala med dem. När kvinnorna sett tjänstekortet börjar båda springa från platsen. Jansner tar tag i den ena kvinnans vänstra arm medan den andra springer från platsen. Andersson som befinner sig vid sidan om damerna ser att de börjar springa och kör en bit förbi kvinnan som fortsätter springa. Andersson stannar polisbilen och öppnar vänster bakdörr. När kvinnan kommer fram till bilen förevisas hon Anderssons tjänstekort. Andersson bugar och pekar på den öppna bildörren varvid hon log och gick in i bilen. Efter ca 30 sekunder kommer Jansner med den andra kvinnan och även denna sätter sig in i bilen. På grund av språksvårigheter kan polismännen ej samtala med kvinnorna men de överlämnar en färdigtryckt lapp med förklaringen till gripandet översatt till polska.

Efter ingripandet föres kvinnorna direkt till polisstationen där de överlämnas till vakthavande befäl och avvisiteras.

Efter överlämnandet till vakthavande befäl har undertecknade polismän ingen kontakt med kvinnorna.

Det våld som använts mot kvinnorna är att Jansner tog tag i den ena kvinnans arm för att hindra henne att springa och därvid undkomma tjänsteåtgärden. Jansner har endast hållit i kvinnans arm och inte på något

sätt vridit densamma. Greppet om kvinnans arm hölls kvar i den tid det tog att gå ca 30–40 m till tjänstebilen.

Kvinnans påstående att hon skulle blivit överfallen, knuffad och brutalt behandlad saknar därför helt grund.

Andersson har inte vid något tillfälle använt våld mot kvinnorna eller tagit i dem.

Undertecknade polismän fick intrycket att kvinnorna kände till att det inte var tillåtet att försälja cigaretter i Sverige, eftersom de hela tiden före ingripandet var mycket observanta och vid ingripandet försökte undkomma polisen.

I polismyndighetens yttrande anförde polismästaren Sixten Månsson i huvudsak detta: Flertalet polska medborgare, som under februari 1987 omhändertogs i Lund efter försök till olaglig försäljning av sprit eller tobak, transporterades till Malmö. Sedan de förhörts av särskilt avdelad personal föredrogs varje ärende per telefon för polischefspersonal i Lund. Ansågs försöket styrkt och särskilda omständigheter ej förelåg beslutades att vederbörande, under förutsättning att statens invandrarverk hävde viseringen, skulle avvisas enligt 28 § p. 1. utlänningslagen. – Ärendet syntes till alla delar ha handlagts på ett korrekt sätt.

Handlingarna i ärendet remitterades därefter för yttrande till länspolismästaren i Malmöhus län, statens invandrarverk och generaltullstyrelsen.

Biträdande länspolismästaren Gustaf Andersson anförde i huvudsak följande i sitt yttrande.

Under lång tid före den aktuella händelsen hade polska turistresor till Malmö och i viss mån till andra städer i Skåne förorsakat ur ordningssynpunkt ej godtagbara förhållanden. Detta genom att deltagande polska turister ägnat sig åt varusmuggling och olaglig försäljning till allmänheten av tullfritt införda varor såsom alkoholdrycker, tobaksvaror, matvaror och textilier. Upplysningar och anmaningar till de polska turisterna om de i Sverige gällande bestämmelserna visade sig sakna effekt för att återupprätta den allmänna ordningen. I slutet av 1986 stod det därför klart att polismyndigheten i Malmö inte utan särskilda insatser kunde motverka de uppkomna missförhållandena. Särskilt anpassade insatser sattes in med början den 6 februari 1987. Den personalresurs som koncentrerades till Malmö under insatserna medförde att ärenden från Lund delvis handlades vid polismyndigheten i Malmö. Besluten fattades emellertid av polischefspersonal i Lund.

— — —

Efter det att Krystyna D. omhändertagits transporterades hon till Malmö för förhör. Utredningen gav vid handen att hon – som hade visum för turiständamål – avsett ägna sig åt gatuhandel. I och med att detta styrkts ansåg polismyndigheten att hon fått sitt visum på oriktiga grunder. Framställning, vilken senare bifölls, gjordes till statens invandrarverk om återkallelse av viseringen. Därefter meddelade polismyndigheten i Lund beslut om avvisning.

Krystyna D. betraktades aldrig som brottsling eftersom hon omhändertogs enligt polislagen innan något brott hade förövats. På grund härav placerades hon inte i polisarrest utan hon fick uppehålla sig i ett väntrum under bevakning. Hon fick själv ansvara för sitt handbagage. I anledning härav gjordes ingen förteckning över detta.

Beslut om avvisning noteras enligt gällande rutiner i vederbörandes passhandling. Så skedde sannolikt också i det nu aktuella fallet. Noteringen är avsedd som ett observandum för den svenska gränskontrollmyndigheten.

Länsstyrelsen går härfter över till att bemöta vissa punkter i Krystyna D:s skrift.

Hon gör bl. a. gällande att hon var "anhållen" under hela dagen. Av handlingarna i ärendet framgår att hon omhändertogs enligt 13 § 2 st polislagen kl. 11.40. Verkställigheten av avvisningsbeslutet påbörjades kl. 16.10. Hon var således omhändertagen enligt polislagen under fyra timmar och trettio minuter. Hon påstår också att hon hos polismyndigheten i Malmö inte fick ringa till polska ambassaden. Detta påstående ter sig märkligt med hänsyn till att man vid polismyndigheten rutinmässigt låter utlänningar ta kontakt med sin representation i Sverige. Det finns därför ingen anledning anta att Krystyna D. förvägrades att ta denna kontakt. I Malmö finns det för övrigt en polsk generalkonsul som ofta besöker polismyndigheten efter att ha kontaktats av landsmän som förekommer i ärenden av ifrågavarande slag. Hon påstår vidare i sin skrift att den svenska polisen skickat en skrivelse till polska myndigheter och på så sätt underrättat dessa om att hon i Sverige bedrev handel med polska varor. Detta påstående framstår som fullständigt grundlöst. Den enda information de polska myndigheterna fått tillgång till är avvisningsstämpelein i Krystyna D:s pass, vars syfte har redogjorts för ovan. Krystyna D. gör också gällande att hon blivit tillsagd att hon inte hade några rättigheter efter det att viseringen återkallats. Med detta menades ingenting annat än att hon inte längre hade rätt att vistas i Sverige.

Länsstyrelsen kan på grund av vad som ovan anförts sammanfattningsvis inte finna att något fel begåtts vid polismyndigheterna i Malmö eller Lund under handläggningen av ärendet.

Statens invandrarverk (generaldirektören Thord Palmlund) yttrade följande.

Polismyndigheten i Malmö hemställde den 18 februari 1987 hos statens invandrarverk (SIV), att verket skulle återkalla polska medborgaren Krystyna D:s visering. Krystyna D. hade omhändertagits enligt 13 § polislagen i syfte att avvärja straffbar handling. Återkallelse av visering utgör en förutsättning för att polismyndighet skall kunna avvisa en person som innehar gällande visering.

SIV var sedan januari månad 1987 underrättad om att polismyndigheterna i Malmö och Lund hade förstärkt sina insatser för att stävja illegal försäljning av sprit, cigaretter m. m. på offentliga platser inom polisdistrikten. Åtgärderna koncentrerade sig i huvudsak på polska medborgare som reste in med färja över Ystad och besökte sydsverige på korta endagarsbesök och som redan under 1986 uppmärksammats av polismyndigheterna för olaga försäljning.

För att möjliggöra för polismyndigheterna att besluta om avvisning och att verkställa avvisningarna med återvändande färjetur till hemlandet samma dag krävdes att SIV med förtur tog ställning till begäran om viseringsåterkallelse i de fall personer begått eller förberedde brottslig verksamhet. SIV tillmötesgick här polismyndigheternas önskemål om snabb handläggning.

Då viseringsstämpel inte åsätts i pass för personer som reser med gruppvisering var SIV:s uppgift att kontrollera att personerna i fråga fanns med på listan över inresta. Listan upptog förutom namn och passuppgifter även stämpel för gruppvisering. Polismyndigheten i Ystad tillställde SIV med telefax dagliga listor under de perioder som aktionen mot illegal försäljning pågick. SIV kontrollerade också att personerna inte hade aktuella ärenden hos verket. SIV fann inte anledning att ifrågasätta polismyndigheternas bedömning huruvida personerna ifråga hade förberett eller begått straffbara handlingar. Beslut om att visering återkallats – vilket skedde enligt 11 §

utlänningslagen – expedierades med telefax till polismyndigheten samma dag som den kommit in till verket.

Ovannämnda rutiner tillämpades vid handläggningen av Krystyna D:s ärende hos SIV. Efter verkets beslut avvisade polismyndigheten i Lund Krystyna D. enligt 28 § 1 utlänningslagen. Verkställighet skedde samma dag med färja från Ystad till hemlandet.

Krystyna D. har överklagat polismyndighetens avvisningsbeslut till SIV. Verket kommer inom kort att besluta i ärendet.

Sammanfattningsvis anser SIV att anmälan inte ger grund för anmärkning mot verkets handläggning.

Generaltullstyrelsen anlade i sitt yttrande synpunkter på frågor om rätt för resande att införa varor tull- och avgiftsfritt och om tillämpningen av lagen om straff för varusmuggling. Därvid konstaterades bl. a. att en resande, som medfört 200 cigaretter till landet i avsikt att sälja dessa, inte har rätt till tullfrihet för varorna. Vid överträdelse inträder ansvar för ringa varusmuggling. Straffet härför är i det anförda exemplet böter 100 kr. enligt riksåklagarens beslut om ordningsbot för ringa brott.

JO Wigelius anförde följande i ett beslut den 17 februari 1988.

I 13 § polislagen stadgas följande.

Om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får en polisman, när det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas, avvisa eller avlägsna honom från visst område eller utrymme. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling skall kunna avväjas.

Är en åtgärd som avses i första stycket otillräcklig för att det avsedda resultatet skall uppnås, får personen tillfälligt omhändertas.

Regeln är alltså att polismannen i första hand skall pröva om han kan uppnå syftet med ingripandet genom att avvisa eller avlägsna personen. Alltid gäller att man först skall pröva om man kan lösa situationen genom mindre ingripande åtgärder, exempelvis tillsägelser eller anmaningar. Enligt min mening borde poliserna i det föreliggande fallet först ha provat om det genom tillsägelse gått att få Krystyna D. att upphöra med sitt försök att sälja cigaretterna. Hon innehade endast dessa cigaretter när polisen omhändertog henne. Hon har själv förnekat att hon hade för avsikt att sälja cigaretterna och det är, såvitt jag kan finna, inte heller genom utredningen styrkt att hon verkligen försökt att sälja dem. Även om Krystyna D. skulle ha sålt cigaretterna, så hade det varit en förseelse mot tullbestämmelserna som normalt kunnat föranleda rapportteftergift. Mot denna bakgrund vill jag således ifrågasätta om det förelegat tillräcklig grund för ett omhändertagande enligt 13 § polislagen och för att vidta åtgärder med stöd av utlänningslagstiftningen.

Vad beträffar frågan om indragning av Krystyna D:s visering framstår det som uppenbart att en förseelse av den art som det här varit fråga om inte skulle ha föranlett avslag på en ansökan om visering. Det finns ingen anledning att se strängare på saken när det uppkommer en fråga om återkallelse. Jag finner följaktligen statens invandrarverks beslut mindre välgrundat. Det måste i detta sammanhang framhållas att invandrarverket har att självständigt ta ställning till om de av en polismyndighet anförda

skälen är sådana att en indragning av en visering bör göras utifrån de synpunkter invandrarverket har att beakta.

Jag har tidigare i ett här avgjort ärende (dnr 348-1987) granskat Malmöpolisens ingripanden mot vissa polska turister med anledning av brott mot reglerna om försäljning av alkoholhaltiga drycker. Jag kom då fram till att polismyndigheten hade haft fog för att vidta tämligen ingripande åtgärder mot denna försäljningsverksamhet. Med anledning av vad som nu förekommit finner jag det nödvändigt att för berörda myndigheter påpeka det angelägna i att insatserna avvägs så att inte ringa fall av brottslighet eller försök därtill ger anledning till alltför drastiska åtgärder från myndigheternas sida.

Jag konstaterar alltså att Krystyna D. enligt min mening blivit oriktigt behandlad i angivna hänseenden, eftersom de mot henne riktade åtgärderna inte kan anses ha stått i rimlig proportion till den ifrågasatta förseelsen. Vad som förekommit i saken ger i övrigt inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida; dock skall Krystyna D. tillställas, förutom kopia av detta beslut på svenska, en bestyrkt översättning av detta till polska (med uteslutande av bilagda kopior av yttranden).

Handläggningen av avvisningsärenden beträffande två libanesiska familjer; tagande i förvar m. m.

(Dnr 2968-1985)

Anmälan

I en skrivelse till riksdagens ombudsmän den 15 november 1985 begärde Rädda Barnen att JO skulle pröva handläggningen hos Arlandapolisen och tjänstgörande polisläkare av ett ärende rörande avvisning av två libanesiska familjer. Skrivelsen var undertecknad av docenten Lars H. Gustafsson, leg. psykologen Agneta Lindqvist samt barnombudsmannen Kerstin Liotta. I skrivelsen anfördes bl. a. följande.

Den 7 oktober 1985 kom två libanesiska familjer, F. och H., till Arlanda. Familjen F. utgjordes av fem barn, 16, 12, 10, 8 och 4 år gamla, samt barnens moder. Familjen H. bestod av fyra barn, 15, 13, 9 och 4 år gamla, samt barnens moder. Vid den utredning som gjordes vid ankomsten bedömdes att ingen av familjerna hade tillräckliga skäl att få stanna kvar i Sverige. Polisen beslutade därför att de skulle avvisas. I avvaktan på att besluten skulle verkställas togs båda familjerna i förvar och fördes till Vistagården. På grund av att det inte fanns tillräckligt med sängplatser på Vistagården beslutade Arlandapolisen att det äldsta barnet i vardera familjen, dvs. Houda F. och Samir H. i stället skulle föras till Kronobergshäktet. Transporten till häktet företogs i polisbil. Enligt vad barnen själva har uppgivit fick de aldrig reda på vart de var på väg. De blev chockade när de sedan skildes åt och placerades i var sin isoleringscell. I cellerna fick de vistas till förmiddagen den 9 oktober, dvs. under sammanlagt två nätter och en mellanliggande dag.

Den 9 oktober besökte Gustafsson, Agneta Lindqvist och Kerstin Liotta Vistagården, där de sammanträffade med ett barnpsykiatriskt team från PBU. PBU-teamet hade gjort en bedömning av familjen F. Bedömningen redovisades i ett intyg den 10 oktober 1985, i vilket man starkt tog avstånd från den planerade avvisningen. Polisen var väl medveten om att denna bedömning gjordes. I stället för att invänta PBU-teamets utlåtande tillkallade man ändå jourhavande polisläkare, docenten Stefan Borg vid S:t Görans psykiatriska klinik, samt Ingvar Ek vid anestesivdelningen på Huddinge sjukhus. Läkarna besökte Vistagården klockan 21.00. I sitt utlåtande hade de helt kortfattat beträffande barnen konstaterat att "samtliga bedöms som transportabla vid samtal och/eller undersökning". – I gryningen den 10 oktober hämtades familjen F. från Vistagården och fördes under poliseskort till Larnaca på Cypern för vidare befordran till Beirut. När det barnpsykiatriska utlåtet anlände var således avvisningen redan verkställd. Familjen H. bedömdes av Gustafsson, Agneta Lindqvist och Kerstin Liotta. I utlåtet konstaterades sammanfattningsvis följande. "Om barnen däremot avvisas innebär detta enligt vår mening ett allvarligt hot mot deras fysiska och psykiska hälsa." Med tanke på vad som hade hänt med familjen F. överlämnade Rädda Barnen-representanterna personligen sitt utlåtande till Arlandapolisen den 10 oktober klockan 17.00. Polisen lovade att någon verkställighet inte skulle ske innan man hade tagit del av utlåtet. – Efterföljande dag hade man kontakt med polisintendent Smedjegården vid Arlandapolisen. Han hade då tagit del av utlåtet. Han meddelade att han hade bitt polisens förtroendeläkare att undersöka familjen H. och tillade: "Om vår läkare säger att familjen ska i väg – då ska den i väg. Om han säger att familjen ska stanna så får den väl göra det." Smedjegården kände dock inte till vilken läkare som skulle undersöka familjen. Rädda Barnens representanter försökte därför på egen hand att ta reda på vilken läkare som skulle göra detta. Man ansåg nämligen att det var angeläget att informera den undersökande läkaren om att det redan fanns ett utlåtande utfärdat. På begäran av familjens ombud beslutade statens invandrarverk (SIV) under eftermiddagen den 11 oktober om inhibition av avvigningsbeslutet. Utlåtet från Rädda Barnen hade dessförinnan sänts till SIV via telefax. Rädda Barnens representanter utgick med anledning av inhibitionsbeslutet från att någon polisläkarundersökning varken var behövlig eller utfördes. Några dagar senare anlände emellertid ett utlåtande som hade skrivits av docenten Göran Struwe vid psykiatriska kliniken, Huddinge sjukhus. Struwe var dessutom förtroendeläkare vid SIV. Struves utlåtande, som var daterat den 11 oktober 1985, var ytterst kortfattat. Av intyget framgick inte om Struves bedömning grundats på en personlig undersökning och inte heller på vems uppdrag utlåtet skrivits. Det var undertecknat "i tjänsten", vilket gav intryck av att utlåtet utfärdats på SIV:s uppdrag. Vid samtal med Struwe hade denne emellertid upplyst att han besökt Vistagården på uppdrag av polisen, och att han ibland åtog sig en "del jobb åt polisen". Han hade vidare upplyst att han inte blivit informerad om att det redan förelåg ett omfattande intyg beträffande familjen och att det intyget redan fanns hos SIV.

Rädda Barnens företrädare ansåg det vara synnerligen anmärkningsvärt

att SIV:s förtroendeläkare handlade på direkt uppdrag av polisen. Man konstaterade att det vid SIV fanns två intyg, ett från dem själva och ett från förtroendeläkaren, vilka mynnade i mot varandra stridande slutsatser. Man framförde vidare som sin mening att en förtroendeläkare, som själv gör en personlig undersökning, bör se till att han tagit del av allt det utredningsmaterial som faktiskt föreligger, och vidare att en sådan undersökning bör ske på SIV:s uppdrag.

Rädda Barnen upplyste också att man hade anmält Borg, Ek och Struwe till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN).

Rädda Barnen bad att JO skulle pröva
om det i detta fall verkligen förelegat sådana "synnerliga" skäl för förvarstagande som svensk lagstiftning förutsätter,
om det var riktigt att placera de båda ungdomarna, 15 resp. 16 år gamla, i isoleringscell utan att ens göra klart för dem orsaken,
om det var korrekt att avvisa familjen F. utan att invänta det barnpsykiatriska utlåtandet,
om det var korrekt att undanhålla de jourhavande polisläkarna uppgiften om att barnen blivit föremål för ingående bedömningar av specialister på barns krigsupplevelser.
om polisläkarnas utlåtanden kunde anses vara tillfyllest och
om det var lämpligt att invandrarverkets förtroendeläkare åtog sig uppdrag åt polisen.

Till klagoskrivelsen var fogat kopior av dels PBU:s intyg beträffande familjen F., ställt till familjens ombud, dels ett intyg beträffande familjen H., utfärdat av Gustafsson, Agneta Lindqvist och Kerstin Liotta, dels intyget som utfärdats av Borg och Ek och dels, slutligen, intyget som utfärdats av Struwe.

Utredning

Klagomålen remitterades till länspolismästaren i Stockholms län för utredning och yttrande.

Tf länspolismästaren Gösta Welander inkom den 1 september 1986 med ett yttrande samt med det utredningsmaterial som legat till grund för polismyndighetens yttrande.

I yttrandet anförde Welander följande.

Rädda Barnen har i klagoskriften bett JO pröva sex konkreta frågeställningar.

1. Förelåg det i detta fall sådana synnerliga skäl för förvarstagande som vår lagstiftning förutsätter?

Enligt 50 § första stycket UtlL får en utlänning under 16 år inte utan synnerliga skäl tas i förvar. Detsamma gäller hans vårdnadshavare eller, om de är flera, en av dem. Denna inskränkning av möjligheten att besluta om förvar trädde i kraft den 1 januari 1985. Av propositionen 1983/84:144 framgår att det föreligger ett principiellt förbud mot att ta barn i förvar. Synnerliga skäl att frångå förbudet kan dock föreligga i samband med direktavvisning eller verkställighet.

När polismyndigheten skall direktavvisa någon tvingas myndigheten inte sällan besluta om förvar för att ifrågavarande person inte skall hålla sig undan. Detta gäller också barnfamiljer. Enligt länsstyrelsens mening förelåg synnerliga skäl att besluta om förvar i de här aktuella ärendena.

2. Var det riktigt att placera ungdomarna, 15 resp. 16 år gamla i isoleringscell utan att ens göra klart för dem orsaken?

I januari 1982 gjordes vissa ändringar i 81 och 82 §§ utlänningsförordningen (UtlF) i fråga om formerna för förvarstagande av en utlänning som är under 16 år. En sådan utlänning får vid verkställighet av ett förvarsbeslut inte längre utan synnerliga skäl tas in i kriminalvårdsanstalt, allmänt häkte eller polisarrest. Motsvarande gäller beträffande åtminstone den ene av vårdnadshavarna, som samtidigt hålls i förvar. Vistagården har inrättats för att tillgodose behovet av omhändertagande i så "civil" miljö som möjligt.

Av polismyndighetens handlingar framgår att både Samir H. och Houdo F. var fyllda 16 år, varför nämnda bestämmelser i UtlF angående formerna för förvarstagande inte är tillämpliga. Av den verkställda utredningen framgår att polismännen försökte förklara på engelska för Samir H. att han och Houdo F. skulle föras till häktet över natten och anledningen därtill. Eftersom det fanns beslut om att ungdomarna skulle förvaras på Vistagården borde vakthavande befäl underrättat beredskapstjänstgörande polischef och låtit denne besluta om förvaringsplats. Länsstyrelsen är dock medveten om att någon annan plats än häktet sannolikt inte funnits.

3. Var det korrekt att avvisa familjen F. utan att invänta det barnpsykiatriska utlåtandet?

Enligt 84 § UtlL skall beslut om avvisning verkställas så snart det kan ske. I propositionen 1983/84:144 betonade föredragande statsrådet att det är angeläget att förvarstiden av barn under 16 år blir så kort som möjligt. Polismyndigheten hade inhämtat ett utlåtande av Borg och Ek innan avvisningsbeslutet verkställdes. Därför kan ingen kritik riktas mot den skyndsamma handläggningen.

4. Var det korrekt att undanhålla de jourhavande polisläkarna uppgiften om att barnen blivit föremål för ingående bedömningar av specialister på barns krigsupplevelser?

Det var fel att de jourhavande polisläkarna inte fick kännedom om att familjen F. tidigare hade undersökts av läkare från PBU.

Chefen för Arlanda vaktdistrikt polisintendenten Sven Smedjegården har uppgett att han vidtagit åtgärder för att dessa misstag inte skall upprepas.

5. Kan polisläkarnas utlåtande anses vara tillfyllest?

Av de aktuella utlåtandena framgår svaret på frågan om det förelåg några medicinska hinder för att verkställa meddelat avvisningsbeslut. Därför är utlåtandena tillräckliga för att polismyndigheten skall kunna besluta i verkställighetsfrågan.

6. Är det lämpligt att invandrarverkets förtroendeläkare åtar sig uppdrag åt polisen?

Den 21 maj 1981 uppdrog regeringen till SIV att utse förtroendeläkare för rådgivning i ärenden enligt utlänningslagen åt arbetsmarknadsdepartementet, SIV och polismyndigheterna. Därför är det förtroendeläkarens skyldighet att även åta sig uppdrag åt polismyndigheterna.

Avslutningsvis vill länsstyrelsen påtala att dokumentationen av vidtagna

åtgärder i vissa avseenden inte är tillfredsställande. Av handlingarna i polismyndighetens akt framgår inte att Samir H. och Houdo F. delvis förvarats på allmänna häktet.

Rädda Barnen bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret och inkom med påminnelser.

Bedömning

JO Wigelius anförde följande i ett beslut den 4 maj 1988.

Jag kommer i det följande att behandla klagomålen i den ordning som de upptagits i Rädda Barnens skrivelse.

1. Frågan om det förelegat sådana skäl som krävs för tagande i förvar.

Såväl familjen F. som familjen H. överklagade polismyndighetens beslut om förvar till kammarrätten i Jönköping. I fråga om familjen H. meddelade kammarrätten i en dom den 11 oktober 1985 att polismyndighetens beslut inte skulle ändras. Beträffande familjen F. konstaterade kammarrätten i beslut den 18 oktober 1985 att familjens talan i målet hade förfallit på grund av att familjen avvisats ur landet den 10 oktober.

När det gäller domstolars eller andra myndigheters ställningstagande i bevisfrågor och andra frågor, där det inom lagens ram kan anläggas skilda synsätt, är utrymmet för kritiska uttalanden från JO tämligen begränsat. Det bör endast undantagsvis förekomma att JO i det särskilda fallet uttalar sig i sådana frågor. Något sådant undantagsfall föreligger inte här. Jag lämnar därför klagomålen i den delen.

Materialet i länspolismästarens utredning ger mig emellertid anledning att göra följande påpekande. I ett förhör som hållits med Smedjegården, som är chef för Arlanda vaktdistrikt, den 14 februari 1986 synes han företräda uppfattningen att de asylsökande familjer som uppger, att man under inga som helst omständigheter tänker återvända till sitt hemland, därmed också skulle göra gällande, att de kommer att göra allt för att hålla sig undan verkställighet av en eventuell avvisning. De förutsättningar som enligt 50 § utlänningslagen (1980:376) krävs för ett beslut om tagande i förvar skulle därigenom enligt Smedjegårdens mening vara uppfyllda. Jag delar allmänt sett inte denna uppfattning. I 50 § utlänningslagen stadgas också speciellt att en utlännings, som är under 16 år, inte får tas i förvar utan att det föreligger synnerliga skäl. Detsamma gäller hans vårdnadshavare eller, om de är flera, en av dem. Som också sägs i länspolismästarens yttrande innebär denna regel att det föreligger ett principiellt förbud mot att ta barn i förvar. Prövningen av om det kan anses föreligga synnerliga skäl att frångå detta förbud måste vara ytterst noggrann och ta sikte på omständigheterna i varje enskilt fall. Ett annat betraktelsesätt – exempelvis av det slag som Smedjegården tycks förespråka – medför lätt risk för att förvarstagande blir mer regel än undantag och att de tankar som bär upp bestämmelsen kommer att motverkas.

2. Frågan om det var riktigt att placera de två äldsta ungdomarna i isoleringscell utan att ens göra klart för dem orsaken till detta.

Länspolismästaren har hävdat att det av polismyndighetens handlingar

framgår att såväl Samir H. som Houdo F. var 16 år när de togs i förvar. Det har senare visat sig att denna uppgift var felaktig, så till vida att Samir H. fyllde 16 år först en vecka efter ankomsten till Sverige. Det inträffade visar på nödvändigheten av att man vid identifieringen av en just ankommen utlänning ordentligt vinnlägger sig om att få fram fullständiga uppgifter. Även om familjen H:s laissez-passer-bevis endast innehöll uppgifter om födelseår hade det ju varit en enkel sak att med hjälp av tolken efterhöra födelsedata. Efter en ändring som under år 1987 genomförts i 81 § utlänningsförordningen (1980:377) föreligger det för övrigt ett direkt förbud mot att ta in en utlänning som är under 16 år i kriminalvårdsanstalt eller allmänt häkte.

Vad som är än mer anmärkningsvärt är emellertid åtgärden att skilja de två äldsta barnen från familjerna och föra dem till allmänna häktet i Stockholm. Såvitt framgår av utredningen har båda de beslutsfattande polischeferna haft uppfattningen att man inte skulle dela upp familjerna utan att dessa, sammanhållna, skulle placeras på Vistagården. När det emellertid sedan visade sig att man inte ansåg sig kunna placera samtliga familjemedlemmar vid Vistagården har vakthavande befäl – utan att rådgöra med jourhavande polischef – fattat beslut om att de två äldsta barnen skulle föras till allmänna häktet. En sådan handläggning inger betänkligheter. Det torde ju inte krävas ett alltför stort mått av eftertanke för att inse att en sådan lösning borde ha undvikits. Jag kan för egen del inte se att exempelvis ett förfarande som gått ut på att man lagt in extra madrasser åt de två äldsta barnen skulle ha medfört någon kritik under de förhållanden som rådde. I en situation som denna borde väl redan humanitära skäl tala för att man till varje pris försökte hålla samman var och en av de två familjerna. Till detta kommer, som jag redan nämnt, att de tjänstgörande polischeferna beordrat att så skulle ske. Genom att vakthavande befäl själv fattat beslut om att placera barnen i allmänna häktets lokaler har den jourhavande polischefen inte givits möjlighet att ta ställning till den uppkomna situationen. Jag är således kritisk till det inträffade. Saken förbättras inte av att det i polismyndighetens handlingar saknas anteckningar om att förvarsplatsen ändrats för de två äldsta barnen. Det är viktigt, även från kontrollsynpunkt, att sådana anteckningar förs med stor noggrannhet. Det får väl vidare betraktas som en självklarhet att barn som blir utsatta för en omplacering av detta slag blir ordentligt informerade om vad som skall hända med dem och orsaken till detta. Jag är dock inte helt övertygad om att så har skett i detta fall.

3–4. Frågan om det var korrekt att avvisa familjen F. utan att invänta utlåtandet från PBU och vidare om det var korrekt att undanhålla de jourhavande polisläkarna uppgiften om att barnen blivit föremål för ingående bedömningar av specialister.

Dessa två frågeställningar hänger nära samman med varandra och behandlas därför i ett sammanhang här.

Det skulle i och för sig ha kunnat finnas förutsättningar att underlåta kritik mot polismyndighetens skyndsamma handläggning av ärendet, nämligen om läkarna Borg och Ek blivit informerade om den undersökning som läkare från PBU företagit beträffande familjen F. Nu har emellertid någon sådan

information inte lämnats. Som jag ser det borde polisen, när man inte fann skäl att på grund av nya omständigheter överlämna ärendet till SIV, i vart fall ha avvaktat med att verkställa avvisningen till dess utlåtandet från PBU inkommit. Ett sådant förfarande skulle ju ha gjort det möjligt att ställa vad som sägs i Borgs och Eks utlåtande mot den bedömning som görs i utlåtandet från PBU. – I sitt yttrande konstaterar länspolismästaren att det var fel att de jourhavande polisläkarna inte fick del av denna information. Han upplyser samtidigt att Smedjegården har vidtagit åtgärder för att misstaget inte skall upprepas. Jag delar länspolismästarens bedömning och utgår från att de vidtagna åtgärderna haft avsedd verkan. Med den kritik som ligger i det sagda lämnar jag klagomålen också i denna del.

5. Frågan om polisläkarnas utlåtande kan anses vara tillfyllest.

I ett beslut den 7 maj 1986 har socialstyrelsen ansett det befogat att rikta viss kritik mot polisläkarnas utformning av intygen. Man har dock inte ansett det rimligt – med hänsyn till samtliga omständigheter i ärendet – att låta denna kritik mynna i en talan om disciplinärt ansvar. I sammanhanget upplyser socialstyrelsen också att man har tillsatt en utredning som bl. a. skall granska läkares medverkan i sådana fall som förekommit i detta ärende.

Rädda Barnen har i sina påminnelser förklarat sig vidhålla kritiken mot utformningen av polisläkarnas utlåtanden men godtagit den bedömning som socialstyrelsen gjort i denna del.

Den fråga som aktualiseras i detta avsnitt har redan behandlats av socialstyrelsen. Jag saknar för egen del anledning att uttala mig om huruvida den bedömning som socialstyrelsen gjort varit riktig eller ej.

6. Frågan om det är lämpligt att SIV:s förtroendeläkare åtar sig uppdrag åt polisen.

Denna fråga behandlas bl. a. av JO Gunnel Norell Söderblom i ett beslut den 27 januari 1988, dnr 1442-1986. I beslutet konstateras i detta hänseende att den oklarhet som råder rörande förtroendeläkares ställning inte är tillfredsställande. En kopia av beslutet har därför överlämnats till en särskild utredningsman som nyligen har tillsatts för att se över bestämmelserna om tillsyn av hälso- och sjukvårdspersonalen m. m.

Vid telefonsamtal med avdelningsdirektören Lars-Arvid Frithiof vid socialstyrelsen har inhämtats att den arbetsgrupp som enligt vad som sägs i socialstyrelsens beslut den 7 maj 1986 har fått i uppdrag att överväga bl. a. de legala förutsättningarna för läkares insatser i utlänningsärenden ännu inte kommit fram till hur man bör organisera ett system med förtroendeläkare. Med hänsyn till frågans vikt och de motsättningar som tycks råda i ämnet är det enligt min mening angeläget att problemet löses med det snaraste. Med detta konstaterande lämnar jag klagomålen också i denna del.

Avslutningsvis vill jag anföra detta: Rädda Barnen har i sin anmälan inte särskilt tagit upp frågan om det varit riktigt av polismyndigheten att direktavvisa familjerna F. och H. och av SIV att inte överta ärendena. För egen del är jag benägen att anse att utvecklingen i dessa ärenden haft sin egentliga grund i den av myndigheterna redovisade ståndpunkten att familjernas skäl av politisk-humanitär natur kunnat lämnas utan avseende i

enlighet med ordalydelsen i 34 § utlänningslagen. Polismyndigheternas möjligheter att avvisa utlänningar som anför skäl av politisk natur för att få stanna i Sverige är enligt lagförarbeten och andra uttalanden avsedda att utnyttjas i ett fåtal fall av okomplicerad natur. Det har således inte förutsatts av lagstiftaren vid utformningen av handläggningsreglerna att polismyndigheter skulle komma att hantera ärenden med sådana komplikationer som är aktuella här. Likväl har detta kommit att bli en icke ovanlig företeelse. För egen del vill jag ifrågasätta om inte lagbestämmelsen om skyldighet för polismyndighet att överlämna avvsningsärenden till SIV har förlorat allt innehåll när polismyndigheten med stöd av SIV kunnat finna att sådana skäl som familjerna F. och H. anfört för sin ansökan att få uppehållstillstånd i Sverige kunde lämnas utan avseende.

Jag överlämnar en kopia av detta beslut till arbetsmarknadsdepartementet och till riksdagens socialförsäkringsutskott för kännedom.

Förvarstagande av en 16 månaders flicka i ett ärende angående verkställighet av beslut om utvisning m. m.

(Dnr 2781-1986)

I ett beslut den 14 juni 1988 anförde JO Wigelius följande.

I. Bakgrund

Peruanska medborgarna Ismael C. och hans maka Rosio kom till Sverige den 24 januari 1985. De ansökte därefter om uppehålls- och arbetstillstånd hos polismyndigheten i Jakobsberg. Ismael uppgav sig därvid vara politisk flyktning. Ärendet överlämnades av polismyndigheten till statens invandrarverk (SIV), som den 13 november 1985 beslöt avslå makarna C:s ansökan samt utvisade dem och makarnas den 3 juli 1985 födda dotter Agneta. Sedan makarna C. besvärat sig, avslog regeringen besvären i ett beslut den 23 oktober 1986.

Samma dag som regeringsbeslutet meddelades fattade polismyndigheten i Jakobsberg (polisintendenten Hans Östberg) med stöd av 8 § utlänningslagen beslut att familjen C. skulle hämtas utan föregående kallelse. Vid eftersökning samma dag kunde familjen inte anträffas. Påföljande dag överlämnades ärendet till polisen i Stockholm, varvid polisintendenten Carin Ewald beslöt att familjen C. skulle tas i förvar med stöd av 50 § utlänningslagen. Grunden härför var att det skäligen kunde befaras att man skulle komma att hålla sig undan.

Vid ytterligare undersökningar i Jakobsberg påträffades endast makarna C:s dotter, som anförtrots åt en släkting till fru C. Dottern fördes av polispersonal till Vistagården, där hon förvarades i omkring två dygn medan efterforskningen av föräldrarna fortsatte. Sedan denna misslyckats återfördes barnet den 26 oktober 1985 till fru C:s släkting.

Polismyndigheten i Stockholm överlämnade den 15 december 1986

verkställighetsärendet till SIV. Verket överlämnade i sin tur ärendet till regeringen med yttrande att man fann anledning till ändring av tidigare beslut. I samband därmed upphävdes beslutet om tagande i förvar. Regeringen fann den 7 maj 1987, med hänsyn till de sammantagna omständigheter som då förelåg i ärendet, att utvisningsbesluten inte borde verkställas och upphävde därför dessa.

2. Klagomålen

I en skrivelse, som kom in till JO den 27 november 1986, anförde generalsekreteraren i Rädda Barnen, Thomas Hammarberg, i huvudsak följande.

Torsdagen den 23 oktober 1986 hade regeringen beslutat att avslå överklaganden från sju peruaner över SIV:s beslut i mars 1985 om att inte bevilja dessa uppehållstillstånd i Sverige. Redan samma dag greps en peruansk kvinna och hennes fyraåriga dotter och sattes i förvar på Vistagården. Mannen höll sig undan för polisen. Samma dag gick också paret C. under jorden. De meddelade via telefon nära anhöriga, fru C:s bror och hans hustru, att de hade för avsikt att överlämna sin 16 månader gamla dotter Agneta i deras vård tills vidare. Hon överlämnades också samma dag vid halvtolvtiden genom ombud till de anhöriga.

Fredagen den 24 oktober gjorde polisen i Jakobsberg en husundersökning i familjen C:s lägenhet. Den genomfördes av ett stort antal poliser som var tungt beväpnade. Dessutom deltog en socialsekreterare från socialjouren. – Lägenheten befanns vara tom. Polisen fortsatte då med ytterligare husundersökningar i det bostadsområde i Järfälla, där familjen C. bodde. Socialsekreteraren kunde därvid på grund av andra engagemang inte delta. De fortsatta undersökningarna gjordes därför utan att någon från de sociala myndigheterna var närvarande. Vid 14-tiden samma dag gjorde ett tiotal tungt beväpnade poliser en undersökning hemma hos fru C:s bror och svägerska. I lägenheten fanns bl. a. Agneta, som sov. Samtliga vuxna beordrades ner i källaren, där de fick stanna i omkring tio minuter för identifikation samtidigt som lägenheten genomsöktes. Agneta hade därvid tillåtits att ligga kvar i sängen och sova. Svägerskan hade i detta sammanhang för polisen uppgivit att ”mitt barn sover”. Polisen gjorde därefter en husundersökning i ytterligare en lägenhet utan att finna de personer man sökte.

Vid 17-tiden återkom polisstyrkan till fru C:s bror och svägerska. Denna gång förstod polisen att Agneta fanns i lägenheten. Sedan svägerskan uppmanats att göra i ordning saker som Agneta kunde ha med sig gav sig två civilklädda poliser vid 19-tiden av med Agneta, medan några poliser stannade kvar i lägenheten till omkring kl. 22.00. Inte någon gång under besöket uppgav poliserna några namn. De anhöriga fick inte några uppgifter om vart Agneta förts eller vart de kunde vända sig för att få ytterligare upplysningar. Polisen förhörde sig inte heller om Agnetas relationer till den familj hon vistades hos eller erbjöd någon att följa med när Agneta togs i förvar.

Det hade senare visat sig att Agneta förts till Vistagården, där den peruanska kvinnan och hennes fyraåriga dotter redan fanns. Strax innan

Agneta anlönt till Vistagården hade denna kvinna fått veta att hon "skall passa en flicka som hittats ensam hemma". – Sedan ett antal personer engagerat sig i fallet och Rädda Barnen beslutat att agera, återfördes Agneta till sina släktingar av polis och socialarbetare den 26 oktober vid 19-tiden.

Efter att ha redovisat sin inställning i frågan om omhändertagande av barn ställde Hammarberg, mot bakgrund av bl. a. förarbetena till 50 § utlänningslagen och uttalanden från vissa befattningshavare inom polisväsendet angående det här redovisade fallet, följande frågor.

- Förelåg i fallet Agneta grund för förvar och förelåg sådana synnerliga skäl att ta henne *ensam* i förvar, särskilt mot bakgrund av att polismyndigheten inte kunde verkställa utvisning av henne utan vårdnadshavares närvaro?
- Borde polismyndigheten ha tillgripit mindre ingripande tvångsåtgärder, t. ex. att ha använt sig av uppsiktsförfarande i stället för ett "fängsligt förvarstagande"?
- Är det *sätt* på vilket förvarstagandet genomfördes och det faktum att polismyndigheten underlät att informera de tillfälliga vårdnadshavarna/släktingarna och ombudet om vart man fört Agneta och var hon befann sig under frihetsberövandet förenligt med utlänningslagstiftningen, polisinstruktioner etc.?
- Hade polisen rätt att ta barnet i förvar, utan att de sociala myndigheterna medverkade?

Hammarberg fogade vid sin skrivelse ett utlåtande över en barnpsykiatrisk bedömning av Agneta, utförd av leg.läk. Sigmund Soback (specialist i barn- och ungdomspsykiatri) och barnpsykologen Birgitta Böhm den 29 oktober 1986 i det tillfälliga fosterhemmet. De anförde som sin bedömning bl. a. att flickan uppvisade vissa tecken på sviter av det trauma hon genomlidit men att dessa tecken endast var lätta och snart borde försvinna, under förutsättning att hon inom en snar framtid återförenades med föräldrarna.

3. Utredning

Handlingarna remitterades till länspolismästaren i Stockholms län för utredning och yttrande.

Av de redogörelser för händelseförloppet som med anledning av remissen inhämtats från polisintendenten Hans Östberg och polismästaren Hans Leister, polismyndigheten i Jakobsberg, samt polisintendenten Carin Ewald, polismyndigheten i Stockholm, framgår bl. a. följande.

Polismyndigheten i Jakobsberg underrättades den 22 oktober 1986 per telefon av arbetsmarknadsdepartementet att regeringen dagen därpå skulle komma att lämna familjen C:s besvär över SIV:s utvisningsbeslut utan bifall. Man hade därvid uttalat att det bedömdes som angeläget att verkställighet kunde ske så snart som möjligt. Skälen härför hade dock ej utvecklats. Telex om regeringsbeslutet och handlingarna i ärendet kom in till polismyndigheten i Jakobsberg den 23 oktober. Efter föredragning för Östberg gjorde denne bedömningen att det skäligen kunde befaras att vederbörande utlännningar med hänsyn till sina personliga förhållanden inte skulle efterkomma kallelse att inställa sig hos polismyndigheten för delgivning av regeringsbeslutet och för verkställighetsförhör. Östberg beslöt därför med

stöd av 8 § utlänningslagen att de skulle hämtas utan föregående kallelse. Familjen eftersöktes i denna avsikt men utan framgång i bostaden. Man beslöt då att återuppta efterforskningarna dagen därpå.

På morgonen den 24 oktober uppdrogs åt några kriminalinspektörer att ta kontakt med familjen C. Vid telefonkontakt med familjens lägenhet uppgav "en man med utländsk brytning" att lägenheten skulle hållas stängd för polisen, vilket den också förblev. Omkring kl. 08.30 rapporterades läget för Leister, varvid hade meddelats bl. a. att familjen förskansat sig i lägenheten med ett ettårigt barn samt att, enligt uppgift från en viss socialsekreterare, det ej kunde uteslutas att paret hade vapen. Leister beslöt därefter att "frysa läget", meddela Stockholms polisdistrikt att piketinsats kunde komma att behövas och låta personalen avvakta vidare order. Därefter inhämtade Leister viss information från arbetsmarknadsdepartementet, rikspolisstyrelsen, SIV och polismyndigheten i Stockholm. På grund härav gav han order om att verkställighetsåtgärderna i första hand skulle utföras på frivillighetens väg. Han ansåg ett mjukt och försiktigt ingripande vara påkallat dels med tanke på barnet, dels för att undvika våld mot person. Övertalningsförsök skulle inledas med hjälp av en socialsekreterare. Även en tolk tillkallades för att förebygga eventuella språksvårigheter – trots att familjen enligt uppgift talade svenska. Man erhöll dock ej kontakt med familjen. Leister gav också order att inkalla piketgruppen från Stockholm. – Efter att ha låtit polispersonal avvakta vid lägenheten under förmiddagen utan att något ljud uppfattats gav Leister kl. 12.40 order om inbrytning. Denna verkställdes av piketgruppen som dock fann lägenheten tom. Det visade sig senare att familjen tagit sig ut via balkongen och en grannlägenhet. Under eftermiddagen eftersöktes familjen hos släktingar, Rosio C:s bror och dennes hustru. Där befann sig fyra vuxna och två barn. Det ena barnet uppgavs vara lägenhetsinnehavarens son, det andra dotter till en av de besökande männen. Polisaktionen avslöstes kl. 14.50.

Sedan ytterligare informationer inhämtats beslöts omkring kl. 18.00 om ny husrannsakan hos Rosio C:s bror och svägerska. Därvid påträffades ej föräldrarna men väl den lilla flicka som tidigare funnits där och som nu konstaterades vara Agneta. Hon överfördes därför till polisstationen i Jakobsberg, där hon omhändertogs av en kvinnlig polisaspirant, och därefter till Vistagården i Huddinge tillsammans med en kvinnlig kriminalinspektör.

Då en samordnad polisinsats nu bedömdes nödvändig och då Leister skulle ha polischefsberedskap under helgen och därefter semester, togs ärendet kl. 18.30 av polismyndigheten i Stockholm. Efterforskningarna av Agnetas föräldrar fortsatte, dock utan resultat. Den 26 oktober 1986 beslöt polismyndigheten att låta flickan återvända till släktingarna, eftersom möjligheterna att finna föräldrarna bedömdes som små.

Leister anförde sammanfattningsvis bl. a. detta.

Förvarstagandet av flickan Agneta betraktar jag ej som något isolerat beslut. Vad polismyndigheten hade att verkställa var regeringens beslut att utvisa hela familjen på tre personer inklusive flickan Agneta. Agneta överlämnades av sina föräldrar under kvällen till tredje person hos vilken Agneta påträffades av polisen. Vi räknade då med att snarast påträffa även

föräldrarna och på så sätt kunna samla familjen för en gemensam verkställighet.

Visserligen har verkställighetsärendena i utlänningsärenden under senare år blivit allt besvärligare – inte minst genom täta ändringar i lagstiftningen. Innebörden av skilda begrepp hinner nästan aldrig utkristalliseras i rätts-tillämpningen. Klart är emellertid att av förarbetena till här aktuell bestämmelse framgår att synnerliga skäl kan föreligga exempelvis i samband med verkställighet. Vederbörande bör då föras till så "civil" miljö som möjligt. Detta anser jag uppfyllt.

Avslutningsvis tror jag alla begriper att polisen inte skyddsutrustar sig för att hämta ett litet barn på 1 1/2 år. Skyddsvästar och förstärkningsvapen måste dock användas i de fall vi har att omhänderta människor – vuxna sådana – som vi kan ha anledning beteckna som farliga. Utrustningen är till för att förhindra att människor kommer till skada – såväl den som skall omhändertas som polismännen som har att göra ingripandet. Som polischef har jag ansvar inte enbart inför allmänheten eller skilda grupper utan även inför mina polismän och deras familjer. Risk för våld och skador elimineras naturligtvis i proportion till de skyddsåtgärder som vidtages. Med närmare vetskap om aktuell organisation och om de människor mot vilka utvisningsbeslutet i detta ärende riktar sig skulle jag naturligtvis ej heller i dag göra någon annan bedömning än jag gjorde den 24 oktober 1986.

Carin Ewald yttrade bl. a. följande.

Polismyndighetens bedömning av behovet av förvarstagande i ett verkställighetsärende innebär till största delen en bedömning av hur stor risken är för att utlännningen kommer att hålla sig undan. Finns en sådan risk innebär detta att verkställighet av utvisningsbeslutet förefaller omöjlig att genomföra. Polismyndigheten anser då att också synnerliga skäl för att ta ett barn i förvar kan föreligga.

I praktiken går prövningen till på följande sätt: I förarbetena till utlänningslagen betonas gång på gång att tvångsmedel endast skall användas med stor restriktivitet. Kravet på synnerliga skäl för att ta barn under 16 år i förvar innebär ytterligare en begränsning av möjligheterna att besluta om förvar. Förarbetena ger endast ett exempel på vad som kan utgöra synnerliga skäl, nämligen att en direktavvisning omöjliggöres om den som skall avvisas inte berövas friheten. Bestämmelsen i 50 § utlänningslagen måste därför ses som ett principiellt förbud att ta barn under 16 år i förvar. Endast i undantagsfall får sådant tvångsmedel komma till användning.

Polismyndigheten fattar aldrig beslut om förvar som berör barn under 16 år om det finns någon möjlighet att verkställa utvisningen på annat sätt. I de fall där utlännningen genom sitt uppträdande klargör att han inte kommer att medverka till verkställigheten, ser polismyndigheten inte någon annan utväg än att frihetsberöva samtliga familjemedlemmar.

Polismyndighetens bedömning att en kvalificerad risk att familjen skulle hålla sig undan förelåg innebar att verkställighet av utvisningsbeslutet skulle bli omöjlig att genomföra om inte samtliga medlemmar i familjen berövades friheten. Polismyndigheten fann därför att denna risk innebar att synnerliga skäl att ta barnet i förvar förelåg.

— — —

Rädda Barnen har i sin skrivelse till JO ifrågasatt om polisen hade synnerliga skäl att omhänderta flickan ensam eftersom verkställighet ändå inte kunde ske så länge föräldrarna höll sig undan. Det är i och för sig riktigt att det krävs att fråga om verkställighet av ett utvisningsbeslut har uppkommit för att flyktfara, oavsett arten av denna, skall kunna föranleda ett beslut

om förvar. Vid tiden för omhändertagandet hade polismyndigheten inlett verkställighetsförfarandet och några upplysningar som medförde tveksamhet huruvida verkställighet skulle ske förelåg över huvud taget inte. Det var bara en fråga om att leta reda på de personer som omfattades av utvisningsbeslutet. Den omständigheten att de personer som skall utvisas inte har för avsikt att finna sig i utvisningsbeslutet påverkar enligt polismyndighetens mening inte det förhållandet att fråga om verkställighet faktiskt har uppkommit. Så länge det fanns ställen där föräldrarna kunde tänkas uppehålla sig hade polismyndigheten också för avsikt att söka dem. Först när alla sådana möjligheter är uttömda kan man säga att någon verkställighet knappast kommer att äga rum inom den närmaste tiden.

Det var också sedan alla för polisen kända uppehållsorter blivit undersökta som man konstaterade att verkställighet inte längre var aktuell och beslutade att återsända flickan till släktingarna.

Någon avsikt att genom omhändertagandet tvinga föräldrarna att träda fram har aldrig funnits. Det saknas anledning att tro att de föräldrar som överger sina barn för att undgå verkställighet låter sig påverkas av vetskapen att barnen har blivit omhändertagna. Det är väl känt att enligt svensk praxis verkställs sällan utvisningsbeslut beträffande ensamma barn eller delar av familjer, varför ett sådant omhändertagande knappast torde ge föräldrarna anledning att ge sig tillkänna.

Mindre ingripande tvångsåtgärder, som t.ex. anmälningsplikt, ansåg polismyndigheten meningslöst att tillgripa. Det skulle innebära att den familj som tidigare lämnat oriktiga uppgifter om barnets identitet skulle ansvara för att hon fanns tillgänglig för den händelse föräldrarna anträffades.

Rädda Barnen påpekar också att polismyndigheten borde ha underrättat ombudet och de tillfälliga vårdnadshavarna om barnets vistelseort. Till dess att regeringen meddelade beslut om utvisning hade familjen haft tillgång till biträde enligt rättshjälpslagen. Sådant uppdrag upphör enligt gällande regler i och med att beslut om utvisning meddelas. I verkställighetsskedet meddelas rättshjälp genom offentligt biträde antingen när anledning förekommer att överlämna ärendet till statens invandrarverk enligt 85 § eller 86 § UtlL eller när utlännningen hållits i förvar längre tid än en vecka, rättshjälpslagen (1972:429) 41 § 1 stycket 7 p. Något biträde enligt rättshjälpslagen fanns således inte. Polismyndigheten hade inte heller fått fullmakt för någon att agera som ombud för familjen. Inte heller hade någon agerat som ombud genom att komma med inlägga i ärendet. Det fanns således inte något ombud att underrätta.

Rädda Barnen har i sin skrivelse till JO gjort gällande att familjen där flickan vistades innan omhändertagandet var "tillfälliga vårdnadshavare". Enligt föräldrabalken 6 kap. 2 § står barn under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem om inte rätten har anförtrott vårdnaden åt en eller två särskilda förordnade förmyndare. Endast genom beslut av rätten kan vårdnad enligt föräldrabalken flyttas från föräldrarna. "Tillfällig vårdnad" är inte reglerad i föräldrabalken och någon underrättelseskyldighet torde inte kunna härledas ur detta begrepp.

Föreligger skyldighet att underrätta om barns vistelseort efter omhändertagande torde denna skyldighet i första hand fullgöras genom underrättelse till föräldrarna. I det förslag till barnkonvention som Rädda Barnen redogör för i sin skrivelse framgår det också tydligt att "myndigheten skall hålla föräldrar och barn informerade om den frånvarandes vistelseort". Den underrättelseskyldighet som eventuellt kan anses åligger polismyndigheten i fall där barn omhändertas med stöd av 50 § UtlL kunde i detta fall inte fullgöras eftersom föräldrarna befann sig på för polismyndigheten okänd ort.

Någon underrättelse om flickans vistelseort har inte lämnats till familjen

där hon vistades. Inte heller har några förfrågningar gjorts till ansvariga eller handläggare vid Stockholmspolisen. Huruvida man har gjort någon förfrågan till polisen i Jakobsberg framgår inte av Rädde Barnens skrivelse. Hade familjen gjort förfrågan om flickans vistelseort hade det inte funnits någon anledning att inte lämna ut den uppgiften.

Enligt rikspolisstyrelsens allmänna råd (CM 4/84) skall polismyndigheten omedelbart underrätta socialförvaltningen i den ort där barnet förvaras när barn under 16 år tas i förvar enligt utlänningslagen. Sedan flickan förts till Vistagården uppdrog undertecknad till vakthavande befäl i Huddinge polisdistrikt att fullgöra denna anmälningsplikt. Samtidigt hemställdes att en särskild vårdare skulle finnas på Vistagården för vård av flickan. Vakthavande befäl gav sedan besked att någon sådan vårdare kunde kommunen inte bistå med. Inte heller ett fosterhem med de särskilda kvalifikationer som krävdes kunde omedelbart ordnas. Polismyndigheten har därmed berett de sociala myndigheterna möjlighet att ombesörja vården av flickan i enlighet med de föreskrifter som finns.

Enligt praxis begärs alltid bistånd av socialmyndighet vid ingripanden mot barn. Vid transport från Vistagården för vilken polismyndigheten i Stockholm var ansvarig, fanns en socialtjänsteman närvarande. Polismyndigheten har därmed följt de föreskrifter som finns.

Biträdande länspolismästaren Gösta Welander fann i sitt yttrande, mot bakgrund av vad Leister och Carin Ewald anförde, inte att någon befattningshavare vid polismyndigheterna i Jakobsberg och Stockholm hade gjort sig skyldig till brott eller tjänsteförseelse.

Härefter remitterades handlingarna i ärendet till statens invandrarverk för yttrande. Verket yttrade sig endast angående verkets befattningshavare med verkställighetsärendet och upphävandet av beslutet om tagande i förvar av mannen.

Rädde Barnen bereddes tillfälle att komma in med yttrande över utredningen och lät under hand meddela att man vidhöll de synpunkter som redovisats i anmälan.

4. Bedömning

4.1 Allmänna överväganden

8 § utlänningslagen (UtlL) innehåller bl. a. att en utlänning som vistas i Sverige är skyldig att efter kallelse av polismyndighet personligen inställa sig hos myndigheten och lämna upplysningar om sin vistelse här. Om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter skäligen kan befaras att han ej skulle efterkomma en kallelse, får utlänningen hämtas utan föregående kallelse. Vidare föreskrivs i 50 § UtlL att en utlänning får tas i förvar bl. a. när fråga om verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut har uppkommit och det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter skäligen kan befaras att han kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet. Dessa bestämmelser skall ses mot bakgrund av 1 § 2 stycket UtlL, där det anges att lagen skall tillämpas på ett sådant sätt att utlänningars frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje särskilt fall.

I rekvisitet "skäligen kan befaras" ligger att det måste göras en särskild

prövning i varje enskilt ärende. För att undanhållanderisk skall anses föreligga måste man kunna åberopa konkreta omständigheter till stöd för att en sådan risk kan anses föreligga, innan utlännningen kan tas i förvar. I de flesta fall torde därför en närmare undersökning av utlänningsens förhållanden vara påkallad, innan det går att ta ställning till faran för undanhållande. En allmän bedömning av denna utifrån vad som vanligen brukar hända i fråga om t. ex. personer av en viss nationalitet är således inte tillräcklig.

Östberg har inte närmare angivit vad han grundat sin bedömning om undanhållanderisk på. Eftersom jag inte har funnit skäl att ifrågasätta något ansvar för Östberg, har jag heller inte ansett mig ha anledning att utreda denna fråga närmare. Till Östbergs fördel bör här nämligen framhållas att han valde det mindre ingripande tvångsmedlet hämtande till förhör i stället för tagande i förvar. Det senare utgör, enligt vad jag tror mig veta, en mer eller mindre stadgad praxis på sina håll. Han kan också ha påverkats av uppgiften från arbetsmarknadsdepartementet att det där bedömts som angeläget med en snar verkställighet. Sådana bedömningar medför emellertid inte att rekvisiten för användande av tvångsmedel får någon förändrad innebörd.

När polismyndigheten i Stockholm den 27 oktober 1986 övertog verkställighetsärendet hade onekligen, på grund av omständigheter som framkommit i samband med efterspaningar av familjen C., förutsättningarna för tagande i förvar inträtt. En särskild fråga i det sammanhanget är emellertid när man får eller skall fatta beslut om förvar i den eftersöktes utevaro. Själva uttrycket ta i förvar synes mig närmast leda tanken till att utlännningen finns till hands vid prövningen. I förarbetena till förvarsreglerna har jag inte heller kunnat finna något som ger vid handen att lagstiftaren tänkt sig några beslut om förvar i utlänningsens frånvaro. Det kan här påpekas att de nuvarande reglerna om förvar i utlänningslagen har tillkommit med ledning av utformningen av bestämmelserna i rättegångsbalken om anhållande och häktning, något som enligt uttryckliga föreskrifter kan beslutas i den misstänktes utevaro. (Jfr institutet "gripande", vilket för sin användning synes förutsätta att den misstänkte är tillgänglig.) Från effektivitetssynpunkt synes heller inte mycket stå att vinna med att besluta om förvarstagande, när utlännningen inte redan är tillgänglig. Om han inte kan anträffas för delgivning av ett beslut om verkställighet torde det ofta vara tillräckligt att han efterlyses med stöd av bestämmelserna i efterlysningkungörelsen. Vid anträffandet får sedan en bedömning göras av förutsättningarna för tagande i förvar. Det kan här erinras om möjligheten för enskilda polismän att med stöd av 11 § polislagen tillfälligt omhänderta en utlännning i avvaktan på polismyndighetens prövning av frågan enligt 50 § UtIL.

Också från andra utgångspunkter kan det mot bakgrund av det sagda ifrågasättas om beslut om tagande i förvar normalt bör fattas i den eftersöktes utevaro. Om beslutet inte blir verkställt inom kort tid föreligger det nämligen en risk att, när det faktiska frihetsberövandet slutligen sker, förhållandena har ändrats på ett sådant sätt att det intelängre finns grund för förvar; jfr JO:s ämbetsberättelse 1987/88 s. 103 f. Att en enskild drabbas av ett frihetsberövande på grund av brister i myndighetens rutiner i fråga om t. ex. bevakning kan i princip inte godtas.

4.2 Grunden för Agnetas tagande i förvar

Genom en lagändring, som trädde i kraft den 1 januari 1985, skärptes förutsättningarna för att ta barn i förvar. Tillägget i 50 § UtIL innefattar att en utlännings som är under 16 år inte utan synnerliga skäl får tas i förvar och att detsamma skall gälla barns vårdnadshavare eller, om de är flera, någon av dem. I prop. 1983/84:144 anförde föredragande statsrådet att hon för egen del ansåg det ytterst viktigt att förvarstagande inte tillgrips i andra fall än då detta är oundgängligen nödvändigt. Vidare ville hon, efter att ha redovisat invandrapolitiska kommitténs mening att synnerliga skäl för förvar av barn kunde föreligga i direktavvisningssammanhang, inte utesluta att så även annars undantagsvis kunde vara fallet, exempelvis i samband med verkställighet. Hon uttalade därvid att det, om förvarstagande blev nödvändigt, var angeläget att förvarstiden blev så kort som möjligt.

Carin Ewald har ställt förvarstagandet i relation till frågan om verkställighet av utvisningsbesluten varit aktuell. Det råder enligt min mening inte någon tvekan om att så har varit fallet. Tveksamheten i detta ärende hänförs sig till om det förelegat synnerliga skäl att ta Agneta i förvar, när hon anträffats hos andra personer än föräldrarna. Enligt min mening kunde sådana skäl måhända ha förelegat om man haft en någorlunda säker uppgift om var föräldrarna fanns och således haft grundad anledning anta att de inom kort skulle komma att omhändertas. Av yttrandet från Carin Ewald framgår dock inte annat än att polismyndigheten hade för avsikt att söka dem på de ställen där de kunde tänkas uppehålla sig. I den situationen anser jag inte att de lagliga förutsättningarna för Agnetas tagande i förvar har varit för handen. I övrigt vill jag hänvisa till vad jag ovan anfört om beslut om tagande i förvar i en utlännings frånvaro.

4.3 Hade mindre ingripande åtgärder bort vidtas?

Rädda Barnen har ifrågasatt om polismyndigheten inte borde ha tillgripit mindre ingripande tvångsåtgärder, t. ex. uppsiktsförfarande, i stället för att ta Agneta i förvar. Ett sådant förfarande, som regleras i 50 § 2 stycket UtIL, är emellertid formellt betraktat inte särskilt lämpat i fråga om ett litet barn. Det innefattar nämligen att utlänningsen åläggs t. ex. anmälningsplikt eller andra villkor som behövs för att hålla utlänningsen under uppsikt. Däremot hade det naturligtvis inte mött några hinder och kanske varit den lämpligaste åtgärden att polismyndigheterna ställt lägenheten under bevakning, om det ansetts vara särskilt angeläget att hålla reda på Agnetas vistelseort.

4.4 Medverkan av sociala myndigheter m. m.

Någon skyldighet att underrätta de sociala myndigheterna i ett fall som det förevarande finns inte. Däremot är det självfallet lämpligt att så sker i enlighet med den av rikspolisstyrelsen utfärdade handledningen. Så har också skett. Att något biträde från kommunens sida inte stått att få borde enligt min mening ha fått polismyndigheten att göra en omprövning av beslutet om förvar. Carin Ewald har emellertid endast anfört att "Polismyn-

digheten – – berett de sociala myndigheterna möjlighet att ombesörja vården av flickan”. Det kan därför finnas skäl att understryka att det alltid är polismyndigheten som har det primära ansvaret för omvårdnaden av förvarstagna personer. Kan man inte uppfylla detta ansvar bör knappast förvarstagandet bestå.

Omvårdnadsfrågan löstes i stället på det sättet att Agneta överantvordades till en peruansk kvinna, som också var tagen i förvar. Det är möjligt att detta från rent praktiska synpunkter varit det lämpligaste i detta fall och att det inte visat sig ogynnsamt med tanke på barnets bästa under förhandenvarande omständigheter. Principiellt sett kan det emellertid inte godtas att tillsynen av frihetsberövade personer anförtros en annan frihetsberövad. Polisen kunde rimligen inte ha någon större kännedom om kvinnans lämplighet att ta hand om en annan familjs barn och tog på sig ett stort ansvar genom detta förfarande. Det är inte heller, från en annan utgångspunkt, möjligt att på detta sätt ålägga en enskild person ett myndighetsansvar.

4.5 Övrigt

Rädda Barnen har vidare ifrågasatt sättet för verkställigheten av förvarsbeslutet och underlåtenheten att informera ombudet och de personer som Agneta vistades hos. Det har emellertid inte framkommit något som kan betraktas som anmärkningsvärt beträffande omvårdnaden om Agneta innan hon kom till Vistagården. Att den särskilt utrustade piketstyrkan kom till användning vid tillfället i fråga hade självfallet inte sin grund i omhändertagandet av barnet. – Carin Ewald har utförligt redovisat varför polismyndigheten inte haft någon sådan informationsskyldighet som Rädda Barnen påstått. Det saknas skäl för mig att ifrågasätta denna redovisning. Jag anser det däremot, vare sig det finns föreskrifter därom eller ej, ligga i sakens natur att de personer som anförtrots omvårdnaden av ett barn i ett fall som detta underrättas om vart barnet förs. Det enda som skulle kunna ligga i vägen för en sådan information är att möjligheterna att få tag på föräldrarna skulle allvarligt försämrats. Enligt min mening kan man här fråga sig om inte en underrättelse kunde ha haft motsatt effekt, nämligen att föräldrarna eller någon av dem anmält sig i syfte att få hand om barnet.

5. Avslutning

Jag har i det föregående i olika avseenden ställt mig kritisk till polismyndigheternas tillämpning i detta fall av utlänningslagens bestämmelser om frihetsberövande. Den restriktivitet som anbefalls i lagen, särskilt beträffande förvarstagande av barn, har tydligen inte varit aktuell, inte ens i efterhand i samband med avgivande av yttranden i ärendet. Jag är väl medveten om att det från rena effektivitetssynpunkter ofta med fog kan uppfattas som nödvändigt att ta utlännningar i förvar för att säkra verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. Det är bl. a. av den anledningen som lagstiftaren vid ett flertal tillfällen funnit sig nödsakad att i allt högre grad skärpa förutsättningarna för frihetsberövande enligt utlänningslagen. Den okänslighet som visats i detta fall för humanitära och andra synpunkter kan

ge anledning till ett ifrågasättande av bl. a. polismyndigheternas rätt att självständigt fatta beslut i frågor om förvar. Jag finner anledning att överlämna en kopia av detta beslut förkännedom till riksdagens socialförsäkringsutskott och arbetsmarknadsdepartementet.

Vissa övriga ärenden

Förfarandet med bandupptagningar av förhör under förundersökning

(Dnr 2674-1986)

I ett klagörende, som rörde handläggningen i olika avseenden av ett ärende som gällde misstanke om sexuellt övergrepp mot barn, uppkom bl. a. fråga om bandupptagningar av förhör under förundersökning skall bevaras av polismyndigheten så länge ärendet handläggs av polismyndighet, åklagarmyndighet eller domstol.

Av utredningen framgick följande. Barnets mor hördes i polishuset, varvid förhöret togs upp på band. Förhørsledaren dikterade därefter in en sammanfattande utsaga på bandet. Denna spelades upp för modern som godkände den. Den sammanfattande utsagan skrevs sedan ut för protokollet. Vidare hölls ett telefonförhör med barnets mormor. Förhöret togs upp på band. Efter det att utskriften färdigställts raderades banden.

JO Wigelius anförde i här berörd fråga följande i ett beslut den 22 februari 1988.

Varken rättegångsbalken eller förundersökningskungörelsen innehåller bestämmelser som har direkt tillämpning på förfarandet med ljudband från förhör under förundersökningen. I fråga om minnes- och konceptanteckningar ges dock ledning i bestämmelsen i 23 kap. 21 § 2 stycket RB. Enligt denna må uppteckning av den hördes utsaga ej ändras efter det att denne tagit del av uppteckningen och framfört eventuella erinringar mot innehållet, och för det fall utsagan först efter granskningen antecknas i protokollet skall uppteckningen biläggas handlingarna.

— — —

Min uppfattning är att ljudband bör jämföras med minnes- och konceptanteckningar. Detta innebär, eftersom den intalade utsagan aldrig direkt kan upptas i protokollet, att ljudband alltid bör bevaras till dess ärendet slutligt handlagts. Ljudbanden från förhören — — — borde således ha bevarats till dess hovrättens avskrivningsbeslut vann laga kraft.

Det aktuella ärendet redovisas utförligare i andra avseenden under rubriken Socialtjänst.

Polismyndighets dröjsmål att underrätta socialnämnd om omedelbart omhändertagande enligt 8 § lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)

(Dnr 1316-1986)

I ett klagörende framkom bl. a. följande.

L. omhändertogs enligt 8 § LVM vid två tillfällen av polismyndigheten i Växjö. Det första tillfället var den 30 december 1985 och L. hölls i häkte under tre dygn. Ett nytt omhändertagande skedde den 3 januari 1986. L. kvarblev denna gång sex dygn i häktet. Socialnämnden i Växjö underrättades om omhändertagandena den 2 respektive 7 januari 1986, dvs. den första vardagen efter helgerna. Polismyndigheten förklarade detta med att det under helgerna inte fanns någon beredskap för ansvariga handläggare för LVM-ärenden hos socialnämnden. En underrättelse till de s. k. behandlingsassistenterna som utgjorde socialjouren skulle, enligt polismyndigheten, inte medföra någon tidsvinst. Socialnämnden uppgav bl. a. att i trängande fall kunde de jourhavande assistenterna nå socialnämndens ordförande eller vice ordförande för beslut i LVM-ärendena.

JO Wigelius anförde i beslut den 15 april 1988 bl. a. följande.

Enligt 8 § lagen om vård av missbrukare (LVM) får polismyndighet omhänderta en missbrukare omedelbart om det är sannolikt att vård kan beredas honom med stöd av LVM och rättens beslut om vård inte kan avvaktas. Polismyndigheten skall enligt 9 § genast underställa länsrätten beslutet och underrätta länsstyrelsen och socialnämnden om beslutet. Den som är omedelbart omhändertagen skall enligt 12 § utan dröjsmål beredas vård i sådant hem som anges i 11 § eller på sjukhus. Det åligger socialnämnden att föranstalta om sådan vård sedan polismyndigheten anmält omhändertagandet.

Avsikten med bestämmelsen i 12 § LVM har enligt uttalande i propositionen till lagen varit att säkerställa att den omhändertagne inte längre än nödvändigt behöver uppehålla sig i polisens lokaler. Den som tas om hand med stöd av 8 § är också som regel i omedelbart behov av vårdinsatser. Socialnämnden bör redan samma dag som nämnden får kännedom om omhändertagandet pröva behovet av vård och ta kontakt med den institution som kan ge missbrukaren den behövliga vården. Enligt socialstyrelsens allmänna råd (1982:6) bör socialnämnden ha en sådan beredskap att ärendet kan handläggas även under helger.

Jag har inte funnit anledning att rikta kritik mot polismyndigheten för besluten att omedelbart omhänderta L. enligt 8 § LVM. — — —

Om polismyndighetens dröjsmål med att underrätta socialnämnden om omhändertagandena vill jag säga följande. Som framgått har polismyndigheten haft uppfattningen att en underrättelse till de jourhavande socialsekreterarna inte skulle ha medfört en snabbare handläggning än som nu blev fallet. Genom socialnämndens svar är klarlagt att nämnden kan börja sin handläggning genast även under jourtid. Jag menar att oavsett hur det förhållit sig härvidlag har det ålegat polismyndigheten att fullgöra sin skyldighet enligt 9 § så skyndsamt som möjligt. En stor del av ansvaret för att L. kom att tillbringa tre respektive sex dagar i häkte faller således på polismyndigheten. JO Tor Sverne har i beslut, se JO:s ämbetsberättelse 1983-84 s. 172 och

1986–87 s. 148, uttalat som sin mening att missbrukaren i regel bör överföras till vårdinstitution eller LVM-hem inom kortare tid än tre dagar från omhändertagandet. Jag delar den uppfattningen. Mot bakgrund av det skyndsamhetskrav som således kommit till uttryck på flera olika sätt, blir det mycket viktigt att samarbetet mellan polismyndighet och socialnämnd fungerar effektivt. Socialnämnden i Växjö har förutskickat att en översyn av rutinerna i samarbetet med polismyndigheten kommer att ske. Jag har därmed anledning att utgå ifrån att sådana dröjsmål ifråga om underrättelse till socialnämnden som förekommit i detta fall inte kommer att upprepas.

Kriminalvård

Placering i häkte av intagen som försökt rymma från kriminalvårdsanstalt

(Dnr 1771–1987)

Klagomål m. m.

I en klagoskrift, som dagtecknats den 22 juli 1987 och som kom in till JO den 27 juli 1987, uppgav Ö. att han var intagen på häktet i Uppsala och att han var missnöjd med de begränsade möjligheterna till fysisk träning och arbete vid häktet. Upplysningar inhämtades från bl. a. häktet och Ö:s behandlingsjournal infordrades. Av journalen framgick bl. a. följande. Ö. häktades den 6 juli och dömdes den 27 juli till fängelse. Han intogs sedan den 29 juli på kriminalvårdsanstalten Uppsala. Den 5 augusti gjorde Ö. ett försök att rymma därifrån. Han tog sig över anstaltsmuren men greps omedelbart därefter. I samband därmed uppkom bråk mellan Ö. och den personal som grep honom. Ö. fördes sedan av polis till häktet i Uppsala. Påföljande dag hördes Ö. av personal från anstalten och från anstaltsens sida beslöts att hemställa hos kriminalvårdsdirektören om placering på annan anstalt för Ö. Samma dag, den 6 augusti, beslöts också att Ö. skulle placeras på kriminalvårdsanstalten Norrtälje. Någon sådan placering kom dock inte till stånd. Ö. intogs i stället den 14 augusti 1987 på kriminalvårdsanstalten Tidaholm.

Utredning

Mot bakgrund av vad som framkommit remitterades ärendet till kriminalvårdsdirektören i Uppsala-regionen för upplysningar och yttrande om grunden för att förvara Ö. i häkte till dess han placerades på Tidaholmsanstalten.

I sitt svar uppgav kriminalvårdsdirektören bl. a. följande. I samband med att Ö. greps skadade denne en tillsynsman. Ö. placerades i häktet eftersom han bedömdes som rymningsbenägen. Sedan det beslutats om att placera Ö. vid kriminalvårdsanstalten Norrtälje fick han kvarstanna i häktet i avvaktan på transport. Placeringen på häktet kom dock att bli ovanligt och onödigt lång. Transporten till Norrtälje kunde inte komma till stånd omedelbart. Fem dagar efter det att placeringsbeslutet fattats kontaktades regionledningens av personal från Norrtäljeanstalten. Man uppgav att man där inte hade möjlighet att ta emot Ö. inom rimlig tid. Samma dag beslöts att Ö. i stället skulle placeras vid Tidaholmsanstalten.

Avslutningsvis anförde kriminalvårdsdirektören följande.

Vid placering av T.Ö. i häktet efter rymning och i avvaktan på omplacering har vi följt den praxis som utvecklats inom verket och som torde sakna egentligt stöd i lagtext eller förarbeten men som är en utvidgad tillämpning av 11 § lagen om beräkning av strafftid m. m., en tillämpning som, enligt vad JO

Anders Wigelius i beslut den 15 oktober 1980 uttalat, bör vara ytterst restriktiv.

I förevarande fall anser jag att det var befogat att placera T.Ö. i häktet eftersom han rymt från regionens säkraste anstalt.

Efter remiss yttrade sig sedan kriminalvårdsstyrelsen.

Enligt 11 § lagen om beräkning av strafftid m. m. får den som skall förpassas till kriminalvårdsanstalt för att undergå påföljd i anslutning härtill tillfälligt förvaras i allmänt häkte eller polisarrest i avvaktan på beslut om anstaltsplacering eller om det behövs med hänsyn till transportförhållandena. Bestämmelsen tar enligt ordalydelsen sikte på tiden omedelbart innan den dömda införs i kriminalvårdsanstalt för verkställighet av domen. Enligt förarbetena torde bestämmelsen även kunna tillämpas när en intagen som rymt skall föras tillbaka till kriminalvårdsanstalt för fortsatt verkställighet.

Föresättning har förelegat att placera T.Ö. i allmänt häkte i avvaktan på omplacering av honom till annan anstalt. Med hänsyn till omständigheterna kring rymningen fanns det, enligt styrelsens mening, skäl att välja sådan placering framför alternativet att återföra honom till Uppsalaanstalten. Vistelsen i Uppsalahäktet har dock fortgått under alltför lång tid. Så här i efterhand kan sägas att informationsutbytet mellan regionledningen och Norrtäljeanstalten den 6 augusti tycks ha brustit. Hade det då klargjorts att T.Ö. är pensionär kunde regionledningen beslutat om placering av honom i annan anstalt. Det inträffade är givetvis olyckligt och som framkommit är kriminalvårdsdirektören i Uppsalaregionen väl medveten om att T.Ö:s vistelse i Uppsalahäktet blev ovanligt och onödigt lång.

Bedömning

I beslut i ärendet den 31 mars 1988 anförde JO Wigelius följande.

I 11 § lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m. m. föreskrivs att den som skall förpassas till kriminalvårdsanstalt för att undergå påföljd i anslutning härtill får tillfälligt förvaras i häkte eller polisarrest i avvaktan på beslut om anstaltsplacering eller om det behövs med hänsyn till transportförhållandena. I förarbetena till den bestämmelsen (prop. 1974:20 s. 77) uttalas att en sådan förvaring inte bör få pågå längre än någon eller några få dagar samt att bestämmelsen torde kunna tillämpas även när en intagen som rymt från kriminalvårdsanstalt skall föras tillbaka till anstalten för fortsatt verkställighet.

Bestämmelser som gör det möjligt att sätta intagna i häkte finns också i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt. I 23 § finns bestämmelser som medger att en intagen som uppträder våldsamt eller som är så påverkad av alkoholhaltiga drycker eller annat berusningsmedel att han kan befaras störa ordningen på anstalten tillfälligt hålls avskild från andra intagna. Kan en intagen i ett sådant fall inte hållas avskild på anstalten får han placeras i häkte i högst två dygn, om detta är lämpligare än att han förs över till en annan anstalt. I 50 § finns bestämmelser om att en intagen under utredningen i ett disciplinärende får hållas avskild från andra intagna i den mån det är oundgängligen nödvändigt för att syftet med utredningen inte skall äventyras. Åtgärden får inte bestå längre än fyra dygn. Kan den intagne inte hållas avskild på anstalten får han placeras i häkte, om detta är lämpligare än att han förs över till en annan anstalt. I 43 § finns bestämmelser om bl. a. förvaring i

håkte av intagen som skall inställas vid domstol eller annan myndighet. Dessa bestämmelser är dock inte av intresse i detta ärende.

Något av domstol meddelat beslut om häktning som skulle kunna utgöra grund för Ö:s intagande i häkte den 5 augusti 1987 förelåg inte. Den rättsliga grunden för den åtgärden måste därför sökas i de nyss återgivna bestämmelserna.

Även om omständigheterna vid ett rymningsförsök i vissa fall kanske kan varasådana att en intagen kan tas in i häkte med stöd av 23 eller 50 § lagen om kriminalvård i anstalt anser jag mig i detta fall kunna bortse från dessa bestämmelser. Det har ju inte påståtts att omständigheterna i Ö:s fall var sådana att dessa bestämmelser skulle kunna vara tillämpliga och de skulle inte heller kunna åberopas för att hålla Ö. i häkte under så lång tid som blev fallet.

Det sagda leder till att den rättsliga grunden till åtgärden mot Ö. måste sökas i 11 § lagen om beräkning av strafftid. Föregående del anser jag visserligen inte att uttalandet i förarbetena till den bestämmelsen om intagen som rymt och som skall återföras till anstalt utgör något stöd för att bestämmelsen skulle vara tillämplig i en situation som Ö:s. Situationen var ju den att Ö:s rymning misslyckats och han fördes inte till anstalten utan från den till häktet. Bestämmelsen har emellertid också i praxis ansetts tillämplig åtminstone i vissa fall när en intagen skall överföras från en anstalt till en annan, även om bestämmelsen med hänsyn till sin ordalydelse och placering måste antas ta sikte på tiden omedelbart innan en dömd införs i kriminalvårdsanstalt för verkställighet av domen. En sådan utvidgad tillämpning synes numera vara allmänt godtagen (se prop. 1980/81:1 s. 23 f.). Den torde dock förutsätta att frågan om en ändrad anstaltsplacering har aktualiserats och att förvaringen i häkte sker i avvaktan på beslut i den frågan. Vidare torde förvaringen i häkte inte kunna fortgå sedan ett sådant beslut meddelats annat än om det behövs med hänsyn till transportförhållandena.

I Ö:s fall kan frågan om ändrad anstaltsplacering anses ha uppkommit redan vid hans rymningsförsök även om frågan formellt väcktes hos den beslutande myndigheten först påföljande dag. Jag anser mot bakgrund härav att det får godtas att Ö. överfördes till häktet med stöd av 11 § lagen om beräkning av strafftid.

Sedan beslutet om ändrad anstaltsplacering hade fattats fick dock Ö. hållas kvar i häktet endast om det behövdes med hänsyn till transportförhållandena. Inledningsvis var det tydligen också transportförhållandena som gjorde att Ö. fick kvarbli i häktet. Situationen förändrades sedan genom att den beslutade placeringen visade sig ogenomförbar. Då kan det med visst fog hävdas att en ny fråga om anstaltsplacering uppkommit. Möjligen skulle det också kunna hävdas att man därigenom skulle kunna behålla Ö. i häktet i avvaktan på ett nytt beslut i placeringsfrågan. Den saken behöver man dock inte ta ställning till. Det måste nämligen beaktas att Ö. då redan hade hållits i häkte så lång tid, sex dagar, att bestämmelsen i 11 § lagen om beräkning av strafftid i vart fall inte då längre berättigade en fortsatt förvaring i häkte. I förarbetena till den bestämmelsen framhålls ju att förvaringen inte får pågå längre än någon eller några få dagar.

Sammanfattningsvis konstaterar jag att utredningen inte ger underlag för

någon kritik mot att Ö. intogs i häkte men att han sedan hölls i häkte alltför lång tid. Så snart det stod klart att Ö. inte kunde överföras till Norrtäljeanstalten skulle man ha sett till att han genast överfördes till någon kriminalvårdsanstalt. Jag är medveten om att detta skulle kunna få till följd att en intagen som avvikit återförs till den anstalt som han rymt från och att detta kan vara förenat med problem. Men som regelsystemet är utformat blir detta nödvändigt om placering på annan kriminalvårdsanstalt inte genast kan ordnas.

Vad Ö. anfört angående förhållandena i häktet föranleder mot bakgrund av de upplysningar som inhämtats inga ytterligare åtgärder från min sida.

Det kan anmärkas att det hittills under år 1988 kommit in flera anmälningar om långa väntetider på häkte för såväl nyligen dömda som skall påbörja sin verkställighet som för intagna som av olika skäl skall placeras om till annan anstalt.

Bristande tillsyn över intagna i samband med teaterverksamhet utanför anstalten

(Dnr 1168-1986)

I dagspressen förekom den 30 april 1986 uppgifter att fyra till långvariga fängelsestraff dömda personer, som varit intagna på kriminalvårdsanstalten Kumla, hade avvikit under en av kriminalvårdsväsendet anordnad teaterturné till Göteborg, sedan de lämnats utan uppsikt. Enligt uppgifterna vidtogs inga särskilda åtgärder förrän avsevärd tid förflutit.

JO Wigelius upptog på eget initiativ ett ärende och begärde hos kriminalvårdsstyrelsen att denna, sedan utredning skett, skulle lämna upplysningar i saken och ange sin syn på det inträffade.

I yttrande anförde kriminalvårdsstyrelsen (generaldirektören Bo Martinsen samt överdirektören Marianne Håkansson och byråchefen Per Collander, föredragande) bl. a. följande angående teaterverksamheten.

För drygt ett år sedan startade en teatercirkel vid kriminalvårdsanstalten Kumla under ledning av skådespelaren/regissören Jan Jönsson. Till en början deltog 10–15 intagna, såväl svenska som utländska medborgare. Så småningom återstod fem intagna. Dessa finns upptagna i bilaga 1 – med undantag av K. C., som deltog i verksamheten till sin frigivning i oktober 1985, då han ersattes av J. K. Verksamheten kom att avse inrepetering av första akten av Samuel Becketts pjäs I väntan på Godot. De intagna lade ned ett stort arbete inför och under repetitionerna. Från anstaltsledningens sida har anstaltdirektören Lennart Wilson och anstaltspsykologen Nils-Henrik Sjöström personligen följt och engagerat sig i verksamheten.

I augusti 1985 spelade de intagna upp första akten av pjäsen på Kumlaanstalten inför bl. a. anstaltspersonal, skådespelare, anhöriga och företrädare för kriminalvårdsstyrelsen. Föreställningen blev en konstnärlig framgång för de intagna och Jan Jönsson. Flera teaterchefer hörde av sig om möjligheterna för de intagna att spela upp pjäsen på deras teatrar. Efter flera

ingående diskussioner mellan kriminalvårdsstyrelsen, anstaltsledningen vid Kumlaanstalten och Jan Jönsson gav styrelsen – med stor tvekan – sitt tillstånd till sammanlagt tre föreställningar i Göteborg och Malmö. De intagna skulle åtföljas av personal "i betryggande omfattning". Det fick på sedvanligt sätt ankomma på styresmannen vid anstalten att bestämma de närmare villkoren för aktiviteterna utanför anstalten. Dessa liksom arrangemangen för utevistelsen fick utformas med hänsynstagande till såväl säkerhetsaspekter som erforderliga förutsättningar för teaterverksamhet. Vistelsen utanför anstalten var närmast att jämföra med transport med övernattning på olika anstalter. Den personal som följde med de intagna under vistelsen i Göteborg och Malmö liksom Jan Jönsson kände dem väl. Personalen och Jan Jönsson hade också goda kontakter med de intagnas anhöriga, vilket erfarenhetsmässigt är av stor betydelse för resultatet av utevistelser.

De första föreställningarna utanför anstalten, som genomfördes under hösten 1985 blev framgångsrika och förlöpte, med ett undantag, utan incidenter.

Efter föreställningarna i Göteborg och Malmö togs det upp en diskussion med styrelsen om att få visa samma föreställning utanför anstalten vid ytterligare tillfällen på grund av det stora intresset från olika teatrar. Man ville också repetera in den andra akten av pjäsen. I detta läge förordades från styrelsens sida i första hand en breddning av teaterverksamheten genom ytterligare teatercirkel på Kumlaanstalten och andra slutna anstalter. Avsikten från styrelsens sida var att försöka ta vara på de positiva erfarenheterna av Jan Jönssons verksamhet och hans entusiasm och skicklighet för verksamhet i mindre skala, och med ett utbud som skulle kunna engagera flera kategorier intagna. Eftersom man från Kumlaanstaltens och Jan Jönssons sida först ville fullfölja Kumlaprojektet och dess unika karaktär samt – inte minst – föreställningarna i Göteborg och Malmö förlöpt väl, medgav styrelsen att hela pjäsen skulle få spelas utanför anstalten vid ett par tillfällen under våren 1986 på samma villkor som under hösten 1985. Den första föreställningen skulle äga rum på stadsteaterns studioscen i Göteborg den 28 april.

Under repetitionerna av hela pjäsen på Kumlaanstalten hade J. K. övertagit K C:s roll. J. K. hade erbjudits att delta i projektet i ett försök att bryta hans isolering på anstalten. Trots att han endast verkställt knappt ett år av sitt långa fängelsestraff bedömdes det att han skulle kunna delta i teaterverksamhet utanför anstalt.

Före avresan till Göteborg ägde två repetitioner tillsammans med personal rum på en teaterscen i Örebro. Dessutom deltog ifrågavarande intagna (utom J. K.) tillsammans med anstaltspersonal och Jan Jönsson vid en pressvisning i Stockholm den 25 april av en film om Jan Jönssons och de intagnas arbete med I väntan på Godot. I samband med denna pressvisning höll justitieminister Sten Wickbom ett anförande. Även dessa utevistelser förlöpte utan incidenter.

Den 27 maj anlände de intagna till Göteborg tillsammans med Lennart Wilson, t. f. inspektören Helge Bohlin och Jan Jönsson. Jan Jönsson var vid denna tid arvodesanställd som fritidsledare vid Kumlaanstalten. De intagna övernattade på Härlandaanstalten. Under förmiddagen den 28 maj arbetade de intagna på studioscenen med förberedelser inför kvällens föreställning på samma sätt som skett vid tidigare föreställningar utanför anstalten. De intagna fick röra sig fritt inom teatern, där förutom anställda vid teatern också Lennart Wilson, Helge Bohlin och Jan Jönsson befann sig. De intagnas

frihet hade successivt kommit att utökas under utevistelserna. Anstaltspersonalen litade numera helt på dem. Det förtroende som personalen hade för de intagna byggde på en långvarig och intensiv samvaro med dem. Vid 15-tiden uppmärksammades att fyra av de intagna inte var kvar på teatern. Anstaltspersonalen var övertygad om att de tagit en "bondpermis" och att de skulle återvända till teatern. Anstaltspersonalen kunde inte föreställa sig att de intagna så lättvindigt skulle rasera det stora arbete som de lagt ned på pjäsen och sina framtida möjligheter till lättnader i verkställigheten (om utevistelserna förlöpt väl). Personalen hade inte noterat något anmärkningsvärt i de intagnas uppträdande tidigare under dagen. Den kvarvarande intagne – – – var enligt personalens övertygelse helt ovetande om avvikelser. Vid 18-tiden insåg man att de övriga intagna inte skulle återvända. Omkring kl. 18.15 begärdes de efterlysta.

I efterhand har det kunnat konstateras att de fyra intagna med all sannolikhet hade planerat sin flykt väl. De har lyckats att föra personalen bakom ljuset när det gäller sina avsikter. Med facit i hand kan också lätt konstateras att en efterlysning borde ha skett omedelbart, då det upptäcktes att de intagna inte fanns på teatern. Styrelsen vill dock ifrågasätta Lennart Wilsons bedömning att inte vid 15-tiden, då de intagna saknades, begära efterlysning.

— — —

Med anledning av avvikelserna kommer någon liknande verksamhet fortsättningsvis inte att bedrivas utanför anstalt för ifrågavarande kategori intagna.

Styrelsen vill dock i detta sammanhang framhålla vikten av att möjligheter att underlätta verkställigheten för utländska intagna med långa straff och beslut om utvisning tillvaratas (även om utåtriktad verksamhet för denna kategori intagna innebär en svår balansgång och ett misslyckande kan bli dyrköpt). Angelägenheten härav har också kraftigt understrukits i justitietskottets betänkande JuU 1984/85:36.

Styrelsen bifogade bl. a. en uppställning rörande de dömda deltagarna i teaterverksamheten, vissa utdrag ur en behandlingsjournal, rymningsrapporterna samt yttranden av anstaltsdirektören Lennart Wilson, t. f. inspektören Helge Bohlin och legitimerade psykologen Nils-Henrik Sjöström. Här återges uppställningen rörande de intagna, dock utan namnuppgifter.

S. M.	Verkställighetens början:	84-10-03
f. 1948	1/2-tid:	87-09-30
medb. i Sverige	2/3-tid:	88-10-31
Fängelse 6 år 6 mån.	har haft bevakad lufthålspermission:	86-02-13
grov varusmuggling m. m.		
C. F.	Verkställighetens början:	febr. 1984
f. 1953	1/2-tid:	86-11-10
medb. i Spanien	2/3-tid:	87-11-10
Fängelse 6 år	har haft bevakad lufthålspermission:	85-06-07
brukande av falsk urkund,		85-10-30
grovt narkotikabrott,		86-02-07
försök till grov varusmuggling,		
utvisad		

L. Z.	Verkställighetens början:	1983-08-30
f. 1962	1/2-tid:	1986-12-01
kock	2/3-tid:	1988-03-03
medb. i Jugoslavien	har haft bevakad lufthålsper-	
Fängelse 4 år +	mission:	1985-11-15
fängelse 3 år 6 mån.		
grovt narkotikabrott		
m. m.		
K. J.	Häktad:	1985-05-03
f. 1955	ankom Kumla:	1985-08-06
tandtekniker	bevakad lufthålspermis-	
medb. i Förbundsrep. Tysk-	sion:	-----
land		
Fängelse 7 år 6 mån.		
utvisad		

Den femte intagne – som inte avvek – var en trettiosexårig honduransk medborgare, dömd till åtta års fängelse för grovt narkotikabrott och utvisad. Halva straffet är för dennes vidkommande avtjänat i maj 1988 och två tredjedelar i september 1989. Han hade haft bevakad s. k. lufthålspermission den 11 april 1986.

Som komplettering till kriminalvårdsstyrelsens yttrande inhämtades vissa uppgifter, bl. a. att L:s straffverkställighet återupptogs den 12 oktober 1987 och att ingen av de övriga hade kunnat införas i svensk kriminalvårdsanstalt.

JO Wigelius anförde bl. a. följande i beslut i ärendet den 4 november 1987.

Den som dömts till fängelse skall enligt 26 kap. 5 § brottsbalken intas i kriminalvårdsanstalt för verkställighet av straffet. Detta är domens innebörd. Vad som sedan och fram till frigivningen gäller för den intagnes behandling framgår av lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL). Enligt 4 § KvaL skall anstaltsvården utformas så att den intagnes anpassning i samhället främjas och skadliga följder av frihetsberövandet motverkas. I paragrafen stadgas vidare att verksamheten från början bör inriktas på åtgärder som förbereder den intagne för tillvaron utanför anstalten *i den utsträckning det kan ske utan att kravet på samhällsskydd eftersätts*.

I KvaL anges principerna för de dömdas placering på anstalter med olika grad av säkerhet. Reglerna därom anknyter bl. a. till strafftidens längd. Särskilt stränga föreskrifter gäller beträffande sådana som har dömts till fängelse i lägst två år för bl. a. grovt narkotikabrott eller grov varusmuggling av narkotika eller för försök till sådana brott. Om det med hänsyn till brottslighetens art eller annars kan befaras att en sådan dömd är särskilt benägen att fortsätta en brottslighet av allvarlig karaktär innan verkställigheten i anstalt har avslutats, skall den dömde i regel placeras i riksanstalt och därvid "företrädesvis i sådan anstalt eller avdelning av anstalt som är särskilt lämpad att tillgodose kraven på hög säkerhet" (7 § 3 stycket och 6 § 4 stycket KvaL). Lagen innehåller vidare bl. a. regler om korttidspermission och om annan vistelse utanför anstalt. Dessa regler är mycket restriktiva när det

gäller den kategori intagna som nyss sagts. De får inte beviljas permission från riksanstalt enbart för att deras anpassning i samhället skall underlättas. För permission krävs synnerliga skäl, och om permission beviljas, skall den intagne regelmässigt stå under bevakning (32 § KvaL).

De fem skådespelarna från den slutna riksanstalten Kumla var som framgått av det föregående dömda för svår brottslighet till mycket långvariga fängelsestraff, mellan sex och åtta år, och hörde samtliga till den kategori av s. k. 7:3-or som nyss sagts, för vilken de strängaste restriktioner normalt gäller. Vid tidpunkten för avvikandet hade alla – utom den som ännu inte ens avtjänat året av sitt straff på sju och ett halvt år – haft en eller flera s. k. lufthålspermissioner, givetvis under bevakning. Tre av dem hade endast en sådan permission, för övrigt ganska nyligen.

Att de teaterföreställningar och andra framträdanden utanför anstalten som gruppen av dömda fått genomföra inte hade kunnat genomföras i permissionens form, är uppenbart. Att framträda på scen kan nämligen inte anses som synnerligt skäl för en permission. Det är dessutom alldeles tydligt att någon betryggande bevakning av dessa fem inte under de ifrågavarande omständigheterna skulle ha kunnat anordnas med rimliga insatser av personal och andra resurser. Jag håller det för uteslutet att möjligheten av en sådan bevakningsinsats som skulle ha varit erforderlig för ändamålet kunnat föresväva någon i kriminalvårdsfrågor hemmastadd person. Enligt kriminalvårdsstyrelsens egna föreskrifter (då 117 d § vårdeirkuläret, KVVFS 1984:1, numera 117 § anstaltsföreskrifterna, KVVFS 1986:4) skall bevakning utföras av minst två anstaltstjänstemän, varmed ju inte gärna kan menas två för varje sällskap av dömda. Av utredningen i ärendet framgår med all tydlighet att de dömda, långt ifrån att ha stått under bevakning, åtnjutit ett betydande mått av rörelsefrihet. De har inte ens stått under sådan uppsikt att man säkert kan fastställa tidpunkten för avvikandet.

Enligt 34 § KvaL gäller i fråga om intagen som genom vistelse utanför anstalt kan bli föremål för särskilda åtgärder som kan antas underlätta hans anpassning i samhället, att han under lämplig tid kan medges att för sådant ändamål vistas utanför anstalten, om särskilda skäl föreligger. Den regeln är över huvud taget inte tillämplig beträffande nu ifrågavarande kategori brottslingar.

Kriminalvårdsstyrelsen har förklarat att vistelsen i detta fall utanför anstalt närmast varit att jämföra med transport med övernattnings på olika anstalter. Denna förklaring är jag mest böjd för att uppfatta som en bekräftelse på att det inte går att hänföra vad som i detta fall fått passera till de för kriminalvården i anstalt gällande reglerna och etablerade former för straffverkställighet.

För min del finner jag det oacceptabelt att svårt belastade brottslingar, för vilka de strängaste restriktioner enligt lag skall gälla, medges verkställighet av fängelsestraffen under sådana former som skett i detta fall, och det kan inte antas att lagstiftaren ens föreställt sig en sådan möjlighet. Vad som anförts om utländska medborgare under riksdagsbehandlingen av budgetpropositionen 1984/85 (JuU 1984/85:36 s. 7 f). ger alls inte anledning till annan bedömning från min sida.

Teaterverksamheten har varit såväl känd för som godkänd av kriminal-

vårdsstyrelsen, som lämnat sitt medgivande ej endast till de tidigare framträdandena av skilda slag utan även till föreställningarna under våren 1986, varav den i Göteborg endast avsetts att vara den första. Ansvar för vad som förevarit åvilar alltså styrelsen. Det händer lätt att olika befattningshavare på anstaltsnivån, som personligen engagerar sig i skilda rehabiliteringsinsatser, kan få svårt att alltid vidmakthålla ett realistiskt perspektiv till intagna och deras situation. Så mycket allvarigare måste emellertid kritiken bli mot den överordnade myndigheten, kriminalvårdsstyrelsen, för att den godtagit teaterverksamheten utom anstalt.

Styrelsen har anfört att den gett anvisningar om att de dömda skulle åtföljas av personal "i betryggande omfattning". En anstaltsdirektör, en inspektör och en skådespelare och regissör som tjänstgör som arvodesanställd fritidsledare utgör, som jag förut antytt, inte betryggande bevakningspersonal för fem sådana intagna som det här varit fråga om. Det framgår visserligen inte tydligt av kriminalvårdsstyrelsens yttrande att styrelsen skulle ha gjort någon annan bedömning än Wilson i fråga om bevakningens omfattning. Det kan dock hända att styrelsen förmenar att ansvaret för den klena bevakningen varit i första hand Wilsons. I enlighet med vad jag har sagt i det föregående anser jag emellertid att det måste ha stått alldeles klart för styrelsen att någon i egentlig mening betryggande bevakning inte varit möjlig under rådande omständigheter.

Vad härefter angår dröjsmålet med att kontakta polismyndigheten kan till en början slås fast att rymningsrapporterna är missvisande; det har förvisso inte förevarit någon "omedelbar kontakt" med polisen för efterlysning. Omkring kl. 15.00 har man saknat de dömda och omkring kl. 18.15 har polisen kontaktats. Jag vågar emellertid utgå från att det skett ett rent misstag vid rapporternas upprättande – någon kan ha tagit för givet att polisen kontaktats omedelbart – och jag gör inget vidare uttalande i den delen. Faktum är att det dröjt tre timmar från det att de dömda saknats och till dess att polisen underrättats därom. På grund av omständigheterna kring de dömdas vistelse i teaterbyggnaden går det inte att fastställa fullt ut hur långt det försprång varit som dessa verkligen erhållit. Ansvar för det sena polislarmet faller på Wilson ensam, och han förtjänar allvarligt klander för sin försummelse. Tydligt är att Wilson alldeles underskattat sannolikheten för att de saknade satt större värde på sin personliga frihet än på sina konstnärliga ambitioner och alltså avvikit. Han har tydligen varit obenägen att äventyra teaterprojektets framtid genom en omedelbar hänvändelse till polisen. Jag ser dock mindre allvarligt härpå än på den brist på omdöme som blottats i kriminalvårdsstyrelsens bedömningar i denna sak.

Jag har vid ett par tillfällen under senare år haft anledning att rikta kritik direkt mot kriminalvårdsstyrelsen för allvarlig efterlåtenhet mot fängelsedömda (se JO:s ämbetsberättelse 1982/83 s. 110 och 1985/86 s. 163). Vad som i detta och de andra fallen förekommit ger intrycket att styrelsen inte genomgående haft förmågan att göra en förständig avvägning mellan vikten av att inte verkställigheten av fängelsestraff urholkas och samhällsskyddets krav å ena sidan och rehabiliteringsaspekterna å den andra. Jag kan inte underlåta att peka på att händelser som den här ifrågavarande är ägnade att rubba allmänhetens tilltro till kriminalvårdsväsendet och inverka menligt på

arbetslusten hos många befattningshavare inom andra grenar av det svenska rättsväsendet. Jag anser mig böra översända ett exemplar av detta beslut till regeringen och till den utredningsman som har regeringens uppdrag att se över tillämpningen av reglerna för kriminalvården i anstalt såvitt gäller långtidsdömda intagna (Ju 1986:C). Den 19 november 1986 har överåklagaren Folke Ljungwall beslutat att ej inleda förundersökning i denna sak, enär det saknades anledning till antagande att Wilson eller någon annan som varit ansvarig för de intagna gjort sig skyldig till brott. Jag finner ej tillräcklig anledning till annan bedömning. Det kan hållas för visst att teaterverksamheten ej varit okänd för kriminalvårdsstyrelsens dåvarande högsta ledning. Såväl generaldirektören som överdirektören har numera lämnat sina tjänster. Jag beslutar sålunda att ej heller vidta annan ytterligare åtgärd.

Bristande tillsyn över intagen i samband med transport

(Dnr 2623–1986)

I en anmälan, som kom in till JO den 12 november 1986, uppgav Britt Marie J. i huvudsak följande.

F., som avtjänar ett fängelsestraff om 2 år och 6 månader för bl. a. mordbrand och olaga hot, fick den 29 oktober 1986 dagpermission med en vårdare. Brotten F. dömts för var i huvudsak riktade mot henne. Under permissionen försökte F. i sällskap med vårdaren lista ut vart hon hade flyttat. De färdades i anstaltens bil och besökte två adresser. Eftersom vårdaren gjorde som F. bestämde, sattes hennes rättssäkerhet i fara.

Klagomålen remitterades till styresmannen för kriminalvårdsanstalten Gävle, anstaltsdirektören Hans Bergvik. Vårdaren som beledsagade F., Stig Östlund, hördes även per telefon. Vidare granskades F:s behandlingsjournal. Genom utredningen framkom följande.

Den 27 oktober 1986 gjorde F. en framställan om särskild permission för bankkontakter. I beslut biföll Bergvik beledsagad permission på tid som vårdaren Stig Östlund skulle bestämma. Permissionen ägde rum den 29 oktober 1986 mellan kl. 12.00–14.00. F. och Östlund besökte en bank, en telebutik och en guldsmedsbutik i Gävle centrum. Samma dag hade F. tid för ett läkarbesök på Andersbergs hälsocentral. Transporten avgick kl. 14.20 från anstalten med Östlund som förare. På vägen till hälsocentralen ville F. att de skulle stanna vid den villa på Stormgatan som Britt Marie J. och han hade haft för att fråga den nye ägaren om denne visste var Britt Marie J. fanns. F. ville genom henne få reda på var hans gräsklippare fanns. De stannade vid villan men ingen var hemma där. F. ville då fortsätta till Tordonsgatan där Britt Marie J:s f. d. make och son bodde. Så skedde, men den man som öppnade svarade inte på F:s frågor utan stängde dörren. Östlund och F. fortsatte till hälsocentralen och kom dit ca kl. 14.30. Efter läkarbesöket åkte de än en gång till villan för att se om någon var hemma. Den nye ägaren öppnade och F. tillfrågade honom om Britt Marie J. Den nye ägaren visste inte något. F. och Östlund återkom till anstalten kl. 15.00.

Östlund uppgav att han kände till att Britt Marie J. hade flyttat ifrån villan, att han inte fått några närmare instruktioner inför permissionen och att han inte visste att F. tidigare skulle ha hotat och trakasserat Britt Marie J.

I återremiss tillfrågades Bergvik vilka instruktioner, skriftliga eller muntliga, som gavs Östlund inför permissionen och vilken information Östlund hade om F:s förhållande till sin f. d. sambo.

Bergvik svarade följande.

1. Inga speciella instruktioner gavs till Östlund före permissionerna. Östlund som tjänstgör som anstaltens chaufför, sysslar dagligen med liknande arbetsuppgifter. Han är medveten om att särskilda permissioner endast beviljas för i förväg bestämda ändamål, typ tandläkarbesök, bankärenden etc. Vid dessa tillfällen skall enbart uträttas de ärenden som varit permissionsbeviljande.
2. Östlund har varit medveten om F:s förhållande till f. d. sambon och tillstått detta vid samtal 1987-02-10. Se bil. "Orsaken till att han beviljade F. att eftersöka en gräsklippare var att han var medveten om att den tidigare sambon ej bodde kvar i området".

JO Wigelius anförde i beslut den 26 februari 1988 följande.

Som framgått har det varit fråga om både en särskild beledsagd permission för F. och en transport till ett läkarbesök den aktuella dagen. Under permissionen har inget anmärkningsvärt inträffat. Det framgår dock att styresmannen inte meddelat några särskilda villkor för permissionen eller givit vårdaren särskilda instruktioner i syfte att minska faran för missbruk (se 114 och 116 §§ i kriminalvårdsverkets anstaltsföreskrifter KVVFS 1986:4). Mot bakgrund av den kännedom anstalten hade om F:s förhållande till sin tidigare sambo och att det vid behandlingskollegium beslutats att Britt Marie J. skulle underrättas i förväg om F:s första regelbundna permission, kan det ifrågasättas om inte särskilda instruktioner till beledsagaren hade varit på sin plats. Även att F. var placerad på lokalanstalt i Gävle, Britt Marie J:s bostadsort, talar för att planeringen inför F:s vistelser utanför anstalten borde varit särskilt noggrann. Med detta påpekande lämnar jag denna fråga.

Utredningen visar att Östlund fått en körorder som endast avsåg transport till och från hälsocentralen. Det ligger i sakens natur att några avvikelser från en körorder inte får göras utan alldeles särskild anledning. En bestämmelse med denna innebörd finns för övrigt i föreskrifterna om transportverksamheten inom kriminalvården (45 § KVVFS 1986:6). Att den intagne, som i detta fall, får bestämma körväg och utnyttja transporten för sina egna syften är helt oacceptabelt. Jag utgår ifrån att styresmannen för framtiden ser till att anstaltspersonalen är medveten om vad som gäller i detta sammanhang.

II. Försvaret m. m.

Kritik angående övning i "fria kriget" med bl. a. fångförhör

(Dnr 1483-1987)

JO Ragnemalm meddelade den 3 december 1987 följande beslut.

I. Inledning

1.1 Bakgrund

I JO:s ämbetsberättelse 1985/86 s. 197–224 lämnas en redogörelse för ett initiativärende, som JO Sigvard Holstad tog upp med anledning av uppgifter i tidningsartiklar angående vissa övningar i fångförhörstjänst inom försvaret. I ärendet meddelades två beslut – den 3 april 1984 och den 8 maj 1985 – som utmynnade i allvarlig kritik. I beslutet den 3 april 1984 lämnades följande sammanfattning.

I början av september månad 1983 förekom uppgifter i pressen om att vad som ibland kallades "tortyrövningar" skulle ha hållits inom försvaret. Uppgifterna gick ut på att värnpliktiga vid försvarets tolkskola vid flera tillfällen på senare år hade samövat med främst värnpliktiga vid andra förband. Vid övningarna skulle tolkeleverna ha fungerat som förhørsledare och fångvaktare. Övriga värnpliktiga skulle ha uppträtt som fångar. Ett genomgående drag var att fångarna skulle ha behandlats mycket hårt. De skulle ha hållits bundna under mer än ett dygn och med en persedelpåse dragen över huvudet. Vidare skulle övergrepp mot fångarna ha förekommit bl. a. i form av slag och sparkar. På sina håll ifrågasattes det om övningarna var förenliga med Sveriges folkrättsliga förpliktelser.

På grundval av pressuppgifterna beslöt jag att ta initiativ till en utredning angående övningarna. Sedan jag vänt mig till överbefälhavaren överlämnade han i oktober och november månader dels ett ganska omfattande utredningsmaterial och dels två egna yttranden i saken. Detta material har jag därefter kompletterat med förhör med ett antal befattningshavare i försvarsmakten.

Mot bakgrund av det utredningsmaterial som föreligger redovisar jag i detta beslut min allmänna syn på de övningar som hållits under åren 1982 och 1983. Jag tar också i beslutet ställning till en del frågor om ansvar.

Vid bedömningen av det inträffade tar jag först upp påståendena om våld och andra övergrepp. Jag noterar i det sammanhanget bl. a. att det förekommit uppgifter om att fångar fått lättare slag eller sparkar eller bundits alldeles för hårt eller på ett olämpligt sätt. Jag konstaterar emellertid att förutsättningar inte finns för att driva utredningen vidare i dessa delar. En anledning är att några uppgifter om namn på de tolkelever som utdelat slag eller sparkar inte lämnats. En annan är att fångarna själva inte kunnat göra några iakttagelser och att de officerare som hörts inte bevitnat några slag eller sparkar.

I sammanhanget betonar jag vikten av att man från befälets sida noga

övervakar övningar av en typ där ena parten är försatt i ett markant underläge och inte ens har möjlighet att utpeka någon gärningsman.

I ett följande avsnitt tar jag upp till bedömning övningarnas uppläggning och genomförande. Syftet med övningarna för fångarnas del har angetts vara att ge dem erfarenhet av vad det kan innebära att vara krigsfånge och att därmed öka deras möjligheter att uthärda en sådan situation. Under utredningen har det framkommit att fångarna vid övningarna utsattes för i huvudsak samma slag av påfrestande behandling. Som exempel på sådan behandling kan nämnas att fångarna försågs med en huva i form av en persedelpåse som hindrade dem att se, deras händer var bundna, de tvingades att stå bundna under de perioder de inte förhöordes och någon mat fick de inte. Vid en del övningar förvarades de i kalla och fuktiga utrymmen och i några fall fick de inte något att dricka. Det förekom också att möjligheter att förrätta naturbehov på ett normalt sätt inte anvisades.

Vid alla de granskade övningarna förekom de flesta av de nämnda inslagen och övningarna var med tanke på detta alldeles för långa.

Jag ställer mig starkt kritisk till att övningar bedrivits på det sättet. Särskilt kritisk ser jag på de övningar de senaste åren där elever från fallskärmsjäger-skolan och kustjägar-skolan deltagit.

I sammanhanget tar jag också upp frågan om övningarna varit förenliga med Sveriges åtaganden enligt 1949 års Genèvekonvention angående krigsfångars behandling. Där konstaterar jag att konventionens regler om behandlingen av krigsfångar gäller för krigsförhållanden och alltså inte har någon direkt betydelse för övningar under fredstid. Men jag noterar också att de inslag i övningarna som jag funnit olämpliga skulle betraktas som konventionsbrott om de förekom i ett krigsläge. Vidare konstaterar jag att Sverige enligt konventionen är skyldig att både i fredstid och krigstid införa studier av konventionen i bl. a. den militära undervisningen. Även om jag inte funnit belägg för att den förpliktelsen försummas menar jag att de övningar som hållits varit ägnade att ge deltagarna en felaktig uppfattning om de folkrättsliga reglernas innebörd.

I ett senare avsnitt uppehåller jag mig något vid vilka villkor som bör uppställas för eventuella framtida övningar av det slag som här är aktuella. Min bedömning är att sådana övningar – om de överhuvudtaget skall förekomma – kan godtas bara under följande villkor:

1. en noggrann provning måste göras innan man tillåter inslag av den typ jag berört i det föregående
2. övningarna måste göras förhållandevis kortvariga
3. en betryggande övervakning är nödvändig
4. övningarna måste reserveras för vissa typer av skolor och förband
5. övningarna måste planeras noggrant så att bl. a. ansvarsfrågorna klargörs
6. centrala bestämmelser måste utfärdas.

När det gäller ansvaret för övningar har jag beträffande det stora flertalet övningar beslutat att inte driva utredningen vidare. Jag stannar alltså beträffande dessa vid den kritik jag uttalat. Men beträffande en övning – den som hölls med arméns fallskärmsjäger-skola – har jag beslutat om ytterligare utredning. Ärendet här är alltså ännu inte avslutat.

I beslutet den 8 maj 1985, som alltså huvudsakligen gällde en speciell övning, uttalades kritik av liknande slag. Det kan tilläggas, att frågan om att rättsligt utkräva ansvar från olika berörda befattningshavare övervägdes ingående beträffande samtliga de övningar, som granskats i ärendet, men att förutsättningar för detta inte ansågs föreligga. Beträffande dessa spörsmål, som

saknar omedelbart intresse i förevarande ärende, hänvisas till referatet i ämbetsberättelsen.

I sammanhanget bör vidare nämnas att chefen för armén i JO-ärendets inledningsskede beslöt att tills vidare stoppa ifrågavarande övningar.

1.2 Ärendet vid A 9/ArtOHS

Artilleriets officershögskola (ArtOHS) ingår i myndigheten Bergslagens artilleriregemente (A 9) men lyder vad avser utbildning direkt under chefen för armén (artilleriinspektören). Artilleriinspektören är inom arméstaben bl. a. ansvarig för utbildningen vid ArtOHS.

Vid A 9/ArtOHS genomfördes under tiden den 11–14 maj 1987 en slutövning i ledarskap med yrkesofficerskursen. Under övningen förekom moment i bl. a. krigsfång- och fångförhörstjänst. Vidare avvek en manlig och två kvinnliga kadetter från övningen. Övningen uppmärksammades bl. a. av vissa tidningar. Chefen för armén beordrade den 12 juni 1987 artilleriinspektören att före den 15 juli utreda bl. a. följande frågor.

- Vilken planläggning och vilka förutsättningar och mål gällde för övningen?
- Vilka förberedande övningar genomfördes i folkrätt och krigsfångtjänst före övningen?
- Hur informerades deltagande elever innan övningen?
- Hur genomfördes övningen och vilken uppföljning skedde?
- Har kvinnliga kadetter i något avseende särbehandlats under övningen?
- Vilka åtgärder har vidtagits efter övningen?

I en skrivelse den 18 juni 1987 till A 9 anförde JO Holstad följande.

Med anledning av de uppgifter som förekommit i massmedierna om att två kvinnliga kadetter vid artilleriets officershögskola utsatts för övergrepp i samband med en övning i krigsfångtjänst har en av mina medarbetare per telefon kontaktat rättsvårdsofficeren vid A 9. Denne har härvid uppgivit bl. a. att artilleriinspektören infordrat en utredning från chefen för A 9 angående den berörda övningen.

Regementet anmodas härmed att tillställa riksdagens ombudsmän en kopia av utredningen när den är klar.

Artilleriinspektörens utredning redovisades den 13 juni 1987.

Utredningen överlämnades till JO av chefen för A 9 med en skrivelse den 11 augusti 1987. Med hänsyn till förhållandet mellan ArtOHS och A 9 förklarade sig regementschefen inte ha något att tillägga till artilleriinspektörens slutsatser vad avsåg själva övningen. Dock förklarade han sig ha för avsikt att inför liknande övningar noga kontrollera, att de värnpliktiga och befäl ur "utbildningsmyndigheten" A 9 som ställdes till övningsledningens förfogande var så väl förtroga med syftet med övningen, att de inte skulle bibringas tron att svensk trupp kunde få bryta mot Genèvekonventionen. Vidare redogjorde regementschefen för handläggningen av tre disciplinmål i samband med övningen.

Med en skrivelse den 21 september 1987 redovisade chefen för armén sin uppfattning. Skrivelsen avslutades med följande sammanfattning.

Sammanfattningsvis anser chefen för armén att:

- Informationen till deltagande elever före och under övningen var bristfällig.
- 1949 års krigsfångkonvention följdes inte avseende följande två punkter. Handfängsel och huva bars under längre tid, vilket av tidigare centrala tolkningar inte anses vara förenligt med 13 artikeln. Hjälm och skyddsmask fick inte behållas, vilket strider mot 18 artikeln. Övningar med moment där en angripare frångår folkrätten skall inte genomföras.
- Kvinnliga kadetter särbehandlas inte.

Chefen för armén förutsätter att C A 9/ArtOHS tillvaratar de här framförda synpunkterna.

2 Närmare om utredningsresultatet

2.1 Omfattningen av JO:s prövning

Jag ämnar här endast beröra sådant som har direkt samband med den fråga som föranlett detta initiativvärende, nämligen genomförandet av övningar i att behandla fångar. Annat som i utredningen framkommit om de militära förhållandena går jag således inte in på.

I tre avsnitt behandlar jag frågor om förberedelser inför övningen, de folkrättsliga reglernas iakttagande m. m. och utformningen av liknande övningar i framtiden. I varje avsnitt återges därvid vad chefen för armén anfört, varefter jag för egen del gör en kommentar.

2.2 Förberedelser inför övningen

Chefen för armén (CA) har yttrat följande.

Eleverna vid ArtOHS erhöi i december utbildning i folkrätt. Chefen för armén anser att C ArtOHS därmed följt de bestämmelser som framgår av "Utbildning i folkrätt inom försvarsmakten" (TFG 200:810018).

Erfarenheter av tidigare övningar i fångförhörstjänst inom armén, föranledde ÖB att 1984-11-14 (PersP 201:34085) reglera bl. a. krav på förberedelser innan genomförande av tillämpade övningar eller moment i krigsfångtjänst. Där framgår att personal som deltar i sådana övningar i förväg skall informeras om att krigsfång- och fångförhörstjänst kan komma att ingå som delmoment i övningen. Chefen för armén finner att informationen till deltagande elever vad beträffar ovanstående har varit bristfällig.

Chefen för armén anser också att övningsändamålet och syftet med övningen tydligare skulle ha delgivits eleverna innan övningen. Övningens tillämpade karaktär borde därigenom inte ha påverkats i negativ riktning.

JO:s kommentar. Jag instämmer i det som CA yttrat och har ingenting att tillägga på grundval av de uppgifter som framkommit genom utredningen.

2.3 De folkrättsliga reglernas iakttagande m. m.

Sverige har genom att biträda 1949 års Genèvekonventioner och de båda tilläggsprotokollen av 1977 förbundit sig att såväl i fredstid som under väpnad konflikt ge största möjliga spridning åt dessa regler och att bl. a. införa studiet av dem i planerna för den militära undervisningen. Överbefälhavaren (ÖB) har (i det av CA i föregående avsnitt nämnda tjänstemeddelandet TFG

200:810018) fastställt för försöksvis tillämpning vissa riktlinjer för folkrättsutbildningens mål och omfattning.

Krigsfångkonventionen av 1949 upptar under andra avdelningen allmänna bestämmelser om skydd för krigsfångar (artiklarna 12–16). Det kan vara anledning att här återge artiklarna 13–15.

Artikel 13 Krigsfångar skola städse behandlas med humanitet. Varje otillåten handling eller underlåtenhet från den kvarhållande maktens sida, sommedför krigsfångens död eller allvarligt äventyrar krigsfångens hälsa, är förbjuden och skall anses såsom svår överträdelse av denna konvention. I synnerhet må krigsfånge icke underkastas fysisk stympning eller vetenskapligt eller medicinskt experiment av vad slag det vara må, annat än om detta rättfärdigas av läkarbehandling av fången och företages i hans eget intresse.

Krigsfångar skola vidare städse skyddas särskilt mot våldshandlingar eller hot, förolämpningar och allmänhetens nyfikenhet.

Repressalieåtgärder gentemot dem äro förbjudna.

Artikel 14 Krigsfångar hava under alla förhållanden rätt att fordra aktning för sin person och för sin ära.

Kvinnor skola behandlas med alla de hänsyn, som tillkomma deras kön, och skola under alla förhållanden åtnjuta minst lika gynnsam behandling som män.

Krigsfångar bevara sin fulla rättshandlingsförmåga sådan den var vid tiden för tillfångatagandet. Kvarhållande makt må icke vare sig på eget territorium eller utanför detta begränsa utövandet av densamma annat än i den mån fångenskapen det kräver.

Artikel 15 Den makt, i vars våld krigsfångar befinna sig, är skyldig att kostnadsfritt sörja för deras underhåll, och bereda dem den sjukvård, som deras hälsotillstånd kräver.

CA har yttrat följande.

Övningens övergripande syfte var att låta eleverna uppleva speciella stressmoment som kan aktualiseras i krig; bl. a. krigsfång- och fångförhörs-tjänst. I dessa moment skulle de utsättas för en behandling som inte till alla delar följde 1949 års krigsfångkonvention. Bl. a. skulle handfängsel och huvor bäras under några timmar. Därmed skapades en "upplevelsebaserad inläring" och de blivande yrkesofficerarna blev mentalt förberedda för en dylik situation.

Chefen för armén anser det nödvändigt att mentalt förbereda blivande yrkesofficerare på o vissa stressmoment i en krigssituation, men vill med skärpa påpeka att övningsmoment där en spelad angripare frångår gällande folkrättsliga regler ej får genomföras. Övningar får inte utgå ifrån att en angripare bryter mot folkrättsliga bestämmelser. I stället bör moment läggas upp så att krigsfångkonventionen praktiskt tillämpas. Chefen för armén anser att det inte främjar ett folkrättsligt medvetande hos blivande yrkesofficerare att under övningar bryta mot konventionen.

Att flera nu krigförande länder frångår en humanitär behandling av krigsfångar, skall inte vara en intäkt för att bedriva övningar där en angripare utpekas med att begå brott mot folkrätten.

Beträffande behandlingen av de kvinnliga kadetterna har CA konstaterat, att det av artilleriinspektörens utredning framgår, att någon sådan särbehandling, som det talats om i vissa tidningsartiklar, inte förekommit.

JO:s kommentar. Jag konstaterar att CA – till skillnad från uppfattningar som annars ibland skymtat från militärt håll, även i detta ärende – gör den bedömningen från militära utgångspunkter, att det inte är motiverat med praktiska övningar, som innebär ett åsidosättande av de folkrättsliga reglerna. Ett sådant synsätt tillgodoser väl de juridiska aspekter som kan anläggas i ämnet.

Vad gäller behandlingen av kvinnliga kadetter – en framträdande fråga vid ärendets uppkomst – drar jag samma slutsats av utredningen som CA, nämligen att någon särbehandling inte förekommit. Samtidigt vill jag emellertid framhålla, att konventionsreglerna (art. 14 andra stycket) innebär, att kvinnliga fångar skall behandlas med särskild hänsyn till deras kön. Utan att gå in på detaljer vill jag därför understryka, att det – om det gällt krigsförhållanden – folkrättsvidriga inslaget i övningen framstår som särskilt iögonenfallande just i detta avseende.

2.4 Liknande övningar i framtiden

CA har yttrat följande.

Övningar innehållande moment i krigsfång- och fångförhörtjänst har förekommit i relativt stor omfattning inom armén. Både JO, ÖB och CA har dragit slutsatser av dessa och bl. a. givit ut centrala bestämmelser. Chefen för armén drar slutsatsen att dessa erfarenheter och bestämmelser uppenbarligen inte har uppmärksamats i alla avseenden och avser därför säkerställa att så sker vid arméns förband och skolor.

JO:s kommentar. Jag finner det tillfredsställande, att CA avser att vidta ytterligare åtgärder i sammanhanget.

3 Slutomdöme

Det är i viss mån anmärkningsvärt, att vad som här uppmärksamats skett så relativt kort tid efter avslutandet av det förra JO-ärendet och tillkomsten av de riktlinjer som i samband därmed utfärdades från högsta militärledningen. Det skall dock samtidigt sägas, att det nu inträffade inte är på långt när så allvarligt som de händelser, som blottades i det tidigare ärendet.

Som framgått i det föregående innefattar ifrågavarande folkrättsliga regler inte endast förpliktelser för krigssituationer utan även skyldighet att undervisa den militära personalen om reglerna i fredstid.

Från snävt juridisk synpunkt framstår det som särskilt betänkligt, när värnpliktiga – som fullgör sin tjänstgöring enligt den tvångslagstiftning som värnpliktslagstiftningen innebär – kommenderas att fullgöra övningar innefattande krigsfång- och fångförhörtjänst under förutsättningar, som inte fullt ut tillgodoser de krav som de folkrättsliga reglerna uppställer. Värnpliktstjänstgöringen innebär ju för övrigt just sådan utbildning i fredstid där undervisning i de folkrättsliga reglerna är påbjuden. Här kan det inte heller, som jag ser det, bli fråga om några helt frivilliga åtaganden från denna personalgrupps sida, hur man än arrangerar det. Jag vill därför starkt ifrågasätta, om det alls finns något utrymme för att utnyttja personal, som

fullgör sin värnpliktstjänstgöring, för övningar i krigsfång- och fångförhörtjänst i andra situationer än när syftet är att träna in de folkrättsliga reglerna.

Vad gäller den anställda personalen har jag – från de utgångspunkter som gäller för JO:s tillsynsverksamhet – inte anledning att mera ingående anlägga synpunkter på utbildningsfrågorna. Jag noterar emellertid med tillfredsställelse, att CA:s yttrande ger uttryck för en hög ambitionsnivå.

Med dessa uttalanden är ärendet slutbehandlat.

Frågor om handläggningen av ett ärende angående anläggande av ett militärt förråd

(Dnr 1867-1987 och 2001-1987)

Bertil Jansson och Lars Leander m. fl. hemställde i skilda anmälningar, att JO skulle granska handläggningen av ett ärende om anläggande av ett militärt förråd inom Linköpings kommun. Anmälarna anförde, att de såsom boende och/eller fastighetsägare i anläggningens närhet drabbades av de restriktioner i fråga om framtida byggnation och andra olägenheter som anläggningen medförde. De vände sig särskilt mot att de inte i förväg – förrän de själva uppmärksammat byggnadsarbetenas igångsättande – fått vetskap om den planerade anläggningen och därför saknat möjlighet att påverka beslutsprocessen.

Efter remiss yttrade sig militärbefälhavaren i östra militärområdet (MB Ö) och lämnade en redogörelse för sin handläggning av ärendet. Av denna framgick bl. a. att planeringen av anläggningen påbörjades under 1986 och att byggstart skedde den 13–19 juli 1987.

Länsstyrelsen i Östergötlands län översände på eget initiativ till JO kopior av yttranden, som länsstyrelsen avgett under skriftväxling som förevarit mellan klagandena samt MB Ö och länsstyrelsen. Man hade där beskrivit innebörden av den nya plan- och bygglagen (1987:10) – som trädde i kraft den 1 juli 1987 – och de i denna meddelade övergångsbestämmelserna, varigenom byggnadslagen (1947:385) och byggnadsstadgan (1959:612) och andra författningar upphävts (med vissa begränsningar).

Anmälarna yttrade sig över MB Ö:s remissvar samt ingav ett protokoll fört vid möte med de boende i området, varvid representanter för kommunen och länsstyrelsen närvarit.

Vid ärendets avgörande anförde JO Ragnemalm i beslut den 26 januari 1988 följande.

Jag gör följande bedömning.

De regler som gäller för anläggningar av ifrågavarande slag består av föreskrifter, som fastställts av försvarets materielverk (IFTEx), och av allmänna bestämmelser i plan- och byggnadslagstiftningen. Jag har mot bakgrund av dessa regler granskat handläggningen av ärendet i de hänseenden som aktualiserats genom klagomålen. Jag har därvid inte funnit något, som tyder på att MB Ö eller annan berörd myndighet skulle ha brutit mot gällande föreskrifter.

Det bör i sammanhanget nämnas, att klagandena, när man begärt JO:s granskning, inte har påstått eller utgått från att det har skett något formellt handläggningsfel från myndigheternas sida. Klagandenas begäran har haft en mera neutral prägel. Samtidigt har man starkt ifrågasatt, om förfarandet som sådant är utformat på ett ändamålsenligt och för de enskilda betryggande sätt. Jag vill därför kommentera även den frågan.

På ifrågavarande område gör sig försvarssekretessen starkt gällande. En fullständig öppenhet i handläggningen kan därför inte åstadkommas. Att detta i vissa fall kan vara till men för enskilda fastighetsägare och eventuellt andra berörda synes svårt eller omöjligt att undvika. När jag tagit del av vad klagandena anfört i detta ärende, har jag dock inte kunnat undgå att känna viss förståelse för att de känt sig "överkörda" och berövade sitt normala "demokratiska" inflytande, som de uttrycker saken. Samtidigt är det ofrånkomligen så, att det i sista hand måste bli fråga om en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen.

Hithörande frågor togs upp till diskussion i samband med antagandet av plan- och bygglagen. Frågorna har alltså nyligen övervägts av lagstiftaren. Mot denna bakgrund är jag inte benägen att nu använda min initiativrätt enligt JO-instruktionen och föreslå en översyn av dessa lagregler. Låt mig emellertid här citera förarbetena till den nya lagstiftningen (specialmotiveringen till 8 kap. 10 § i prop. 1985/86:1 s. 708).

Utredningsförslaget innebär att hemliga anläggningar undantas från prövning. Däremot föreslås inte något anmälningsförfarande eller liknande som kan ersätta tillståndsprövning. Detta har kritiserats av flera remissinstanser. Kritiken är enligt min mening befogad. I 10 § har därför föreskrivits en skyldighet för den byggande att samråda med länsstyrelsen beträffande hemliga objekt. Länsstyrelsen har i sin tur att på lämpligt sätt informera kommunen.

Att den formella regleringen har detta innehåll utesluter givetvis inte att direkta kontakter under hand tas mellan försvarsmyndigheterna och kommunen. Tvärtom vill jag stryka under fördelarna för alla parter med sådana samråd, som f. ö. förekommer redan i dag när en hemlig anläggning skall byggas. Detta följer av de regler för planläggning av säkerhetsskydd vid byggande av hemlig anläggning för försvarsmaktens räkning (den s. k. Säkbygg) som överbefälhavaren fastställde den 26 oktober 1976.

Dessa uttalanden antyder, att det i vissa lägen kan vara motiverat att på militärt håll göra större ansträngningar när det gäller information och samråd än vad lagreglerna kräver. För en utomstående betraktare förefaller det – bl. a. med hänsyn till sekretessintressena – knappast vara någon fördel, om befolkningen på orten i ett sent skede, under mer eller mindre uppseendeväckande former, tar upp en diskussion om en hemlig militär anläggning; det synes lämpligare att myndigheterna själva tar kontakter, som kan förebygga en sådan utveckling och medverka till att projektet kan genomföras på ett så smidigt sätt som möjligt. Huruvida det kan och bör göras ytterligare något för att förbättra handläggningsrutinerna i detta hänseende, har jag inte här underlag för att uttala någon bestämd mening om. Det är vidare inte säkert, att utfärdandet av generella föreskrifter är en ändamålsenlig väg. Jag ämnar

dock fästa de centrala militära myndigheternas uppmärksamhet på frågan genom att överlämna ett exemplar av beslutet till försvarets materielverk och överbefälhavaren.

Jävssituation har inte beaktats i ett ärende hos flygflottilj

(Dnr 2804-1987)

I en anmälan till JO anförde kaptenen Bo Stylbäck, anställd vid Norrbottens flygflottilj (F 21/Se ÖN), huvudsakligen följande. I en skrivelse, som kom in till Norrbottens flygflottilj den 12 mars 1987, hemställde Stylbäck att få kopia av vitsord för en befattningshavare där. Stylbäck tjänstgjorde själv i befattningen som chef för allmänna detaljen vid personalavdelningen inom flottiljen. Den 29 april 1987 överlämnade major Flodin, då nytilträd chef för personalavdelningen, Stylbäcks egen skrivelse till honom med uppmaning att han skulle svara på densamma. Stylbäck ifrågasatte riktigheten i detta med hänsyn till jävsfrågan. När sedan major Boman tillträdde befattningen som chef för avdelningen den 17 augusti 1987, fanns Stylbäcks skrivelse bland hans handlingar. Han frågade då Stylbäck, vad han skulle göra med den. Stylbäck svarade, att den borde ha varit handlagd sedan länge. Den 4 september 1987 erhöll Stylbäck en skrivelse från sektorflottiljchefen Rundberg, vari Stylbäck anmodades att föredra ärendet före den 1 oktober 1987. Enligt Stylbäcks åsikt, som tidigare var känd av myndigheten, kunde han på grund av jäv inte rimligen utforma och föredra svar till sig själv. Stylbäck hemställde, att JO skulle utreda den långa handläggningstiden och flottiljchefens agerande främst vad avsåg jävsfrågan.

Efter remiss yttrade sig sektorflottiljchefen Magndahl (som efterträtt Rundberg) över klagomålen. Stylbäcks beskrivning av förfarandet bekräftades i stort. Man menade emellertid, att den utdragna handläggningstiden främst berott på att Stylbäck som handläggare inte föredragit ärendet.

Vid ärendets avgörande anförde JO Ragnemalm i beslut den 2 februari 1988 följande.

Jag gör följande bedömning.

Flottiljchefen har i sitt yttrande inte direkt berört den jävsinvändning som framförts av Stylbäck. Jag finner detta anmärkningsvärt.

Enligt 11 § första stycket 1 förvaltningslagen (1986:223) gäller bl. a. att den som skall handlägga ett ärende är jävig, om saken angår honom själv. I andra stycket samma paragraf föreskrivs att från jäv bortses, när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Eftersom fråga var om att handlägga Stylbäcks egen framställning till myndigheten, är det uppenbart, att saken angick honom själv. Situationen var inte heller sådan, att undantagsregeln i andra stycket var tillämplig (se härom prop. 1971:30 del 2 s. 343 f.).

Det förelåg enligt min mening alltså en formell jävssituation, som skulle ha beaktats från myndighetens sida. Man borde följaktligen ha lämnat över

beredningen av ärendet till annan befattningshavare än Stylbäck.

Bortsett från jävsaspekten framstår det som oegentligt, att en person förutsätts medverka hos en myndighet vid besvarandet av en framställning från honom själv. Jag finner det därför förvånande, att flottiljledningen inte själv reagerade för detta.

Med hänsyn till att behandlingen av ärendet på detta sätt kom in på ett felaktigt spår från början, och detta uppenbarligen var avgörande för det fortsatta förloppet, finner jag inte anledning att särskilt kommentera handläggningen i övrigt.

Med den kritik som ligger i det anförda är ärendet här avslutat.

Militärhögskolans lokaler har upplåtits för ett evenemang som anordnats av en förening med anknytning till franska främlingslegionen. Kritik mot skolans regler för upplåtelse av lokaler

(Dnr 839-1988)

1. Inledning

I en artikel i Svenska Dagbladet den 11 april 1988 – med rubriken Svensk militär på möte med franska legionärer – anfördes i kort sammanfattning följande. Officerare vid specialförband i Sverige hade fått propagandamaterial från Främlingslegionen. Vid en "välgörenhetsgala för svenska krigsinvalider" på militärhögskolan informerades söndagen den 10 april ett trettiotal unga män om värvningstider, utbildning och brödraskapet inom legionen.

2. Utredning

2.1 Utredningsåtgärder

Genom remiss till militärhögskolan infortrade JO Ragnemalm upplysningar om anledningen till att skolans lokaler upplåtits för evenemanget och om omständigheterna i övrigt.

Sedan svar inkommit remitterades ärendet till överbefälhavaren (ÖB) för yttrande.

Under ärendets handläggning hade skrifter inkommit *dels* från Tamas Weber, ordförande i Främlingslegionens kamratförening i Sverige (L'ASA-ALE), *dels* från majoren Stellan Bojerud, som i egenskap av medlem i föreningen och tjänstgörande vid militärhögskolan biträtt med de praktiska arrangemangen kring mötet.

2.2 Utredningens resultat

I skrivelsen till JO uppgav majoren Bojerud bl. a., att han genom en anmälan till polismyndigheten i Stockholm begärt utredning om det förekommit

olovlig värvning och om han i så fall själv gjort sig skyldig till brott. Vidare hemställde Bojerud om JO:s prövning, huruvida hans medlemskap i föreningen var oförenligt med hans tjänstemannaställning som svensk officer.

I remissvaret från militärhögskolan (avgivet av chefen för skolan, generalmajoren Evert Båge) anfördes följande.

Lokalupplåtelse (3 bilagor)

JO har 1988-4-12 infordrat upplysningar om anledningen till att skolans lokaler upplåtits för möte med föreningen ASAALE den 10 april 1988 och om omständigheterna i övrigt. Militärhögskolan får därför meddela följande.

1. Utlåning av lokaler

Lokalerna – militärhögskolans samlingssal och mäss – har lånats ut till major Stellan Bojerud. Major Bojerud är anställd vid militärhögskolan såsom forskare vid militärhistoriska avdelningen. Major Bojerud har getts möjlighet att lämna synpunkter. Dessa framgår av bilaga 1.

2. Bestämmelser för utlåning av lokaler

De utlånade lokalerna är avskilda från övriga delar av skolan och icke belagda med tillträdesförbud enligt lagen 1940:358 till skydd för försvaret m. m.

Tillträde till militärhögskolans samlingssal under icke tjänstgöringstid medges militära enheter och frivilligorganisationer (motsv.) och personal med anknytning till försvaret efter framställan till militärhögskolan (C planerings- och materielenheten). Bestämmelser för samlingssalen då utomstående lånar den framgår av bilaga 2.

Mässens restaurang och sällskapsrum är öppna för vid militärhögskolan tjänstgörande personal. Personalen får medföra gäster. Enligt militärhögskolans medgivande kan tillträde till restaurangen och sällskapsrummen medges även annan personal med anknytning till försvaret. Bestämmelser för utlåning av matsal och mäss framgår av bilaga 3.

3. Militärhögskolans policy för utlåning av lokaler

Militärhögskolans policy är att då lokalerna enligt ovan under icke tjänstgöringstid inte används av skolan skall de kunna lånas ut. Utlåning sker då i första hand till försvarets myndigheter eller till myndigheter inom totalförsvaret i övrigt samt till övriga myndigheter (motsvarande) med anknytning till försvaret. Slutligen kan anställda vid skolan låna lokalerna. Utlåning till försvarets myndigheter och organisationer sker kostnadsfritt. För övriga debiteras en kostnad.

Den relativt liberala utlåningspolicyen är föranledd av det stora behov av lokaler som myndigheter inom totalförsvaret (m. fl.) har och som på ett relativt enkelt och för försvaret billigt och rationellt sätt kan tillgodoses.

4. Militärhögskolans synpunkter på förfaringssättet i aktuellt fall

Lokalerna har bokats av major Bojerud helt enligt militärhögskolans bestämmelser.

C planerings- och materielenheten har handlagt ärendet enligt militärhögskolans bestämmelser.

I remissvaret från ÖB (avgivet av chefen för operationsledningen, generallöjtnanten Torsten Engberg) anfördes följande.

Av handlingarna i ärendet framgår att det är i huvudsak två frågeställningar som är av intresse. Den ena är huruvida det förekommit något brottsligt förfarande som kan rubriceras som olovlig värvning enligt 19 kap. 12 § brottsbalken. Eftersom denna fråga är föremål för polisutredning finns det nu ingen anledning att vidare kommentera detta. Den andra frågan rör de bestämmelser som finns för utlåning/tillträde till militära anläggningar – särskilt vad gäller utlänningar.

En lokal kan omfattas av ett tillträdesförbud med stöd av lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m. (Skyddslagen). Ett sådant förbud innebär att området är ett s. k. militärt skyddsföremål. Tilläggas kan att om en lokal är ett militärt skyddsföremål innebär detta en tillträdesbegränsning både för svenska och utländska medborgare. Det är ytterst den aktuella myndighetens sak att inom tillträdesskyddets ram reglera vilka som får tillträde till sina utrymmen och lokaler. För särskilt viktiga anläggningar finns speciella bestämmelser som det skulle föra för långt att här gå in på.

Regler om utlänningars besök vid försvarsmakten m. m. återfinns i en förordning (FFS 1986:8). I denna förordning regleras hur en försvarsmyndighet får anordna besök av utlänningar.

Av militärhögskolans (MHS) yttrande 1988-04-22 framgår att de utlånade lokalerna inte är militära skyddsföremål enligt skyddslagen samt att utlåningen följt de regler och den policy som MHS tillämpar i dessa fall.

Överbefälhavaren anser mot bakgrund av ovanstående att aktuella författningar följts.

Det finns dock anledning att påpeka att de bestämmelser för utlåning av gemensamma lokaler som MHS utfärdat (1987-02-15, Arb MHS, bil. 160, sid. 1) innehåller en passus av innebörd att C Plan- och materielenheten får, efter MHS bestämmande, låna ut lokaler till sammanslutningar eller enskilda som i regel skall ha någon form av värdefull anknytning till försvaret. Att major Bojerud har en anknytning till försvaret är ostridigt men att föreningen L'ASAALE skulle ha någon knytning till det svenska försvaret kan ÖB inte finna. Det kan därför, enligt ÖB:s uppfattning, finnas skäl för MHS att se över dessa bestämmelser.

3. Bedömning

I beslut den 13 juni 1988 uttalade JO Ragnemalm följande.

3.1 Majoren Bojeruds engagemang

Inledningsvis vill jag i korthet beröra de allmänna författningsbestämmelser, som närmast kommer i åtanke.

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Enligt 12 och 14 §§ samma kapitel får föreningsfriheten under bestämda allmänna förutsättningar begränsas men då endast såvitt gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är

av militär eller liknande natur (eller innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung). Exempel på detta är bestämmelsen i 18 kap. 4 § brottsbalken om olovlig kårverksamhet.

Vad beträffar den arbetsrättsliga sidan av saken finns i 6 kap. 1 § lagen om offentlig anställning en bestämmelse om bisysslor av följande lydelse.

Arbetstagare får ej inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet, som kan rubba förtroendet till hans eller annan arbetstagares opartiskhet i tjänsteutövningen eller skada myndighetens anseende. Närmare föreskrifter om detta förbud meddelas för vissa fall i lag och i övrigt av regeringen.

I anslutning härtill har i 37 § anställningsförordningen meddelats följande föreskrifter.

Myndighet skall på lämpligt sätt informera arbetstagarna om vilka bisysslor eller slag av bisyssla som enligt myndighetens bedömande ej äro förenliga med 6 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning.

Myndighet skall vidare på begäran av arbetstagare lämna honom skriftligt besked huruvida viss bisyssla enligt myndighetens bedömande är förenlig med nämnda bestämmelse. Sådant besked om bisyssla lämnas av den myndighet som tillsätter tjänsten. I fråga om tjänst, som regeringen tillsätter, lämnas besked av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Den av Bojerud genom polisanmälan väckta frågan om olovlig värvning har jag – i likhet med överbefälhavaren – inte funnit anledning att kommentera. Jag vill då tillägga, att JO:s tillsyn endast avser offentlig verksamhet. Privat verksamhet (bedriven exempelvis av sammanslutningar eller enskilda personer) faller således utanför JO:s kompetensområde.

Mot bakgrund av det anförda har jag inte funnit anledning till ytterligare åtgärd eller uttalanden såvitt gäller Bojeruds åtgärder i nu berörda hänseenden.

3.2. Upplåtelsen av militärhögskolans lokaler

Chefen för militärhögskolan har framhållit, att lokalerna bokats av majoren Bojerud, och att den ansvarige enhetschefen handlagt ärendet enligt militärhögskolans bestämmelser.

ÖB har å sin sida erinrat om att – enligt militärhögskolans egna interna föreskrifter – utlåning av lokaler till sammanslutningar eller enskilda som regel förutsätter någon form av värdefull anknytning till försvaret. ÖB har inte kunnat finna att föreningen L'ASAALE – som alltså inte formellt stod som nyttjare av lokalerna men likväl var arrangör av evenemanget – har någon anknytning till det svenska försvaret. Det kan därför, enligt ÖB:s uppfattning, finnas skäl för militärhögskolan att se över sina bestämmelser.

Jag utgår från att ÖB och jag har samma uppfattning i den grundläggande frågan, nämligen att allmänna lämplighetsskäl talar för att ifrågavarande lokaler ej bör ställas till förfogande för privata sammanslutningar och andra utomstående, som saknar anknytning till det svenska försvaret. Direkt olämpligt är enligt min mening, att lokalerna upplåtes för evenemang med

anknytning till främmandestats försvarsmakt. Givetvis bör det då inte heller få vara avgörande i vilken formell ordning en anhållan om att få disponera lokalerna görs. Jag instämmer i ÖB:s förslag, att militärhögskolans bestämmelser i detta hänseende ses över.

Jag förutsätter, att jag i sinom tid får del av de omarbetade föreskrifterna.

I vissa fall skall fråga om att på nytt inkalla värnpliktsvägrare hänskjutas till regeringen. Författningsregleringen har befunnits oklar. Regeringen har uppmärksamats på problemet

(Dnr 147-1988)

Anmälan

I ett brev till JO ifrågasatte Lars Erik Olsson om värnpliktsverket tillämpade bestämmelsen i 68 § tredje stycket kungörelsen om värnpliktigas tjänstgöring m. m. (1969:380), TjK, på ett riktigt sätt.

Gällande bestämmelser

De bestämmelser i TjK som är av intresse i detta sammanhang innehåller i korthet följande.

Om en värnpliktig som är i tjänst ansöker om vapenfri tjänst, skall han enligt 65 § första stycket TjK i vissa fall beordras att fullgöra tjänstgöringen. För det fall att en värnpliktig som är i tjänst förklarar, att han inte vill bruka vapen eller i övrigt fullgöra värnpliktstjänstgöringen, finns en liknande bestämmelse i 66 § andra stycket TjK. Vägrar den värnpliktige att efterkomma en sådan order att fullgöra tjänstgöringen och åberopar han skäl av art att det kan antas att han inte kommer att fullgöra tjänstgöringen, skall han enligt 67 § TjK omedelbart hemförlovas. När så sker, skall förhållandet genast anmälas till bl. a. värnpliktsverket. Allmän domstol prövar sedan frågan om ansvar för den gärning som föranlett anmälan enligt 67 § till värnpliktsverket. Om domstolens val av påföljd eller andra omständigheter ger anledning anta att den värnpliktige inte kommer att fullgöra värnpliktstjänstgöringen, skall värnpliktsverket enligt 68 § tredje stycket TjK överlämna anmälan och övriga handlingar i ärendet till regeringen för prövning av frågan om den värnpliktige skall kallas in på nytt. I avvaktan på regeringens beslut får kallelse till ny tjänstgöring inte utfärdas. I övriga fall får den värnpliktige kallas in igen.

Bestämmelsen i 68 § tredje stycket erhöll sin nuvarande lydelse genom en författningsändring, som trädde i kraft den 1 april 1984. Enligt den ordning som gällde dessförinnan skulle samtliga fall, då en värnpliktig hemförlovades enligt 67 §, anmälas till regeringen, som hade att meddela beslut i anledning av anmälan.

Utredning

Lars Erik Olsson utgick i sin anmälan från vad som förekommit i ett mål vid Södra Roslags tingsrätt angående ansvar för värnpliktsbrott. Han hade själv deltagit i prövningen som nämndeman. Tingsrättens dom var överklagad till Svea hovrätt, som dock ännu inte hade avgjort målet. I ärendet hos JO införskaffades från hovrätten dels tingsrättens dom, dels kopior av handlingar som ingivits i målet i hovrätten. Omständigheterna i målet var i korthet följande. Den nu åtalade värnpliktige hade tidigare dömts för att han år 1985 vägrat lyda order att bära uniform. I det målet hade bl. a. framkommit att han hade anknytning till sekten Jehovas vittnen, dock utan att vara medlem, samt att han hyste starka samvetsbetänkligheter mot att lära sig att döda människor. Vid Södra Roslags tingsrätt gjorde åklagaren gällande, att den värnpliktige underlåtit att inställa sig till värnpliktstjänstgöring enligt en kallelse han fått. Den värnpliktige förklarade, att han ansett det meningslöst att resa lång väg för att sedan vägra tjänstgöra, och att han därför valde att skriftligen meddela de militära myndigheterna, att han på grund av sin trosuppfattning inte tänkte inställa sig. Av utredningen i målet framgick att värnpliktsverket erhållit anmälan enligt 68 § tredje stycket om att den värnpliktige hemförlovats på grund av hans ordervägran år 1985, samt att verket i anledning av anmälan meddelat det aktuella värnpliktskontoret, att hinder inte förelåg att inkalla den värnpliktige på nytt. Södra Roslags tingsrätt fann, att omständigheterna vid ordervägran år 1985 varit sådana, att de måste anses ha gett anledning anta, att den värnpliktige inte skulle komma att fullgöra sin värnpliktstjänstgöring. Tingsrätten konstaterade, att den nya inkallelseorder som åtalet avsåg mot den bakgrunden utfärdats i strid med bestämmelsen i 68 § tredje stycket. Tingsrätten fann, att den värnpliktige därför inte varit skyldig att inställa sig enligt inkallelseordern. Åtalet ogillades.

Lars Erik Olsson framhöll i sin anmälan, att utredningen i målet vid tingsrätten gav anledning till antagande, att värnpliktsverkets tillämpning av bestämmelsen i 68 § tredje stycket i det aktuella fallet överensstämde med verkets praxis. Han pekade på att verkets tillämpning av bestämmelsen inte syntes överensstämma med dess ordalydelse.

I yttrande till JO anförde värnpliktsverket med utgångspunkt från bestämmelsen i 68 § tredje stycket TJK bl. a. följande.

Den citerade författningstexten beslutades av regeringen genom förordning (1984:74). Regeringsbeslutet har anmälts till riksdagen genom proposition 1983/84:100 (se bil. 6 Försvarsdepartementet s. 47).

Från nämnda proposition citerar värnpliktsverket följande uttalande från departementschefen: "Enligt mitt förslag kommer värnpliktsverket från den 1 april 1984 att kunna fatta beslut om att åter inkalla dels värnpliktiga som första gången lagförts med anledning av anmälan om vägran, dels . . . Anmälningar avseende andragångsvägran samt anmälningar i övrigt som med hänsyn till påföljden eller av andra skäl bedöms kunna föranleda beslut att tills vidare inte inkalla vederbörande skall av värnpliktsverket överlämnas till regeringen för beslut."

Detta innebär att värnpliktsverket skall *bedöma* vilka ärenden som kan föranleda ett regeringsbeslut att *inte* inkalla en värnpliktig. Sådana ärenden

skall överlämnas till regeringen. I fråga om de ärenden värnpliktsverket har bedömt *inte* skall överlämnas till regeringen gäller 68 § tredje stycket sista meningen, dvs. *regeringen* har genom *förordning* beslutat att den värnpliktige får kallas in på nytt. Värnpliktsverkets meddelanden till sina värnpliktskontor i de enskilda fallen är därför enbart ett internt administrativt förfarande. Författningstexten i 68 § tredje stycket jämförd med uttalandena i propositionstexten innebär alltså att frågan om att överlämna en anmälan om vägran eller inte, enbart aktualiseras i fråga om "förstagångsvägrare". Av dessa anmälningar skall enbart sådana överlämnas som med hänsyn till påföljden eller av andra skäl bedöms kunna föranleda beslut av regeringen att tills vidare inte inkalla den värnpliktige.

Man kan konstatera att författningstexten i 68 § tredje stycket inte erhöll en lydelse som tydligt uttrycker regeringens avsikter enligt propositions-texten.

För att undvika framtida missuppfattningar av åklagare och domstolar bör regeringen därför överväga att ändra författningstexten så att denna tydligare beskriver regeringens avsikter och helst även kopplingen till 46 § värnpliktslagen.

Bedömning

Ärendet avgjordes den 19 april 1988. JO Ragnemalm gjorde följande bedömning.

Det mål angående värnpliktsbrott som Lars Erik Olsson åberopat i sin anmälan kommer att bli föremål för prövning i Svea hovrätt. Någon anledning för mig att genom ett uttalande i det konkreta fallet föregripa hovrättens ställningstagande i målet finns inte. Jag lämnar därför den frågan och övergår till den i anmälan aktualiserade principfrågan om författnings-regleringens utformning.

Utredningen här visar, att avfattningen av bestämmelsen i 68 § tredje stycket TjK kan ge upphov till olika tolkningar. Det av värnpliktsverket citerade uttalandet av departementschefen (prop. 1983/84:100, bil. 6 s. 47) är inte utan vidare förenligt med bestämmelsens ordalydelse. Viss vägledning för tolkningen av bestämmelsen ger dock förarbetena till 46 § värnpliktsla-gen, som anger under vilka förutsättningar regeringen, eller myndighet som regeringen utser, får besluta, att värnpliktig inte skall åläggas att tjänstgöra. Sådant beslut får fattas dels om den värnpliktige vägrar eller underlåter att fullgöra vad som åligger honom eller olovligen avviker eller uteblir från tjänstgöringsstället och det kan antagas att han inte kommer att fullgöra tjänstgöringen, dels om han förklarar att han inte kommer att fullgöra värnpliktstjänstgöring och det med hänsyn till hans anslutning till religiöst samfund kan antas att han inte kommer att fullgöra värnpliktstjänstgöring eller vapenfri tjänst. I samband med bestämmelsens tillkomst anförde departementschefen bl. a. följande (prop. 1977/78:159 s. 123–124).

Att vid fall av vägran första gången tillämpa villkorlig dom med ett kraftigt bötesstraff innebär enligt min mening en tillräckligt allvarlig påföljd. Samtidigt erinras den dömde om att frihetsstraff kan följa vid ny lagföring. Erfarenheterna från nuvarande ordning visar också att man i viss utsträckning kan räkna med att vederbörande, som vid första vägranstillfället oftast är ganska ung, efter lagföringen och under den tid som hinner förflyta innan

ny inkallelse sker, av olika skäl ändrar uppfattning och inte upprepar sin vägran. Jag anser därför att en villkorlig dom förenad med ett kraftigt bötesstraff bör kunna vara en tillräcklig reaktion vid fall av förstagångsvägran. – – –

Sedan någon har dömts för vägran första gången bör som för närvarande hinder inte möta att på nytt kalla in vederbörande till tjänstgöring. Vägrar vederbörande även andra gången han kallas in bör påföljden bestämmas till fängelse. I normalfallet bör fängelsetidens längd bestämmas till minst fyra månader. – – – Sedan någon har dömts för vägran andra gången bör han inte vidare kallas in till tjänstgöring. – – – Beslut om att någon efter vägran skall kallas in till tjänstgöring eller inte bör liksom hittills fattas av regeringen. Hinder bör dock inte möta att uppdra avgörandet till underordnad myndighet. Detta bör emellertid inte ske förrän tillräcklig erfarenhet har vunnits av den nya ordningen.

Det av värnpliktsverket i remissyttrandet hit citerade uttalandet av departementschefen angående ändringen av 68 § tredje stycket TjK skall ses mot denna bakgrund. Jag måste emellertid konstatera, att författningstexten knappast entydigt speglar de i motiven uttalade intentionerna med 1984 års reform. Om avsikten sålunda är, att den som dömts för vägran en andra gång automatiskt skall få frågan om ny kallelse hänskjuten till regeringen, borde detta rimligen direkt anges i 68 § tredje stycket TjK; värnpliktsverkets praxis härvidlag tycks nu närmast vara baserad på en presumtion om att sådan "andragångsvägrare" generellt får anses vara så fast i sin övertygelse, att det alltid föreligger "anledning att anta att den värnpliktige inte kommer att fullgöra värnpliktstjänstgöringen". Vad gäller ärenden rörande "förstagångsvägrare" – de enda fall då sålunda enligt värnpliktsverkets uppfattning fråga uppkommer om en anmälan skall överlämnas till regeringen eller ej – kan vidare ifrågasättas, om de i stadgandet angivna kriterierna är lämpligt utformade. Att dra några bestämda slutsatser av "domstolens val av påföljd", då det gäller att göra antaganden om vederbörandes benägenhet att fullgöra värnpliktstjänstgöringen, synes sålunda knappast möjligt, eftersom villkorlig dom tycks vara standardpåföljden vid "förstagångsvägran". Ingen vägledning ges heller i författningstexten beträffande de "andra omständigheter" som skall tillmätas betydelse. Tilläggas kan även att användningen av likartade uttryck i 67 § och 68 § tredje stycket TjK synes kunna föranleda missförstånd; för den värnpliktige, som hemförlovats med anledning av att han åberopat "sådana skäl att det kan antagas att han inte kommer att fullgöra tjänstgöringen" (67 §), kan det framstå som egendomligt, att han av värnpliktsverket betas möjligheten att få en prövning i regeringen, med hänsyn till att det inte finns "anledning att anta att den värnpliktige inte kommer att fullgöra värnpliktstjänstgöringen" (68 § tredje stycket).

Jag har med dessa reflexioner velat understryka, att jag delar värnpliktsverkets uppfattning, att regeringen bör göras uppmärksam på problemet, och kommer därför att sända en kopia av detta beslut till försvarsdepartementet för kännedom.

Försvarets civilförvaltning har uppställt villkor för att utlämna arbetsgivarintyg till en före detta anställd. Kritik mot förfarandet

(Dnr 2110-1987)

I en anmälan till JO riktade Christopher Wislander kritik mot att försvarets civilförvaltning uppställt ett villkor för att utlämna s. k. arbetsgivarintyg till honom. Villkoret innebar, att han till förvaltningen skulle betala tillbaka för mycket till honom utbetald lön. Till sin anmälan fogade Christopher Wislander en kopia av en skrivelse den 7 september 1987 från förvaltningen till honom vari villkoret framställdes.

I yttrande till JO lämnade försvarets civilförvaltning inledningsvis en redogörelse för vad som förekommit beträffande Christopher Wislanders anställning hos förvaltningen. Det framgick bl. a., att Christopher Wislander lämnat sin anställning tidigare än som överenskommits med förvaltningen. I yttrandet anfördes vidare bl. a. följande:

Tisdagen den 30 juni fick personalchefen Ragnar Adeen kännedom om det inträffade. Han försökte omgående få besked om var Wislander kunde nås för att bl. a. delges krav på för mycket utbetald lön. Upprepade telefonsamtal till Wislanders bostad i Stockholm och föräldrarnas bostad i Göteborg gav inget resultat. – I början av september begärde Wislander arbetsgivarintyg. Den 9 september ringde Wislander till Adeen med anledning av skrivelsen den 7 september. Wislander förklarade sin situation och man kom överens om att Wislander om möjligt senast den 1 december 1987 skulle reglera sin skuld till civilförvaltningen. Arbetsgivarintyget utfärdades samma dag. – Civilförvaltningen är medveten om att en arbetsgivare är skyldig att på begäran utfärda arbetsgivarintyg. Med hänsyn till Wislanders brott mot gällande kollektivavtal beträffande uppsägningstid anser civilförvaltningen att Adeens agerande i ärendet bör ses som ett godtagbart exempel på att utan onödig byråkratisk omgång klara ut ekonomiska mellanhavanden av här aktuell art. Adeen har som personalchef och därmed ansvarig för löneutbetalningar självständigt handlagt ärendet.

I beslut den 25 november 1987 gjorde JO Ragnemalm följande bedömning.

Enligt 32 § lagen om arbetslöshetsförsäkring (1973:370) skall till en ansökan om ersättning från erkänd arbetslöshetskassa fogas ett intyg av arbetsgivare om den försäkrades arbetsförhållanden samt de uppgifter i övrigt som behövs för bedömning av den försäkrades rätt till ersättning, s. k. arbetsgivarintyg. Om sådant intyg endast kan införskaffas med stora svårigheter, får uppgifterna styrkas på annat sätt. Arbetsgivare är enligt bestämmelsen skyldig att på begäran utfärda arbetsgivarintyg. I 30 § lagen om kontant arbetsmarknadsstöd (1973:371) finns en motsvarande reglering av förfarandet vid ansökan om ekonomiskt stöd enligt den lagen.

Som framgår av nu redovisade bestämmelser, är det i princip nödvändigt, att arbetsgivarintyg bifogas en ansökan om arbetslöshetsersättning eller kontant arbetsmarknadsstöd. Senareläggs prövningen av en sådan ansökan, kan detta komma att direkt påverka den sökandes försörjningsmöjligheter i ett ofta trängt ekonomiskt läge. Det är alltså betydelsefullt för den enskilde,

att arbetsgivaren inte dröjer med att lämna ut ett begärt arbetsgivarintyg. Att mot denna bakgrund uppställa ett villkor av ekonomisk natur för utlämnandet, såsom skett i detta fall, anser jag helt oacceptabelt.

Jag kan ha viss förståelse för att en tjänsteman i hastigt mod – och i reaktion mot vad han uppfattat som mot myndigheten illojalt beteende från den anställdes sida – avlåter en skrivelse som den här aktuella. Vad jag däremot omöjligen kan acceptera är, att civilförvaltningen i sitt av generaldirektören undertecknade remissvar kan karakterisera det inträffade som "ett godtagbart exempel på att utan byråkratisk omgång klara ut ekonomiska mellanhanden av här aktuell art". Då emellertid förvaltningen i samma yttrande förklarar sig vara medveten om skyldigheten att på begäran utfärda arbetsgivarintyg, och då Wislander efter telefonkontakt med myndigheten tämligen omgående utfått intyget – utan krav på att det tidigare uppställda villkoret skulle uppfyllas – anser jag att saken kan bero med den allvarliga kritik som ligger i det sagda.

Tillämpningen av den nya lagen om disciplinförseelser av krigsmän m. m.

Vid inspektion av Berga örlogsskolor, BÖS, den 14 och 15 juni 1988 inriktades granskningen särskilt på tillämpningen av det nya ansvarssystem som trätt i kraft den 1 juni 1987. Därvid kunde konstateras vissa brister i handläggningen. JO Ragnemalm lät i denna del till protokollet anteckna följande.

3.1 – – Enligt 31 § förordningen om disciplinförseelser av krigsmän m. m., FDK, skall myndighetschefen, med biträde av auditören, minst en gång varje halvår granska de beslut som fattats av chef efter delegation enligt 21 § LDK. Detta borde således nu ha skett vid två tillfällen, eftersom de nya bestämmelserna trädde i kraft den 1 juni 1987. Någon granskning har dock ännu inte ägt rum. Att en sådan granskning sker kontinuerligt är givetvis av stor vikt, särskilt som det är fråga om tillämpning av bestämmelser, som i flera avseenden innebär en nyordning.

3.2 Vidare tog JO upp bl. a. följande punkter, varvid han utgick från konkreta fall, som uppmärksammats vid granskningen.

3.2.1 Disciplinpåföljden extratjänst har i flera fall beslutats med angivande att denna skall bestå i "inre tjänst"; ibland anges också "rengöring". En så vag utformning av påföljden är inte godtagbar. Det får inte råda någon tvekan om vilken typ av uppgift den värnpliktige har ålagts att utföra. Att den befattningshavare som skall tillse att påföljden faktiskt verkställas bestämmer dess konkreta innehåll får naturligtvis inte förekomma.

3.2.2 Regelmässigt har blanketter för anmälan om disciplinförseelser enligt den gamla ordningen använts. Detta är ägnat att föranleda fel vid handläggningen av ärendena enligt de nya bestämmelserna, och blanketterna bör omgående makuleras och ersättas med nya, anpassade till gällande bestämmelser.

3.2.3 Enligt 26 § LDK skall vid muntligt förhör med krigsmannen ett förhörsvittne om möjligt vara närvarande. Granskningen har givit vid handen, att det på vissa håll tycks vara närmast regel, att vittne inte är närvarande.

Kornefalk uppgav i denna del, att den förhörde tillfrågas, om han önskar att förhörsvittne skall närvara, och att svaret på frågan regelmässigt blir nekande.

JO uttalade att bestämmelsen är utformad så, att ett förhörsvittne normalt skall närvara. Att så sker är av betydelse bl. a. för att förebygga uppkomsten av missförstånd om vad som faktiskt förekommit vid förhöret, och arrangerandet är således till gagn för både myndigheten och den förhörde. Det är inte meningen, att den förhörde skall disponera över frågan om förhörsvittne.

3.2.4 Dokumentation angående den förhördes inställning i disciplinärendet har i flera fall befunnits oklar. Det är ett oeftergivligt krav, att förhørsledaren får hans inställning helt klar för sig och att en tydlig dokumentation av denna sker i ärendet. Det är därvid av särskild vikt, att det tydligt framgår, om den förhörde visserligen vitsordar de faktiska omständigheter som åberopas mot honom men menar, att han haft laga förfall, det vill säga en godtagbar ursäkt för det inträffade. Om så är fallet, är det nämligen inte fråga om ett erkännande i egentlig mening. Eftersom ett avgörande av chef enligt 21 § LDK förutsätter, att förseelsen erkänts, medför den omständigheten, att den förhörde åberopar laga förfall, att ärendet måste överlämnas till myndighetschefen för beslut. Det är endast helt klara disciplinförseelser som skall handläggas enligt 21 § LDK.

3.2.5 Vidare pekade JO på att det i flera fall vid granskningen påträffats undermåliga redogörelser för den gärning som lagts den värnpliktige till last. Under protokollformulärets rubrik "kortfattad redogörelse för disciplinförseelsen" skall denna fullständigt, klart och entydigt redovisas. Det är nämligen det ansvarspåstående som innefattas i beskrivningen – och ingenting annat – som den värnpliktige skall ange sin inställning till. Det framstår mot bakgrund av granskningsresultatet som angeläget, att utbildningsinsatser genomförs på denna punkt.

3.2.6 På förekommen anledning erinrade JO om att fall av simulation kan föranleda ansvar för svikande av försvarspåbud (18 kap. 6 § brottsbalken). En prövning av disciplinärende enligt 21 § LDK förutsätter, att gärningen inte kan antas utgöra brott. När misstanke om simulation föreligger, aktualiseras därför frågan om att överlämna ärendet till myndighetschefen.

3.2.7 Vidare tog JO upp en fråga angående förordnande enligt 32 § andra stycket LDK om verkställighet av beslut, trots att det inte har vunnit laga kraft. Vid granskningen hade iakttagits fall, där ett sådant förordnande inte motiverats. JO påpekade, att förordnandet innebär ett avsteg från huvudregeln, och att detta enligt bestämmelsen endast får ske, om det behövs av hänsyn till ordningen inom försvarsmakten eller av någon annan särskild anledning. JO betonade, att skälet för ett sådant förordnande bör redovisas i beslutet.

3.2.8 Slutligen tog JO upp två fall, i vilka beslut i disciplinärende på kompanichefsnivå antecknats på baksidan av anmälan, utan att protokoll och

beslut i disciplinärende upprättats på därför avsedd blankett. Förfarandet strider mot bestämmelserna och är helt oacceptabelt, bl. a. därför att redovisningen av utredningen blir synnerligen ofullständig och risker uppkommer för att den värnpliktiges rättssäkerhet eftersätts. Sedan det genom samtal med den för besluten ansvarige kompanichefen klargjorts, att dessa misstag berott på bristande kännedom om det nya regelsystemets krav, och att vederbörande numera var informerad om hur utredning och beslut skall dokumenteras, betonade JO ånyo vikten av att de för rättsvården ansvariga får adekvat utbildning.

III. Vårdområdet

Socialtjänst

Åtal mot vårdbiträde för mutbrott

(Dnr 2975-1983)

Bakgrund

Lena Eriksson anställdes som vikarierande vårdbiträde i Enköpings kommun i juni 1979. Fr. o. m. september 1979 är Lena Eriksson fast anställd i kommunen som vårdbiträde i öppen vård.

Förre lantbrukaren Karl Tibblin, född 1897, var bosatt i Enköpings kommun. Under åren 1977–1983 lämnades genom socialförvaltningen i kommunen hemtjänst till Karl Tibblin. Lena Eriksson deltog i hemtjänsten hos Karl Tibblin under åren 1979–1983. Av de 854 hemtjänsttimmar som lämnades Karl Tibblin under år 1982 svarade Lena Eriksson för 460 timmar och av de 24 hemtjänsttimmar som lämnades Karl Tibblin under år 1983 svarade Lena Eriksson för nio timmar.

Lena Eriksson kände inte Karl Tibblin före sommaren 1979, då hon påbörjade sin tjänst hos honom.

Genom testamente den 15 november 1982 förordnade Karl Tibblin att all hans kvarlåtenskap med full äganderätt skulle tillfalla Lena Eriksson. I en skrift till en advokat den 22 april 1983 begärde Karl Tibblin därefter att testamentet skulle annulleras. Genom ett nytt testamente den 19 maj 1983 förordnade emellertid Karl Tibblin, med upphävande av alla tidigare testamentariska förordnanden, att all hans kvarlåtenskap med full äganderätt skulle tillfalla Lena Eriksson.

Karl Tibblin avled den 9 juni 1983. Han efterlämnades som dödsboedelägar, förutom Lena Eriksson såsom universell testamentstagare, systern Anna Tibblin.

Bouppteckning efter Karl Tibblin förrättades den 26 oktober 1983. Bouppteckningen inregistrerades vid Enköpings tingsrätt den 1 juni 1984, nr 146. Härfter förrättades tilläggsbouppteckning den 1 oktober 1984, vilken inregistrerades vid Enköpings tingsrätt den 5 december 1984, nr 395. Behållningen i dödsboet uppgick till 598 706 kr.

Testamentena har bevakats genom att ges in till Enköpings tingsrätt den 26 september 1983. De har efter bevakning delgivits Anna Tibblin. Talan om klander av testamentena har inte väckts inom laga tid. Lena Eriksson har beviljats lagfart på de fastigheter som ingick i dödsboet.

Anmälan

En för Anna Tibblin förordnad god man ifrågasatte i en anmälan till JO om inte Lena Eriksson genom att motta egendomen enligt förordnandet gjort sig skyldig till mutbrott.

Utredning

Klagomålen remitterades till socialnämnden i Enköpings kommun för utredning och yttrande.

I ett av socialchefen Bengt Sernland lämnat tjänsteutlåtande anføres sammanfattningsvis följande.

Med utgångspunkt från vad vi i utredningen funnit gör vi den bedömningen att testators vilja objektivt sett inte var ägnad att allmänt påverka Lena Eriksson i hennes arbete som vårdbiträde. Vi har också funnit att allt talar för att Lena Eriksson i sitt arbete inte påverkat Karl Tibblin att skriva testamente till hennes fördel. Tvärtom anser vi det klarlagt att Lena Eriksson mycket tydligt klargjorde sin inställning i och med att hon förklarat att hon inte skulle ta emot det erbjudande om bostad som Karl Tibblin lämnade henne.

Vidare konstateras att testamentet upprättades först då Karl Tibblin inte längre mottog Lena Erikssons tjänster som vårdbiträde. Lena Erikssons besök vid Karl Tibblins sjukbädd skedde, såvitt vi kunnat utreda, cirka en månad efter det att det första testamentet upprättades.

Då det ekonomiska värdet av kvarlåtenskapen är stort, förutsätts det, för att kravet på tillbörlighet skall uppfyllas, att det föreligger ett djupare vänskapsförhållande mellan givare och mottagare. Det skall inte enbart grundas på förbindelser i tjänsten. I det avseendet konstaterar vi att förhållandet mellan Karl Tibblin och Lena Eriksson under hela tiden var baserat på hennes tjänstgöring som vårdbiträde i Karl Tibblins hem. Att döma av de uttalanden som Karl Tibblin gjorde kände han säkert ett djupare vänskapsförhållande till Lena Eriksson än andra vårdbiträden, med det är helt klarlagt att denna vänskap endast kunde grunda sig på förbindelser i tjänsten.

Med hänvisning till att bestämmelsen om ansvar för mutbrott avser att skydda det som kan sägas vara tjänstens integritet, vore det synnerligen olyckligt om äldre människor tror sig behöva och/eller kunna "köpa" god omvårdnad inom hemtjänsten genom löften om upprättande av testamente. Lika olyckligt vore det om bröstarvingar och andra arvingar skulle känna minstatveksamhet till hemtjänsten med det motivet att de kan bli arvlösa. En sådan misstanke skulle mycket väl kunna leda till att arvingar påtog sig ett ansvar för vården, som de inte mäktar att klara upp. Förtroendet för kommunens socialtjänst kan allvarligt komma att ifrågasättas av såväl pensionärer som deras anhöriga om det inte står helt klart att vårdbiträden inte får ta emot gåvor eller arv genom testamente.

Av socialnämndens yttrande framgick bl. a.

Två av nämndens ledamöter ansåg att det inte fanns något i utredningen som talade mot att Lena Eriksson mottar arvet. En annan ledamot av nämnden framhöll testators klart uttalade och dokumenterade vilja att testamentera sin kvarlåtenskap till Lena Eriksson. Vidare framhöll ledamoten att testamentet upprättades sedan Lena Eriksson avslutat sin tjänstgöring i Karl Tibblins bostad. Karl Tibblins syster var inte negativ till broderns planer

beträffande kvarlåtenskapen. Ledamoten ansåg det fel om inte Lena Eriksson får ta emot arvet.

Socialnämndens ordförande konstaterade att Lena Eriksson inte påverkat Karl Tibblin att skriva testamentet och att Anna Tibblin inte hade något att invända mot att Karl Tibblin testamenterade all sin egendom till Lena Eriksson. Han framhöll vidare att utredningen visat att det var Karl Tibblins vilja att egendomen skulle tillfalla Lena Eriksson.

Vid en samlad bedömning fann nämnden enligt sitt yttrande att det inte får anses olämpligt att Lena Eriksson mottar Karl Tibblins kvarlåtenskap.

En promemoria upprättades härefter inom JO-ämbetet. I promemorian uttalades bl. a. att omständigheterna var sådana att det fanns skäl att inleda förundersökning med avseende på frågan om Lena Eriksson genom att motta det testamentariska förordnandet gjort sig skyldig till mutbrott.

Dåvarande JO Tor Sverne beslöt att begära förundersökning och yttrande från chefen för regionåklagarmyndigheten i Västerås.

Överåklagaren Alf Juhlin anförde i yttrande bl. a.

Utredningen ger vid handen att Lena Eriksson för sin tjänsteutövning mottagit egendom genom testamente av Karl Tibblin. Frågan är om den mottagna egendomen kan betraktas som en otillbörlig belöning. I detta mål föreligger den situation, som omnämnes i Högsta domstolens dom den 27 juni 1985, DB 21. Uppenbarligen är den egendom som Lena Eriksson mottagit icke av obetydligt värde. Med hänsyn härtill och risken för att allmänheten kan misstänka pliktstridigt handlande – vilket i och för sig inte kan visas – från Lena Erikssons sida och det förtroende för hemtjänsten och arbetstagarens integritet som såväl allmänheten som andra hemtjänsttagare bör äga, finner jag att belöningen bör anses som otillbörlig.

De omständigheter, som är av betydelse för bedömningen av att egendomen varit att anse som en belöning för Lena Erikssons tjänsteutövning och belöningens otillbörlighet, har varit kända för henne. Uppsåtsrekvisitet är således uppfyllt.

Enligt min mening föreligger tillräckliga skäl för åtal mot Lena Eriksson för mutbrott.

Förverkande av den egendom, som åtkommits genom brottet, bör ske. I första hand bör förverkande yrkas av fastigheterna Svinnegarn 1:5, 3:8 och 4:1, och den övriga egendom Lena Eriksson åtkommit genom brottet eller, om egendomen inte finns i behåll, dess värde. Vidare bör övervägas kvarstad på fastigheterna.

Bedömning

JO Sverne uttalade i beslut den 7 november 1985 följande.

Enligt 20 kap 2 § brottsbalken straffas arbetstagare för mutbrott, om han mottar, låter sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning.

Frågan om ansvar för mutbrott för anställd inom äldreomsorgen har prövats av Högsta domstolen (HD:s dom den 27 juni 1985, DB 21). I fråga om ansvarsbestämmelsen anförde domstolen följande.

”Bestämmelsen avser att förhindra inte endast pliktstridiga handlingar av arbetstagarna utan också blotta uppkomsten av misstankar, att dessa obehörigen låtit sig påverkas av förmåner av olika slag – något som särskilt

inom den offentliga sektorn kan rubba förtroendet för hela den verksamhet där de arbetar. I enlighet härmed är det för straffansvar inte nödvändigt att konstatera att en förmån faktiskt haft betydelse för en funktionärs handlande. I förarbetena har sålunda uttalats, att varje transaktion som objektivt sett är ägnad att påverka funktionärens tjänsteutövning är att betrakta som otillbörlig enligt lagrummet (NJA II 1977 s. 128 f.). Även förmåner som utgår först efter anställningens slut omfattas av straffbestämmelsen, och den som mottar sådan kan ibland straffas, t. o. m. om någon belöning aldrig varit på tal dessförinnan (jfr SOU 1974:37 s. 114 f.). Avsikten är alltså att ge ett långtgående skydd för vad man kallat tjänstens integritet. Det kan inte undgåas att de åligganden för arbetstagaren som framgår av bestämmelsen emellanåt kan komma i konflikt med mera personliga hänsyn, grundade i förhållandet till den som ger belöningen. Hur gränsen skall dras för vad som är otillbörligt i lagrummets mening beror på en rad olika faktorer; av väsentlig betydelse är naturligtvis arten av den tjänst som arbetstagaren innehar.

Till de områden där synpunkten om tjänstens integritet får tillmätas särskild betydelse hör vårdverksamheten. Visserligen kan det just inom sjukvården och vid omsorgen om äldre vara närliggande att enskilda kommer i vänskapsförhållande till personalen, och det kan särskilt för den som mist sin regelbundna kontakt med släkt och vänner te sig naturligt och rimligt att genom gåvor och andra belöningar visa sin uppskattning av en funktionär som han särskilt fäst sig vid. Att ge något större utrymme härför är emellertid oförenligt med lagstiftningens syfte, fränsett fall där den väsentliga anledningen tydligen är personliga relationer utan något samband med funktionärens tjänst. Som justitieombudsmannen framhållit i målet, får det inte förekomma att den uppfattningen vinner insteg bland äldre eller sjuka personer att de på sådant sätt kan påverka vårdpersonalens tjänsteutövning till sin förmån. Det är också av vikt att några misstankar om detta inte uppkommer hos allmänheten."

Högsta domstolen konstaterade i domen vidare att ett testamentariskt förordnande var att jämställa med annan belöning som kan falla under det straffbara området. Enligt Högsta domstolens uppfattning kan därvid avgörande betydelse inte tillmätas frågan om arbetstagaren får vetskap om förordnandet först efter testators död. Med hänsyn till risken för att förordnandet ger upphov till misstankar angående arbetstagarens integritet bör inte ens i detta läge kunna accepteras att arbetstagaren mottar egendom av mera än obetydligt värde.

Jag har för egen del i den frågan uttalat att om förordnanden godtas i en sådan situation uppkommer en uppenbar risk för att de äldre, som har vissa tillgångar och dålig kontakt med anhöriga, ges en bättre behandling av den personal som ställs inför utsikten att på så sätt kunna förvärva den äldres egendom genom testamente.

Av den utredning som nu föreligger får anses framgå att det testamentariska förordnandet utgjort belöning för Lena Erikssons tjänsteutövning. Något djupare vänskapsförhållande mellan testator och Lena Eriksson än det som har haft sin grund i tjänsten har inte förelegat. Belöningen måste anses otillbörlig med hänsyn till de särskilda krav på tjänstens integritet som måste

ställas och till belöningens värde. Då Lena Eriksson mottagit egendomen är förutsättningarna för straffansvar uppfyllda.

Beslut om åtal

JO Sverne beslöt att åtal skulle väckas mot Lena Eriksson enligt följande gärningsbeskrivning.

Lena Eriksson är anställd som vårdbiträde i öppen vård i Enköpings kommun.

Förre lantbrukaren Karl Tibblin, född år 1897, var bosatt i kommunen. Under åren 1977–1983 lämnades genom socialförvaltningen i kommunen hemtjänst till Karl Tibblin. Lena Eriksson deltog i hemtjänsten hos Karl Tibblin under åren 1979–1983. Lena Eriksson var inte tidigare bekant med Karl Tibblin och hon hade ej annan kontakt med honom än den som föranleddes av hennes tjänst.

Genom testamenten den 15 november 1982 och den 19 maj 1983 förordnade Karl Tibblin att all hans egendom med full äganderätt skulle tillfalla Lena Eriksson.

Karl Tibblin avled den 9 juni 1983. Behållningen i boet efter honom – beräknad med utgångspunkt i fastigheternas taxeringsvärde – uppgick till 598 706:73 kr.

Testamentena bevakades vid Enköpings tingsrätt den 26 september 1983. Klandertalan har inte förts. Lena Eriksson har mottagit egendomen enligt förordnandet.

Det testamentariska förordnandet har utgjort belöning för Lena Erikssons tjänsteutövning. Belöningen har varit otillbörlig på grund av belöningens betydande värde och de särskilda krav på tjänstens integritet som måste ställas.

Lena Eriksson lägges till last som mutbrott att hon har mottagit otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning.

Lagrum: 20 kap 2 § brottsbalken.

JO Sverne uppdrog åt chefen för regionåklagarmyndigheten i Västerås att väcka och utföra åtalet.

Sverne uppdrog vidare åt åklagaren att enligt 36 kap. 1 § brottsbalken yrka förverkande av den egendom som Lena Eriksson mottagit eller, om denna inte fanns i behåll, dess värde.

Tingsrättens dom

Åklagaren väckte talan vid Enköpings tingsrätt. Tingsrätten meddelade dom i målet den 20 maj 1986. Tingsrätten ogillade åtalet och förverkandeyrkandet. I sina domskäl anförde tingsrätten följande.

Enligt 20 kap 2 § brottsbalken döms för mutbrott den arbetstagare som – såvitt här är av intresse – mottar otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning.

Av utredningen framgår att Lena Eriksson, utan att dessförinnan vara bekant med Karl Tibblin, erhållit tjänst som vårdbiträde i dennes hem. Under Lena Erikssons arbete där har ett förtroendefullt förhållande uppstått mellan henne och Karl Tibblin. Lena Erikssons insatser för och relationer till

Karl Tibblin har dock så gott som uteslutande varit betingade av hennes tjänst, och något egentligt privat umgänge har inte förekommit. Tingsrätten anser därför att Lena Eriksson, när hon som arbetstagare mottagit den testamentariska förmånen, mottagit en belöning för sin tjänsteutövning. Objektivet sett har denna belöning varit otillbörlig, detta på grund av belöningsens stora värde och kravet på tjänstens integritet.

För att brott skall föreligga krävs emellertid också att alla de i lagrummet uppställda objektiva rekvisiten är täckta av Lena Erikssons uppsåt. Tvekan kan råda huruvida Lena Eriksson insett, att förmånen utgjort en belöning för hennes tjänsteutövning och inte tillkommit av annat skäl, t ex personlig vänskap eller en vilja hos testator att bestämma om det fortsatta innehavet av gården. I denna fråga är följande att beakta.

Lena Eriksson har av den advokat som upprättat testamentena fått höra att hon borde ta emot kvarlåtenskapen. Sedan socialchefen uttryckt motsatt uppfattning, har socialnämnden uttalat att ett mottagande inte finge anses olämpligt. Även om de som tillstyrkt mottagandet måhända inte uppfattat alla komplikationer i ämnet, har Lena Eriksson haft anledning tro att deras bedömningar varit välgrundade och att de därvid beaktat frågan huruvida förmånen varit att anse som en belöning för tjänsteutövning. Mycket talar för att Lena Eriksson sålunda påverkats i riktning mot just den föreställningen, att det testamentariska förordnandet inte utgjort en belöning för hennes tjänstgöring som vårdbiträde hos Karl Tibblin.

Tingsrätten finner med hänsyn till det anförda inte styrkt, att rekvisitet belöning för tjänsteutövning omfattats av Lena Erikssons direkta uppsåt. Enligt rättens mening måste Lena Eriksson visserligen ha haft en bestående misstanke om att den testamentariska förmånen kunde ses som en sådan belöning. Det kan dock inte hållas för säkert att hon skulle ha handlat som hon gjort även om hon haft full visshet om att förmånen avsett hennes tjänsteutövning. Lena Eriksson skall alltså frikännas på grund av bristande uppsåt.

Hovrättens dom

Tingsrättens dom överklagades och åklagaren yrkade i hovrätten bifall till åtalet och förverkandeyrkandet.

I dom den 23 september 1986 fastställde Svea hovrätt tingsrättens domslut. Hovrätten anförde som skäl för domen följande.

Lika med tingsrätten finner hovrätten, att Lena Erikssons relationer till Tibblin legat inom ramen för hennes tjänst som vårdbiträde och att den till henne testamenterade egendomen utgjort belöning för tjänsteutövning. Med hänsyn främst till de särskilt höga krav på tjänstens integritet som enligt rättsfallet NJA 1985 s 477 anses böra ställas inom vårdverksamheten och till den mottagna egendomens betydande värde måste belöningen objektivet sett bedömas som otillbörlig.

Lena Eriksson har i allt väsentligt erkänt, att hon varit medveten om alla de av åklagaren åberopade förhållanden som utgjort den yttre bakgrunden till testamentets tillkomst eller ingått i händelseförloppet kring egendomens mottagande. Hon har dock även i hovrätten förnekat, att hon förstått att det

varit fråga om en otillbörlig belöning.

Självfallet kan Lena Erikssons egen åsikt om vad som varit tillbörligt eller otillbörligt inte vara avgörande för prövningen av frågan om uppsåt förelegat. De överväganden som lett fram till beslutet att ta emot egendomen har hon emellertid gjort mot bakgrund av följande. Att Lena Eriksson i och för sig haft en betydande känsla för vad hänsynen till tjänstens integritet krävde hade visat sig redan när hon avvisat Tibblins erbjudande om att hon och barnen skulle få bo på hans gård. Vidare hade hon själv inte medverkat vid testamentets tillkomst eller ens fått vetskap om testamentet förrän långt efter det att hennes tjänst hos Tibblin upphört; denne hade då också avlidit. Hon torde därför ha insett, att det inte med fog skulle kunna påstås att tjänsteutövningen påverkats av det till hennes förmån gjorda förordnandet. Till följd av den långa tiden mellan dödsfallet i mitten av år 1983 och hennes beslut år 1985 att ta emot egendomen måste också integritetssynpunkten hos henne ha trätt något i bakgrunden. Eftersom hon kände till den inställning Tibblins syster hade, visste hon att det inte heller fanns något anspråk på kvarlåtenskapen som konkurrerade med testamentsförordnandet. Lena Erikssons instruktion för tjänsten förbjöd henne enbart att av vårdtagare ta emot gåvor eller kontant ersättning för arbetet, och den innehöll ingenting om testamenteriska förordnanden. Av hänsyn till tjänstens integritet tvekade hon länge om hur hon skulle göra och talade om saken med flera personer. Något uttalande från JO – efter den gjorda anmälningen dit – hade vid den aktuella tiden inte skett, och även möjligheten av ett JO-ingripande måste då för Lena Eriksson ha tett sig avlägsen. Av större betydelse för henne måste det ha varit, att den advokat som var boutredningsman i dödsboet i positiva ordalag rådde henne att acceptera testamentet. Eventuellt kvarstående tvekan kan antagas ha blivit undanröjd, när hennes egen arbetsgivare – socialnämnden – i skriftligt yttrande förklarat att det ej var olämpligt att hon mottog kvarlåtenskapen. Efter detta ställningstagande från den på orten centrala instans som hade ansvaret för kommunens vårdtjänst och inte minst för att förtroendet för denna upprätthölls och vars beslut hon i övrigt hade att rätta sig efter har Lena Eriksson enligt hovrättens mening inte haft anledning räkna med att det kunde anses från socialtisk synpunkt förkastligt att ta emot egendomen. Detta har efterdet förutnämnda rättsfallet NJA 1985 s 477 visat sig vara en felbedömning, som dock med beaktande av de särpräglade omständigheterna i detta fall får anses ursäktlig. På grund av det anförda finner hovrätten, att Lena Erikssons handlingssätt inte kan tillräknas henne som uppsåtligt brott. Åtalet skall därför ogillas.

Referenten, med vilken en av rättsens ledamöter instämde, var av skiljaktig mening och ansåg att Lena Eriksson skulle fällas till ansvar för mutbrott men att påföljd för brotten kunde efterges med stöd av 33 kap 4 § tredje stycket brottsbalken.

Ansökan om revision

JO Sverne ansökte om revision av hovrättens dom och anförde därvid bl. a. följande.

I målet är utrett att Lena Erikssons relationer till testator legat helt inom

ramen för hennes tjänsteutövning som vårdbiträde och att den till henne testamenterade egendomen utgjort belöning för denna tjänsteutövning. Som hovrätten funnit måste belöningen objektivt sett bedömas som otillbörlig.

Lena Eriksson har förnekat att hon har förstått att det har varit fråga om en otillbörlig belöning.

Utredningen visar att Lena Eriksson har haft en bestående misstanke om att hon genom att godta förordnandet och tillträda egendomen tog emot en otillbörlig belöning. Särskilt avseende måste därvid fästas vid att egendomen hade ett betydande värde samt vid att frågan var föremål för JO:s bedömande och att hon av socialchefen tillrättats att avvakta JO:s ställningstagande i saken.

Lena Erikssons påstående om bristande uppsåt kan vid angivna förhållanden inte godtas.

Över huvud taget bör bristande insikt rörande innebörden av begreppet otillbörlig belöning i 20 kap 2 § brottsbalken inte kunna läggas till grund för strafffrihet. Om invändningar om sådan bristande insikt godtas, blir – i fall då det objektivt sett klart framgår att otillbörlig belöning förekommit – det skydd för tjänstens integritet, som ansvarsbestämmelsen avser att uppfylla, utan innehåll.

Jag yrkar att högsta domstolen med undanröjande av hovrättens dom bifaller åtalet och förverkandeyrkandet såsom det slutligen bestämts i hovrätten. Påföljden bör bestämmas till böter.

Högsta domstolens dom

Högsta domstolen meddelade dom i målet den 10 september 1987. Högsta domstolen fastställde hovrättens domslut. Som skäl anförde Högsta domstolen följande.

Enligt 20 kap 2 § brottsbalken skall arbetstagare dömas för mutbrott, om han tar emot, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning.

Av utredningen i målet framgår till en början följande: Lena Eriksson, som alltså är anställd som vårdbiträde i Enköpings kommun, slutade under hösten 1982, efter en konflikt med Tibblin, på egen begäran sitt arbete att utföra regelbunden hemtjänst åt denne. Kort tid därefter, den 26 oktober 1982, togs Tibblin in för långvård. Testamente till förmån för Lena Eriksson upprättades den 15 november 1982. Sedan Tibblin skrivit under en återkallelse av detta testamente, upprättade han den 19 maj 1983 ett nytt testamente med samma innehåll. Lena Eriksson kände före Tibblins död den 9 juni 1983 inte till testamentena eller hans avsikt att testamentera sin egendom till henne.

Frågan om efterföljande belöning uppmärksammades under förarbetena till gällande mutlagstiftning (SOU 1974:37 s 114 f och 143, jfr prop 1975/76:176 s 30 och 35). Efterföljande belöning beskrevs därvid som en förmån, vilken någon erhållit som erkänsla för en redan vidtagen åtgärd. Även om det befanns angeläget att visa återhållsamhet vid kriminalisering, ansågs en generell strafffrihet för efterföljande belöning kunna få föga önskvärda följder. Detta utvecklades i huvudsak på följande sätt: Vägen skulle stå

öppen för en systematisk påverkan i form av belöningar i efterhand. Härigenom skulle kunna skapas en utbredd förväntan om förmåner, något som skulle ha lika skadliga verkningar som i förväg utlovade eller begärda mutor. En olägenhet hängde samman med svårigheterna att vederlägga en invändning om att en förmån uteslutande hade karaktär av efterföljande belöning. Det skulle sålunda inte vara lätt att mot parternas bestridande bevisa att en påstådd belöning i själva verket var en i efterhand utgiven muta. Inte heller kunde lämnas obeaktat att en förmån, oavsett de verkliga omständigheterna i det enskilda fallet, för utomstående kunde inge skenet av att vara muta. På grund av det anförda ansågs en möjlighet att bestraffa efterföljande belöning inte kunna undvaras.

Som framgår redan av den angivna lagtexten saknar alltså det förhållandet, att Lena Eriksson under sin tjänstgöring hos Tibblin inte kände till att hon hade testamenterad egendom att vänta, betydelse för frågan om hon, när hon tog emot egendomen, gjorde sig skyldig till mutbrott.

Lena Eriksson har emellertid hävdats att den testamenterade egendomen inte utgjorde belöning, i varje fall inte belöning för hennes tjänsteutövning. För den händelse belöning för tjänsteutövning skulle anses föreligga har hon gjort gällande att detta inte omfattats av hennes uppsåt. I sista hand har hon påstått att ursäktlig rättsvillfarelse föreläggat.

Som grund för ståndpunkten att det inte varit fråga om belöning har hon anförts främst att Tibblins bevekelsegrund för testamentet var hans omtanke om fadernegården och hans uppskattning av henne som person, inte som utövare av tjänsten.

I motiven till straffbestämmelsen har inte närmare angetts vad som är avsett att falla in under uttrycket belöning. På åtskilliga ställen används förmån som synonymt begrepp. Som följer av rekvisitet "för sin tjänsteutövning" i lagtexten måste det likväl finnas ett samband mellan belöningen och mottagarens tjänsteutövning. Det nämnda rekvisitet har sagts innebära att förmånen i princip skall vara inriktad på åtgärd som hör till arbetstagarens tjänst (SOU 1974:37 s 142). Saken har också uttryckts så, att belöningen skall avse den bestucknes tjänsteutövning (prop 1975/76:176 s 35). När det gäller efterföljande belöning har det, som berörts i det föregående, under förarbetena även talats om erkänsla för en vidtagen åtgärd. I den juridiska litteraturen har hävdats att, på grund av svårigheten att bevisa avsikter och effekter, för straffbarhet har uppställts endast den förutsättningen att det finns ett yttre samband mellan mutan och tjänsteutövningen. Så snart detta samband föreligger antas alltså mutan påverka eller kunna påverka mottagarens tjänsteutövning (Cars, Mutor och bestickning, 3 uppl, s 42 f; jfr Jareborg, Brotten III, 2 uppl, s 200).

Enligt motiven kan det vid sidan av ett tjänstesamband föreligga ett annat samband mellan parterna, t ex ett vänskaps- eller bekantskapsförhållande. Om förmånen uteslutande eller i allt väsentligt har sin grund i ett sådant samband utom tjänsten, anses förmånen inte vara mottagen för arbetstagarens tjänsteutövning (SOU 1974:37 s 143, jfr Jareborg a s 200 f).

Som har utvecklats närmare i rättsfallet NJA 1985 s 477 är det påkallat med ett långtgående integritetsskydd för tjänster inom vårdverksamheten. Det är med hänsyn härtill tydligt att alldeles speciella förhållanden måste

föreligga för att egendom som, på sätt som skett i föreliggande fall, har tillfallit en arbetstagare inom vårdområdet på grund av testamente inte skall anses utgöra belöning för tjänsteutövning.

Det måste antas att Lena Eriksson inte skulle ha fått den testamenterade egendomen, om hon inte hade kommit att tjänstgöra som vårdbiträde åt Tibblin. Någon kontakt mellan de båda vid sidan av hennes tjänst förekom inte, fränsett att hon på Tibblins begäran besökte honom på sjukhuset vid ett tillfälle. Sett enbart ur angivna synvinkel framstår testamentsförordnandet otvivelaktigt som belöning för Lena Erikssons tjänsteutövning. Detta är fallet även om det varit så att Tibblin genom testamentet bara velat visa sin uppskattning av henne som person sådan han lärt känna henne när hon utövade vårdtjänsten.

Högsta domstolen har i det angivna rättsfallet år 1985 särskilt uppmärksammat problemet att vid testamentariska förordnanden en arbetstagares skyldighet att avstå egendom kommer i konflikt med grundprincipen att en testators vilja skall respekteras. I domen har uttalats att det inte ens i en sådan konfliktsituation bör godtas att arbetstagaren tar emot egendom av mer än obetydligt värde. En grundläggande förutsättning för detta synsätt måste emellertid vara att testamentsförordnandet innefattar en belöning i straffbestämmelsens mening. I det hänseendet föreligger i fråga om förordnandet till Lena Eriksson följande omständigheter av särskild betydelse.

Av den vittnesbevisning som förebringades i hovrätten och som högsta domstolen tagit del av genom fonogramutskrift framgår otvetydigt att Tibblin särskilt under sjukhusvistelsen var mycket orolig för vad som efter hans död skulle hända med fädernegården och att han ansåg sig i Lena Eriksson ha funnit en rejäl och pålitlig person som kunde sköta den på rätt sätt. Franke, som var Tibblins läkare vid sjukhuset, har sålunda uttalat: "Oron som han hade, det var alltså väldigt påtagligt. Han mådde så dåligt att dom hade svårt att handskas med honom på en avdelning. Det var ju det att vart skulle gården ta vägen och han pratade om Lena Eriksson och att hon hade två barn. Han ville att den personen skulle ta hand om den därför att han ville att gården skulle förvaltas på rätt sätt och det skulle vara någon, som var rejäl och duktig och pålitlig och det ansåg han att den här personen var det och sen hade hon dessutom barn." Enligt Franke blev Tibblin helt normal igen när testamentet skrivits. Vittnet Karl Allan Bärgård, som hade känt Tibblin 50–60 år och var nära granne till honom, har sagt: "Han pratade ju alltid om sin gård och gården var nånting alldeles särskilt för honom. Han har fått den här gården av sin farbror och den var en helig ko – – han ville helt enkelt att det skulle vara nån, som skötte om gården."

Inte något av de vittnen som uttalat sig om det har uppfattat situationens så, att Lena Eriksson skulle få gården som belöning för sina tjänsteinsatser. Ett par av dem har bestämt uttalat att en sådan tanke var helt oförenlig med Tibblins personlighet.

Med hänsyn till den utredning som sålunda har förebragts om bakgrunden till Tibblins testamentariska förordnande kan det inte anses visat att Lena Eriksson tagit emot gården såsom belöning i den mening som förutsatts för straffansvar för mutbrott. Övrig testamenterad egendom har sådant samband med gården och dess skötsel att förordnandet får ses som en helhet.

Socialtjänstens ansvar för missbrukare som har eller kan antas ha en HIV-infektion

(Dnr 1490-1987)

Anmälan

I en anmälan till JO anförde Riksförbundet för sexuellt likaberättigande (RFSL) i huvudsak följande.

Enligt tidningsuppgifter har en särskild AIDS-grupp inom Hudiksvalls kommun upprättat ett särskilt register över misstänkt HIV-positiva personer i kommunen. Gruppen har fått tillgång till sjukjournaler, polisrapporter samt social- och domstolsakter. Flertalet av dessa handlingar torde vara sekretessbelagda. Det upprättade registret torde strida mot gällande lagstiftning. De myndigheter som lämnat uppgifter till gruppen har därigenom brutit mot sekretessreglerna. Gruppen har varit medveten om att man bryter mot sekretesslagstiftningen. Det är viktigt med insatser för att hejda vidare smittspridning. Det är emellertid lika viktigt att åtgärderna håller sig inom ramen för gällande lagstiftning. Tillåter man att myndigheter och privatpersoner tar sig de friheter de anser sig behöva för smittbekämpningen, kommer rättssäkerheten snabbt att urholkas. Sådana åtgärder som vidtagits i Hudiksvall bidrar till att undergräva förtroendet för sekretesslagstiftningen. Detta försvårar arbetet med att bekämpa AIDS-epidemin.

Utredning

Efter remiss yttrade sig Hudiksvalls kommunalnämnd den 7 september 1987. RFSL lämnade synpunkter på yttrandet.

JO Gunnel Norell Söderblom beslöt att inhämta ytterligare upplysningar i ärendet vid ett besök på socialförvaltningen i Hudiksvall. Den 2 och 3 december 1987 besökte tjänstemän från ombudsmannaexpeditionen kommunalnämnden i Hudiksvall och samtalade med personalen på socialförvaltningen. Med anledning av besöket upprättades inom ombudsmannaexpeditionen en promemoria, vari antecknades bl. a. följande.

Bakgrund

Kommunstyrelsen och socialnämnden i Hudiksvalls kommun gav i november 1985 socialförvaltningen i uppdrag att – mot bakgrund av socialtjänstens yttersta ansvar enligt socialtjänstlagen – snarast omfördela resurser för att kunna arbeta förebyggande mot sjukdomen AIDS. Socialförvaltningen beslöt att bilda en samverkansgrupp med representanter från socialförvaltningen, skyddskonsulenten, kriminalvården, polisen och landstinget. Gruppen utökades småningom med en utbildningskonsulent och representanter för skolan och svenska kyrkan. Gruppen inrättade utskott för behandling av särskilda frågor.

Kartläggningen

Ett kartläggningsutskott fick i uppgift att utröna injektionsmissbrukets omfattning i kommunen. Kartläggningen utfördes huvudsakligen av fältsekreteraren Ulla Stenwall.

Under våren 1986 deltog hon i samverkansgruppens arbete. Hon hade då en halvtidstjänst vid Iggesunds kommunalnämnd och en halvtidstjänst hos

Hudiksvalls socialförvaltning. Kartläggningen utförde hon som anställd hos socialförvaltningen. Arbetet avsåg i första hand en inventering av injicerande missbrukare. Hon frågade sina kollegor om de hade kännedom om ytterligare missbrukare. Genom polisen kontrollerade hon vilka personer som dömts för narkotikabrott under 1980-talet. Vissa av dessa personer hade socialförvaltningen redan kunskap om. Hon arbetade huvudsakligen med muntlig information. Med uttrycket "andra hos polisen offentliga källor" i remissvaret den 7 september 1987 avses muntliga uppgifter som polisen kunnat lämna utan att det hindrar polisens utredningsarbete. Det förekom inte några uppgifter ur ärenden om åtalseftergift eller strafförelägganden. Hon gjorde vissa kontroller i tingsrättens domböcker. Om polisen uppgav någon vara missbrukare och uppgiften inte fick stöd av förvaltningens egna kunskaper, lämnade hon vederbörande därhän. Från Stockholms socialförvaltning fick hon en lista på missbrukare som Stockholms kommun hade placerat i Hudiksvalls kommun. I övrigt begärde hon aldrig och fick inte heller någon skriftlig information. Hon förde själv minnesanteckningar under kartläggningen. Hon noterade missbrukarnas namn och adresser. För samverkansgruppen redovisade hon endast antalet, som var närmare 50. Hennes minnesanteckningar fanns kvar när hon påbörjade sin barnledighet. De låg då i arkivet.

Inledningsskedet av vårdbasens verksamhet

Vid årsskiftet 1986/1987 lades det s.k. öppenvårdsprojektet ned och vårdbasen startade sin verksamhet. Vårdbasen knöts organisatoriskt till Hudiksvalls kommunalnämnd, där även det politiska ansvaret sedermera kom att läggas. Verksamheten omfattar emellertid hela kommunen.

Vårdbasen fick tillgång till de minnesanteckningar som förts under kartläggningen. På vilket sätt detta skedde kan ingen i dag säga säkert. Anteckningarna är i dag förstörda. Det var emellertid tanken att de uppgifter som inhämtades vid kartläggningen skulle kunna användas av vårdbasen. De förtecknade personerna söktes upp och motiverades att testa sig. I dag har 30 personer av de närmare 50 på listan testats. Under detta arbete har vårdbasen fått kännedom om ytterligare 50 personer som befinner sig i riskgruppen. Dessa har testat sig vartefter. I dag bedrivs inte någon form av arkivforskning för att spåra missbrukare. Man gör över huvud taget inte någon sådan inventering som ägde rum vid kartläggningen.

Närmare om vårdbasens arbete

I vårdbasen arbetar i dag fem personer, Chris Barret, Per Mårtensson, Lena Rask, Finn Stenwall och till årsskiftet 1987/1988 praktikanten Helena Stokkanen. De arbetar alltid två och två. Man strävar efter att samma två handläggare skall arbeta med klienten, men ibland växlar personerna i handläggarteamet. I samråd med klienten upprättar de en arbetsplan. I arbetsplanen tar man upp klientens förhållanden och planer under rubrikerna arbete, bostad, ekonomi, fritid, droger, hälsa samt stil och ton. Tanken är att klienten skall skriftligen godkänna arbetsplanen, som han har full insyn i, genom att skriva sitt namn under följande text: "Genomläst, godkänd och samtyckt till kontakt med andra myndigheter och ovanstående kontaktperson/er." Arbetsplanerna förvaras i en arkivlåda, som under dagtid finns på vårdbasens expedition och låses in i arkivet under natten.

Man betraktar inte arbetsplanen som allmän handling utan som arbetsmaterial. Det finns ännu inte något avslutat ärende, varför frågan om arbetsplanen skall tas om hand för arkivering inte varit aktuell. Man

föreställer sig emellertid att så inte skall ske. Om ett ärende avslutas, torde det bero på att rehabiliteringsåtgärder inte längre behövs. Då skulle inte heller behov av att arkivera arbetsplanen föreligga. Man för inte några anteckningar vid sidan om arbetsplanen.

Vårdbasens ärenden finns inte förtecknade särskilt. Handlingarna rörande varje klient samlas i en akt på vanligt sätt i kommunalstyrelsens arkiv. Om ett hos kommunalstyrelsen redan befintligt ärende förs över till vårdbasen framgår detta av akten endast på det sättet att handläggarkoden ändras. Alla vårdbasens fall har Lena Rasks handläggarkod. Vårdbasen skulle ursprungligen ta handläggansvaret för ensamstående missbrukare inom kommunalstyrelsens område som inte har vårdsnaden om barn. Ansvar har kommit att utvidgas till klienter med riskbeteende. Beträffande andra klientkategorier ligger handläggansvaret kvar hos den ordinarie socialsekreteraren. Vårdbasen har en rådgivande funktion i dessa fall. Arbetsplanen upprättas då tillsammans med även den ordinarie socialsekreteraren och förvaras därefter på samma sätt som övriga arbetsplaner. Vårdbasen har emellertid inte något aktuellt sådant fall, som rör annan kommunalstyrelse än Hudiksvalls. Om fråga om vård enligt LVM uppstår i ett ärende, som vårdbasen har handläggansvar för, ankommer det på vårdbasen att göra en eventuell anmälan till socialkonsulenten. I den mån andra frågor – såsom om ekonomiskt bistånd – uppstår i vårdbasens ärenden handläggs dessa av andra handläggare än vårdbasens. Dessa kan emellertid ge uppgifter och synpunkter på frågorna. Vårdbasens personal håller uppgifterna om sina klienter i huvudet och för inte några egna journaler. Det finns inte något egentligt behov av dokumentation eftersom man agerar snabbt när man får kännedom om förhållanden som kräver en insats. Framkommer förhållanden som bör föranleda anteckning i klientens vanliga socialakt, gör vårdbasen sådana anteckningar där.

Vårdbasens personal söker alltid upp sina klienter personligen och skriver in brev till dem. Man motiverar klienten för test och är närvarande vid testtillfället liksom vid resultatredovisningen. Om testet är positivt ber vårdbasens personal att få ta kontakt med den HIV-positives sociala och sexuella kontakter. När denna kontakt tas, uppger man inte vem som kan ha smittat vederbörande. Man säger endast att vederbörande har haft samförhållande med en smittad och att han eller hon bör låta testa sig. Den HIV-positiva försöker man ge stöd och hjälp att komma ur missbruket. Man har möjlighet att "punktbevaka" klienterna med hjälp av den s. k. Björnligan, som är en lokal länkrörelse av tidigare missbrukare.

Vårdbasen samarbetar med chefen för Hälsocentralen i Hudiksvall, distriktsläkaren Anders Stenberg. Även andra läkare utför HIV-tester, men i den mån testet är positivt förs patienten över till Stenberg.

Stenberg erbjuder snabba tester, som sker i närvaro av personal från vårdbasen med klientens samtycke. Även när svaret lämnas är vårdbasens personal med. Om testet är positivt, träffas alla på nytt med jämna mellanrum. Om vårdbasen vid sina samtal med klienten fått information om att han eller hon haft ytterligare kontakter, som Stenberg inte känner till, kan man tala om detta vid sådana tillfällen. Gäller uppgifterna personer i annan kommun eller annat landsting, gör Stenberg anmälan till smittskyddsläkaren i det aktuella länet. Stenberg har gjort sådan anmälan någon gång, men inte fått någon respons. I övrigt diskuterar inte vårdbasens personal några uppgifter med Stenberg. Allt informationslämnande till Stenberg sker med klientens medgivande och normalt i dennes närvaro.

Sedan 30 personer testats upptäcktes för första gången en HIV-positiv person. Vårdbasen koncentrerade sig då på kontaktspårning. Det är inte socialtjänstens uppgift att utföra smittspårning utanför missbrukargrupper-

na. Det är den behandlande läkarens och smittskyddsläkarens sak. Socialtjänsten har emellertid större möjligheter att kontrollera hur en smittad efterlever föreskrifter som läkare meddelat. Socialtjänsten kan också delta i den kurativa verksamheten. Landstinget borde ha resurser som liknar Hudiksvalls kommuns. Vårdbasen har aldrig lämnat någon information till smittskyddsläkaren eller erhållit någon därifrån.

Till komplettering av utredningen sammanträffade JO Gunnel Norell Söderblom den 25 januari 1988 med smittskyddsläkaren i Gävleborgs län Anders Nordeman, överläkaren vid infektionskliniken vid Gävle sjukhus Göran Lekås, distriktsläkaren Anders Stenberg vid Hälsocentralen i Hudiksvall samt med företrädare för vårdbasen vid Hudiksvalls kommunaldelsnämnd.

Handläggningen hos JO

Klagomålen har huvudsakligen avsett den kartläggningsverksamhet, som föregått inrättandet av vårdbasen i Hudiksvalls kommun. Vid klagomålsprövningen fann JO det angeläget att även granska vårdbasens verksamhet. Utredningen har därför utsträckts till att avse även denna.

I beslut den 6 maj 1988 redovisade JO Gunnel Norell Söderblom resultatet av utredningen under två rubriker, som avsåg dels prövningen av klagomålen, dels vårdbasens verksamhet.

Prövningen av klagomålen

Klagomålen avsåg frågan om sekretesslagens regler åsidosatts då uppgifter inhämtats om missbrukarna i kommunen och om redovisningen av dessa uppgifter skett genom upprättande av ett otillåtet register.

I *sekretessfrågan* konstaterade Norell Söderblom att den företagna utredningen inte gav anledning till antagande att sekretesslagens regler åsidosatts. (Sekretessfrågan behandlas också i avsnittet "Vårdbasens verksamhet.")

I *registerfrågan* uttalade Norell Söderblom följande.

Utredningen visar att socialsekreteraren vid förvaltningen har skrivit ner de upplysningar, som lämnats henne. Den sammanställningen, som upptagit namn och adress på missbrukare i kommunen, har tjänat som minnesanteckningar för den redovisning av antalet missbrukare i kommunen, som socialsekreteraren sedan lämnat samverkansgruppen.

Det har i och för sig inte mött hinder mot att föra sådana minnesanteckningar. Anteckningarna har emellertid inte förstörts efter det att kartläggningsarbetet avslutats. De har i stället omhändertagits vid förvaltningen på ett sådant sätt att handlingen får anses ha blivit allmän enligt 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen. Då handlingen därefter lagts till grund för en uppsökande verksamhet, har den således haft karaktär av allmän handling. Handlingen, som numera har förstörts, har därvid kommit att utgöra en i registrets form lämnad redovisning över missbrukare i kommunen. Sådana personregister, vari redovisas ömtåliga personliga förhållanden, får enligt 59 § SoL inte förekomma inom socialtjänsten.

Med dessa besked lämnar jag ärendet i denna del.

Vårdbasens verksamhet

I fråga om vårdbasens verksamhet uttalade Norell Söderblom följande.

Inledning

AIDS är en förkortning av Acquired Immune Deficiency Syndrome eller på svenska förvärvad immunbrist. Det förorsakas av ett smittsamt virus, som brukar benämnas HIV. Det saknas för närvarande botemedel mot infektionen. Spridningen av HIV utgör därför ett utomordentligt allvarligt hot mot folkhälsan. Stora insatser görs för att förhindra eller begränsa risken för smittspridning. Härvidlag står de s. k. riskgrupperna i förgrunden. Till dessa hör bl. a. gruppen missbrukare och särskilt de intravenösa missbrukarna. Smittspridningen inom denna grupp har gått mycket fort.

Från samhällets sida har företagits och förbereds insatser i syfte att begränsa smittspridningen. För att samordna arbetet inom alla områden av samhället tillsattes år 1985 en särskild delegation knuten till socialdepartementet, regeringens AIDS-delegation. Utöver den överordnade uppgiften att samordna samhällsinsatserna mot AIDS, "skall delegationen följa och initiera angelägen forskning på området samt ta initiativ till de åtgärder som detta kan föranleda, bedöma behovet av och initiera information till riskutsatta grupper, vårdpersonal, allmänheten m. fl., bedöma och påtala behovet av omedelbara åtgärder t. ex. frågor om lagstiftning samt bedöma angelägna resursbehov" (prop. 1986/87:2).

Genom successiva lagstiftningsåtgärder¹, bl. a. på initiativ av AIDS-delegationen, har samhällets möjligheter att vidta åtgärder till begränsning av smittspridningen väsentligt förbättrats. I det följande lämnas en redogörelse för viktiga bestämmelser på området.

Smittskyddet

Enligt 6 § smittskyddskungörelsen (SmK) hör infektion av HIV-virus till de veneriska sjukdomar, som omfattas av smittskyddslagens (SmL) bestämmelser.

Enligt 12 § SmL är den, som har anledning att anta att han har en HIV-infektion, skyldig att söka läkare och underkasta sig den undersökning och den behandling som behövs. Den som visar sig vara smittad är enligt samma bestämmelse skyldig att följa de föreskrifter som läkaren meddelar om sjukdomens vidare behandling och om åtgärder för att hindra spridning av smitta (jfr 7 § SmK).

Läkare som konstaterar att patienten har en HIV-infektion skall enligt 8 § SmK skriftligen anmäla detta till smittskyddsläkaren. I sådan anmälan skall

¹ Prop. 1985/86:13 om ändring i smittskyddslagen m. m.

Prop. 1986/87:2 med förslag till bl. a. vissa ändringar i sekretesslagen för effektivare insatser mot spridningen av LAV/HTLV-III

Prop. 1987/88:79 om åtgärder mot AIDS

Prop. 1987/88:147 Tvångsvård av vuxna missbrukare m. m.

enbart lämnas uppgift om de två första och de fyra sista siffrorna i patientens personnummer och om hans hemortslän. Om patienten tillhör en risksutsatt grupp, skall denna grupp anges i anmälan.

Om läkaren har anledning att misstänka eller om han får veta att patienten underlåter att följa de föreskrifter som läkaren har meddelat, skall han anmäla detta skriftligen till smittskyddsläkaren (9 § SmK). Anmälan skall också göras om patienten avbryter den behandling han får hos läkaren utan att styrka att han får behandling hos annan läkare. I anmälan skall läkaren ange så fullständiga personuppgifter om patienten som är möjligt.

Enligt 7 § tredje stycket SmK skall läkaren söka få uppgift av den sjuke om vem som har smittat honom och till vem han har kunnat överföra smittan (kontaktspårning).

En anmälan om sådan kontaktperson skall göras till smittskyddsläkaren. I anmälan skall kontaktpersonens namn och adress anges. Har kontaktpersonen låtit undersöka sig av läkaren eller visat för läkaren att han har undersökts av annan läkare svarar uppgiftsskyldigheten till smittskyddsläkaren mot den som annars gäller för läkare som konstaterat att någon har en HIV-infektion.

Anmälan görs vanligtvis av läkare men uppgifter kan även komma in till smittskyddsläkaren genom annan, t. ex. från polismyndighet som fått kännedom om att någon använt samma injektionsverktyg som en smittad missbrukare. En i författning reglerad anmälningsplikt finns emellertid bara för läkare.

Om smittskyddsläkaren finner att någon åsidosatt sin skyldighet att vända sig till läkare för undersökning skall han anmana denne att göra det (13 § SmL). Till personer som uppgetts som kontakt till smittad person sker anmaning med stöd av 15 § SmL. Om en patient inte följer de föreskrifter som en läkare meddelat i smittförebyggande syfte, skall smittskyddsläkaren anmana patienten att följa föreskrifterna.

För att kunna fullgöra sina skyldigheter har smittskyddsläkaren, när det gäller personer som är eller kan antas vara HIV-smittade, rätt att begära in uppgifter från vissa myndigheter och yrkesutövare. Uppgiftsskyldigheten gäller alla myndigheter som i sin verksamhet får kännedom om uppgifter av betydelse för smittskyddsverksamheten samt för all personal inom enskild hälso- och sjukvård, som i sin verksamhet står under tillsyn av socialstyrelsen. Skyldiga att på begäran av smittskyddsläkaren lämna uppgifter är socialnämnder. Uppgifter får efterfrågas också i fall då smittskyddsläkaren inte känner personens identitet (18 § SmL).

Har smittskyddsläkaren anmanat någon att följa de föreskrifter som läkaren har meddelat skall smittskyddsläkaren underrätta berörd socialnämnd, polismyndighet och skyddskonsulent (28 § SmL). En sådan underrättelse skall innehålla uppgifter om vem anmaningen gäller och innebörden av den meddelade föreskriften. I underrättelsen skall lämnas uppgift om den enskildes namn och adress. Underrättelse får underlåtas, om läkaren bedömer att den inte behövs för att tillse att meddelade föreskrifter efterlevs.

Uppmärksammar t. ex. socialnämnden förhållanden som tyder på att den anmanade inte följer föreskrifterna, skall nämnden underrätta den läkare som lämnat underrättelsen.

Det står i dag allt mer klart att socialtjänstens medverkan är en nödvändig förutsättning för att HIV-smittans utbredning skall kunna begränsas. Bl. a. måste man inom socialtjänsten pröva nya vägar att nå de missbrukare som befinner sig inom riskgruppen för HIV-infektion. Ansträngningarna har hitintills främst inriktats på att bygga ut den specialiserade öppna narkomanvården och att förstärka samordningen mellan kommunerna i de olika regionerna och mellan socialtjänst, hälso- och sjukvård, polis och kriminalvård. Utbyggnaden av LVM-vården skall vidare intensifieras. I de överväganden som har gjorts har emellertid frågan om vilka uppgifter som bör ligga på socialtjänsten i arbetet med att hindra eller begränsa smittspridningen inte ägnats tillräcklig uppmärksamhet.

Den följande framställningen skall avse frågan om vilka insatser som kan och bör göras inom socialtjänsten.

Missbrukarna utgör en grupp, som utsätts för särskilda risker att drabbas av HIV-infektion. Särskilt uttalad är risken för de intravenösa heroinmissbrukarna. Inom denna grupp har smittspridningen haft ett hastigt förlopp. Det finns uppgifter, som tyder på att inom Stockholmsområdet över hälften av heroinmissbrukarna smittats.

Socialtjänsten tilläggs genom socialtjänstlagen viktiga uppgifter för att förebygga och motverka missbruk. Socialnämnden skall bl. a. genom en uppsökande verksamhet sprida kunskap om skadeverkningarna av missbruk och om de hjälpmöjligheter som finns. Nämnden skall stödja den enskilde missbrukaren och se till att han får den hjälp och den vård som han behöver för att komma ifrån sitt missbruk. Härmed följer en skyldighet för socialnämnden att bedriva en aktiv verksamhet för att nå och hjälpa den som har missbruksproblem, även om han inte själv begärt något stöd.

Socialtjänstlagen förutsätter således aktiva insatser från nämnden i form av uppsökande verksamhet, förnyade kontakter med dem som har avvisat erbjudanden om behandling och ett målmedvetet motivationsarbete. Om missbrukaren kan motiveras till frivillig behandling är det nödvändigt att en behandlingsplan görs upp i samråd med honom. Om han avbryter planen, måste socialtjänsten reagera och aktivt söka motivera honom till ett nytt behandlingsförsök. Om missbrukaren inte vill medverka i behandling eller inte fullföljer den planerade vården, återstår bara att undersöka om förutsättningar för tvångsvård föreligger (jfr prop. 1987/88:147 s. 20).

I det förslag till ny lagstiftning rörande vård av missbrukare, som nyligen har förelagts riksdagen, har de uppgifter som redan nu vilar på socialtjänsten ytterligare klargjorts. Genom ett tillägg till 11 § SoL har socialtjänstens ansvar för att söka upp och motivera och kontinuerligt följa en missbrukare med stöd och behandlingsinsatser kommit till klarare uttryck. Av den föreslagna ändringen till 11 § SoL framgår också att vården måste planeras och att socialnämnden noga skall följa den planerade vården.

Det bör uppmärksammas att i propositionen uttalats att arbetet med missbrukarvården kan nödvändiggöra en specialisering av arbetsorganisationen, vilket inte är att se som ett brott mot helhetssynen när det gäller det väsentliga, nämligen behandlingsinnehållet (prop. 1987/88:147 s. 24).

I ett intensifierat arbete med missbrukare tilläggs socialnämnden särskilda möjligheter att informera om HIV och de risker för smitta som ett fortsatt missbruk kan innebära. Det måste anses falla inom socialnämndens ansvarsområde att lämna en sådan information. Samtidigt måste det med den bestämning av socialnämndens uppgifter som föreslås nu anses ankomma på socialnämnden att söka medverka till att de missbrukare, som befinner sig inom riskgruppen, frivilligt genomgår HIV-test. I den uppsökande verksamheten har socialnämnden särskilda möjligheter att nå dem som befinner sig i riskgruppen och aktivt verka för att HIV-test genomförs, när anledning till detta uppkommer. Det framstår närmast som en självklarhet att den myndighet, som har den dagliga kontakten med och ansvaret för en särskild riskgrupp, också aktivt tar del i bekämpningen av det hot mot folkhälsan som HIV/AIDS utgör.

En sådan bestämning av socialtjänstens ansvar förutsätter en nära samverkan mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Socialsekreteraren, som redan har en behandlingskontakt med missbrukaren, kan vara ett viktigt stöd för denne vid genomförandet av test och vid redovisning av resultatet av denna. Såväl för de missbrukare som befinnas vara HIV-smittade som för andra missbrukare skall socialtjänstens arbete fortsätta. Det framstår därför som naturligt att socialsekreteraren bistår missbrukaren i ett skede då behovet av hjälp och stöd kan vara störst.

Möjligheterna till samverkan ges emellertid en begränsning genom den sekretess som råder mellan myndigheterna.

Bestämmelser om tystnadsplikt i allmän verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar finns i sekretesslagen. Lagen föreskriver sekretess inte bara i förhållande till enskilda utan också mellan myndigheter. Med myndighet jämställer sekretesslagen olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet, när de är att anse som självständiga i förhållande till varandra. Smittskyddsläkarens verksamhet är att se som en självständig verksamhetsgren i förhållande till landstingets hälso- och sjukvårdsverksamhet. Det innebär att sekretess också råder mellan smittskyddsläkaren och de läkare som är verksamma i hälso- och sjukvården.

Inom den offentliga hälso- och sjukvården gäller sekretessen enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen. Huvudregeln är att det råder sekretess för uppgifter om enskilds hälsotillstånd och andra personliga förhållanden. Sådana uppgifter får lämnas ut endast om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Presumtionen är alltså för sekretess. Uttrycket "men" har en mycket vid innebörd.

Som framgår av det anförda råder inom hälso- och sjukvården ett mycket starkt sekretesskydd. Den enskilde skall kunna vända sig till hälso- och sjukvården i förvisning om att de uppgifter som han lämnar – och som från integritetssynpunkt ofta är mycket känsliga – inte kommer till någon obehörigs kännedom.

Sekretessen inom socialtjänsten regleras, som förut har sagts, i 7 kap. 4 § sekretesslagen. Bestämmelsen svarar mot den som gäller för den allmänna hälso- och sjukvården. Uppgifter om enskilds personliga förhållanden får således inte lämnas ut, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

Jag har i tidigare avsnitt berört det informationsutbyte som får äga rum mellan smittskyddsläkaren och socialtjänsten och som således utgör undantag från den sekretess som annars gäller. En samverkan mellan socialtjänsten och smittskyddsläkaren samt hälso- och sjukvården förutsätter i övrigt som regel den enskildes samtycke. Det blir därför en angelägen uppgift för socialtjänsten att få en så god kontakt med missbrukaren att dennes samtycke kan fås till den samverkan mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården, som är en förutsättning för att socialtjänsten skall kunna bistå missbrukaren såväl vid provtagning som under den behandling som kan följa därefter.

Den situationen kan emellertid inträffa att socialtjänsten i sin verksamhet möter en missbrukare, som med stor sannolikhet är HIV-inficerad men som inte samtycker till provtagning. Omständigheterna kan vara sådana att det kan antas att missbrukaren sprider smittan vidare.

Det bör då beaktas att socialtjänsten har tillagts vittgående uppgifter i omsorgerna om missbrukarna. Det är bl. a. socialtjänstens uppgift att se till att missbrukaren får den vård som han behöver. Med den ansvarsbestämningen får det anses åvila socialtjänsten att också medverka till att missbrukaren får den medicinska omvårdnad som en HIV-infektion kan nödvändiggöra. Bestämmelsen i 1 kap. 5 § sekretesslagen bör därvid uppmärksammas. Här anges att sekretessen inte får utgöra hinder mot att uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullfölja sina uppgifter. Bestämmelsen innebär att man i ett sådant fall kan lämna ut sekretesskyddade uppgifter till en annan myndighet eller till en annan självständig verksamhetsgren inom den egna myndigheten.

Bestämmelsen måste emellertid tolkas olika då fråga är om frivilliga åtgärder och då fråga är om tvångsåtgärder. Socialtjänsten är i princip frivillig. Om missbrukaren avböjer hjälpåtgärder från socialtjänstens sida, skall sådana åtgärder inte vidtas mot hans vilja. Härav följer att socialtjänsten inte får lämna ut sekretesskyddade uppgifter rörande klienten utan hans samtycke, så länge man rör sig inom den frivilliga socialtjänsten.

Den enskildes missbruk kan emellertid vara av den omfattningen att socialnämnden har anledning att överväga behovet av vård enligt lagen om vård av missbrukare (LVM). För ställningstagandet till den frågan kan det vara av väsentlig betydelse att få vetskap om missbrukaren har en HIV-infektion och om han i sådant fall är villig att följa de föreskrifter som läkaren finner anledning att meddela. I ett läge då tvångsvård övervägs är jag närmast benägen att anse att nämnden äger rätt att med stöd av 1 kap. 5 § sekretesslagen underrätta hälso- och sjukvården om vad som har kommit fram i kontakterna med missbrukaren om uppgifterna är av väsentlig betydelse för att kunna förhindra smittspridning.

Det blir här som i övrigt en avvägning mellan skyddet för den personliga integriteten å ena sidan och behovet av att kunna vidta effektiva åtgärder för att begränsa smittspridningen å andra sidan. Det finns starka skäl som talar för att i en situation, då risken för att en missbrukare genom fortsatt missbruk sprider smittan, samhällsintresset får väga över hänsynen till den personliga integriteten.

Frågan har inte behandlats i förarbetena till den lagstiftning, som gäller nu. Den bör enligt min mening övervägas vidare.

Jag har tidigare kunnat konstatera att lagstiftningen inte uttryckligen lägger några uppgifter på socialtjänsten vad gäller smittspårning. Socialtjänsten har emellertid särskilda möjligheter att i den behandlingskontakt med missbrukaren som regelmässigt uppnås också få information om på vilket sätt smittan har överförs till missbrukaren och om han har haft sådana kontakter med andra personer att smittan har kunnat överföras till dessa. Det synes vara av största betydelse att även sådan information kan tas tillvara i arbetet med att bekämpa smittspridningen.

Redan av vad jag förut har sagt framgår att socialtjänsten i den uppsökande verksamheten bedriver en smittspårning, såtillvida att socialtjänsten söker upp dem som befinner sig i riskgruppen missbrukare och söker medverka till att de frivilligt genomgår test i fall då risk för en infektion bedöms föreligga.

Frågan är emellertid om socialtjänsten med den kunskap som fås i arbetet med missbrukarna bör bedriva en uppsökande verksamhet bland dem som kan ha blivit smittade, men som i övrigt inte har behov av några insatser inom socialtjänsten.

Av 8 § SoL följer att socialnämnden i en uppsökande verksamhet skall lämna grupper och enskilda information om och erbjuda samhällets hjälp och tjänster. Det kan i och för sig inte sägas falla utanför nämndens ansvarsområde att i sin information också vända sig till dem för vilka anledning att genomgå en HIV-test har uppkommit. Det blir emellertid en med hänsyn till den personliga integriteten synnerligen grannliga uppgift att på så vis i en sjukvårdsangelägenhet söka upp dem som i övrigt inte har någon kontakt med socialtjänsten. Det synes vara en från integritetssynpunkt lämpligare väg att socialtjänsten med missbrukarens samtycke nära samverkar med hälso- och sjukvården och att läkaren därvid får de uppgifter som behövs för att han skall kunna bedriva den smittspårning som åvilar honom.

Kan en så nära samverkan nås mellan socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens företrädare att de kan samverka i särskilda arbetsgrupper bör ansvaret för smittspårningen kunna åvila dem gemensamt.

Vårdbasen

Mot bakgrund av vad jag har sagt nu skall jag till bedömning ta upp vårdbasens verksamhet.

Vårdbasen utgör en för missbrukarvården specialiserad enhet inom socialförvaltningen. En sådan specialisering ligger väl i linje med den utveckling som för närvarande pågår inom socialtjänsten.

Vårdbasen har etablerat en nära samverkan med sjukvården i kommunen. Härigenom har goda möjligheter öppnats till gemensamma insatser i enskilda ärenden.

Genom en aktiv uppsökande verksamhet söker vårdbasen nå alla dem som till följd av sitt missbruk kan behöva socialtjänstens insatser. I kontakterna med klienterna struktureras insatserna genom upprättandet av arbetsplaner. Därigenom ges också goda möjligheter för vårdbasen att i den fortsatta kontakten med missbrukaren kunna pröva effekten av de gjorda insatserna. Det sätt på vilket vårdbasens arbete är organiserat är väl förenligt med det

ökade ansvarstagande från socialtjänstens sida beträffande missbrukarna som föreslås i propositionen om tvångsvård av vuxna missbrukare.

Som jag redan har konstaterat bör det falla inom socialtjänstens ansvarsområde att informera om HIV/AIDS, men också att i förekommande fall söka medverka till att behövlig HIV-test genomförs. Inom den grupp som vårdbasen i första hand har att arbeta med är riskerna för en HIV-infektion särskilt stor. Det arbete som vårdbasen bedriver för att motivera missbrukarna att genomgå test faller inom socialtjänstens uppgifter och utgör ett betydelsefullt led av samhällets insatser för att begränsa spridningen av HIV.

Genom den samverkan, som förekommer mellan vårdbasens tjänstemän, läkare och den enskilde missbrukaren, kan missbrukaren genom vårdbasens tjänstemän ges stöd och bistånd såväl vid genomförandet av test som vid meddelande av provresultat. Särskilt betydelsefullt framstår det förhållandet att vårdbasen även i det fortsatta arbetet kan bistå den missbrukare, som befinns vara HIV-positiv.

Den uppsökande verksamhet, som vårdbasen bedriver inom gruppen missbrukare, innefattar även en viktig smittspårning. Den kunskap som vårdbasen får om smittspridningen inom missbrukargruppen kan läggas till grund för kontakter med enskilda missbrukare.

När det gäller kontaktspårning utanför de grupper, som vårdbasen primärt har att arbeta med, tillämpas det förfarandet att vid samtal mellan vårdbasens tjänstemän, läkare och missbrukare lämnas också uppgift om den eller dem till vilka missbrukaren kan ha överfört smittan. Det blir därmed i första hand läkarens uppgift att bedriva kontaktspårning.

Såvitt kommit fram bedriver vårdbasen ingen självständig verksamhet som innefattar smittspårning bland andra än dem som tillhör riskgruppen missbrukare. Jag har också tidigare framhållit, att det från integritetssynpunkt framstår som tveksamt om socialtjänsten på så vis bör bedriva en uppsökande verksamhet bland andra än dem som socialtjänsten i första hand skall bistå. Det bör således uppmärksammas att socialtjänsten inte har några möjligheter att underrätta läkare eller smittskyddsläkare för det fall en person, som kan antas vara smittad, inte frivilligt vill medverka till test. Socialtjänsten har inte heller några möjligheter att kontrollera att test genomförs.

Det bör i stället vara en uppgift för socialtjänsten att söka nå missbrukarens medgivande till att läkare får lämnas de upplysningar, som utgör förutsättningen för att denne skall kunna bedriva kontaktspårning.

Samtidigt måste emellertid uppmärksammas att socialtjänsten i sitt arbete får särskilda kunskaper om smittspridningen inom kommunen, men att den kunskapen inte kan tas tillvara i den kontaktspårning som för närvarande åvilar sjukvården, om missbrukarens samtycke till utlämnande av uppgifter inte kan erhållas.

Det finns enligt min mening anledning att på nytt överväga behovet av sådana ändringar i sekretesslagen, som öppnar möjlighet för en samverkan i vård- och behandlingsgrupper mellan socialtjänst och sjukvård. Härigenom skulle på ett mer effektivt sätt än vad som kan ske nu samhällets samlade resurser kunna sättas in för att möta det hot som HIV/AIDS utgör.

Vad slutligen gäller de arbetsplaner, som upprättas i varje enskilt ärende,

bör uppmärksammas att genom dessa planer tillförs ärendet uppgifter av betydelse för den fortsatta handläggningen. Särskilt bör beaktas att arbetsplanerna upptar medgivande för vårdbasen att utan hinder av sekretess lämna uppgifter till andra myndigheter. Arbetsplanerna kan därför enligt min mening inte sägas utgöra minnesanteckningar utan är att anse som allmänna handlingar enligt 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen. I sekretessfrågan vill jag tillägga att sådant medgivande som nyss nämnts bör formuleras på ett sådant sätt att det för den enskilde klart framgår vilken innebörd medgivandet har. Det bör således anges till vilka myndigheter uppgifter kan komma att lämnas med stöd av medgivandet.

Jag har vid min granskning av vårdbasens arbete i övrigt inte funnit skäl att göra några uttalanden.

Avslutningsvis vill jag framhålla att vårdbasen genom sin verksamhet fullgör betydelsefulla uppgifter i omsorgerna om missbrukarna och i arbetet med att genom information, stöd och hjälp kartlägga och begränsa spridningen av HIV.

Jag överlämnar ett exemplar av beslutet till socialdepartementet och socialstyrelsen för kännedom.

Frågor kring handläggningen av ett ärende som rör misstanke om sexuellt övergrepp mot barn

(Dnr 2511-1986 och 2674-1986)

J.-I. och C. har tillsammans dottern T. född 1981. J.-I. och C. levde samman till i mars 1982 då C., som ensam vårdnadshavare för T., flyttade från J.-I. Efter separationen hade J.-I. ett tämligen regelbundet umgänge med T. Den 16 september 1985 vände sig C. till socialförvaltningen i Eskilstuna kommun sedan misstanke uppkommit att T. utsatts för sexuella övergrepp av J.-I. Vid ett besök vid socialkontoret samma dag uppgav hon enligt socialförvaltningens anteckningar följande.

C. var 14 år när hon träffade T:s far. Först efter en längre tid insåg hon vilket järngrepphan ville styra henne i, men fann då inget sätt att ta sig ur. 1981 kom deras gemensamma barn och när T. var 11 månader gammal, bröt C. upp från deras miljö genom en rymning från mannen.

Efter flera slitningar har paret den senaste tiden kunnat enas om umgänget, vilket C. alltid tyckt varit viktigt. T. har träffat sin far var 14:e dag. Sedan hösten 1985 läser C. på Estetisk linje i E-tuna och familjen är nyinflyttad. Genom en överenskommelse har paret kommit fram till att T. skall vara hos fadern var 3:e vecka, då avståndet är så stort.

Helgen den 14-15 september, efter att T. varit hos sin far, börjar hon berätta saker som C. inte tycker att en 4-åring skall ha en uppfattning om. Till en kamrat säger hon, medan C. hör på, att hon tänker bita en pojke på gården i snoppen. C. som börjar bli lite undrande börjar prata och fråga T. om varför. Hon berättar då att hon får göra så på pappa. Hon är litet generad och blyg när hon säger det. T. berättar även att pappa kissar på golvet och att det smakar "blå". Dessutom berättar hon att "vet du vad jag får, jag får godis!"

C. är nu orolig eftersom fadern kan ringa och vilja ha dottern till sig och hur skall hon då ställa sig! Hon vet ju inte om det T. säger är sant och på hur mycket hon skall våga tro. Hon är dock helt inställd på att stötta dottern.

S-E. Tillman lovar att prata med Margareta Norelius, BUP (Barn- och ungdomspsykiatriska kliniken i Eskilstuna), då vi anser att flickan skall tas på allvar.

Någon dag senare besökte C. i sällskap med en socialtjänsteman psykologen Margareta Norelius.

I brev till åklagarmyndigheten i Skövde anmälde socialnämnden i Eskilstuna genom avdelningschefen Sven-Erik Tillman att T. sannolikt utsatts för sexuellt övergrepp av J-I. Ovan angivna anteckningar bifogades anmälan. I anmälan angavs vidare bl. a.

C. har tillsammans med socialsekreterare Helén Palmqvist träffat psykolog Margareta Norelius, BUP, och där upprepat den berättelse hon tidigare gett oss. C. har inte talat mer med barnet om övergreppen. Hon har tillsammans med sin mor – – vid telefonsamtal med J-I. påstått, att T. haft mardrömmar på grund av religiösa grubblerier och att BUP därför kontaktats och att psykolog där föreslagit att umgänget med fadern upphör en tid, tills "flickan lugnar ner sig". Av allt att döma har mannen valt detta, vilket ger visst utrymme för att utredningen skall kunna ske ostört.

Vårt förslag är att psykolog Margareta Norelius förordnas som sakkunnig och att vårt agerande därefter samordnas med hänsyn till vad hennes utredning ger.

Chefsåklagaren Göran Friberg begärde i skrift till Falköpings tingsrätt att Margareta Norelius skulle utses som sakkunnig. I beslut den 2 oktober 1985 förordnade tingsrätten Margareta Norelius, att som sakkunnig efter hörande av T. yttra sig om T:s trovärdighet. Polisförhör hölls med C. den 21 oktober 1985. I brev som kom till åklagarmyndigheten den 24 oktober 1985 tillkännagav Margareta Norelius att hon träffat T. vid tre tillfällen. Hon anförde vidare:

Min konklusion av vad som där framkommit blir att fadern har utsatt barnet för sexuellt övergrepp genom att be barnet suga på hans penis. Jag kommer att motivera mig i ett utlåtande som beräknas komma till tingsrätten i Falköping vecka 45.

Ett inledande polisförhör hölls med J-I. den 24 oktober. Förhørsledare var Göran Friberg. Vid förhöret förnekade J-I. att han förgripit sig på T. Han uppgav vidare att T. tidigare berättat vissa detaljer om C:s sexuella samliv med en manlig vän. C. bekräftade för polis att J-I. för något år sedan talat med henne om saken. I utlåtande till tingsrätten daterat den 15 november 1985 uttalade Margareta Norelius bl. a. sammanfattningsvis som sin mening att T. vid minst ett tillfälle varit utsatt för sexuellt övergrepp av sin far.

J-I. anhölls den 25 november 1985. Samma dag förordnade tingsrätten advokaten Peter Haglund till offentlig försvarare för J-I. Tingsrätten förklarade den 28 november J-I. häktad såsom på sannolika skäl misstänkt för grovt sexuellt utnyttjande av underårig. Göran Friberg väckte den 11 december 1985 åtal mot J-I. för sådant brott med en gärningsbeskrivning som i det väsentliga överensstämmer med Margareta Norelius sammanfattade bedömning av vad T. blivit utsatt för. Inför den förestående huvudförhand-

lingen uppkom fråga om att rätten skulle utse en sakkunnig i vittnespsykologi. I beslut den 17 december 1985 försatte tingsrätten J-I. på frifot men ålade honom viss anmälningsskyldighet. I beslutet förordnade tingsrätten vidare barn- och vittnespsykologen Ulla Sjöström att avge utlåtande om "uppkomstbetingelserna för- och tillförlitligheten av i målet avgivna utsagor". Den vittnespsykologiska utredningen inkom till tingsrätten den 20 maj 1986. I denna uttalade Ulla Sjöström bl. a. att det i det omfattande materialet inte finns något stöd för misstanken att J-I. skulle ha sexuellt utnyttjat T.

I dom den 4 juli 1986 ogillade tingsrätten åtalet. Sedan Göran Friberg väddat mot tingsrättens dom återkallade han sin vadetalan varför Göta hovrätt i beslut den 3 september 1986 avskrev målet från vidare handläggning.

I en omfattande klagoskrift som kom hit den 31 oktober 1986 anmälde Peter Haglund och Ulla Sjöström socialtjänstemännen avdelningschefen Sven-Erik Tillman och socialsekreteraren Helena Palmqvist samt Margareta Norelius. I skriften anmälde Peter Haglund även Göran Friberg.

Klagomålen mot socialtjänstemännen Sven-Erik Tillman och Helena Palmqvist samt psykologen Margareta Norelius remitterades till socialstyrelsen som inkom med utredning och yttrande. Socialstyrelsen hade infordrat yttranden från bl. a. socialnämnden i Eskilstuna, Margareta Norelius, Sveriges psykologförbund samt barnpsykologen Inga Gustavsson.

Klagomålen mot Göran Friberg remitterades till åklagarmyndigheten i Skövde.

Vidare inhämtades yttrande från lagmannen vid Falköpings tingsrätt såvitt avser vissa frågor rörande målets handläggning vid tingsrätten.

Sedan Peter Haglund och Ulla Sjöström fått del av remissvaren har de skriftligen bemött dessa. De har vidare i frågan om de utredningsmetoder, som Margareta Norelius begagnat, inkommit med yttrande från bl. a. institutet för holistisk psykoterapi och psykoanalys samt svenska psykoanalytiska institutet.

Socialnämnden i Eskilstuna har sedan den beretts tillfälle kommentera socialstyrelsens remissvar inkommit med eget yttrande.

Under klagörendets handläggning har uppkom fråga om tingsrätten borde ha berett J-I. möjlighet att yttra sig innan den prövade Göran Fribergs hemställan att Margareta Norelius skulle utses som sakkunnig. JO inhämtade yttranden i den delen från lagmannen vid Falköpings tingsrätt och Göran Friberg.

I beslut den 22 februari 1988 uttalade JO Wigelius bl. a. följande.

Klagomålen mot socialtjänsten

Socialtjänsten har att arbeta med utgångspunkt från reglerna i socialtjänstlagen (SoL). Även om SoL kan beskrivas som en målinriktad ramlag har socialtjänsten särskilda skyldigheter att sörja för att barn och ungdomar växer upp under goda och trygga förhållanden – 12 § SoL. Sålunda skall socialnämnden enligt 50 § SoL utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och

som kan föranleda åtgärd av nämnden. En misstanke om sexuella övergrepp mot barn skall därför givetvis föranleda skyndsamma åtgärder från socialnämndens sida. Vilka åtgärder som därvid bör vidtas kan inte anges generellt. Socialstyrelsen har på flera områden utfärdat anvisningar – allmänna råd – för socialtjänstlagens tillämpning. I fråga om sexuella övergrepp mot barn pågår nu ett arbete inom styrelsen, som syftar till sådana allmänna råd.

Socialstyrelsen har avgett en promemoria i ämnet (PM 91-85). Det torde på det här området lika lite som beträffande övrigt socialt arbete kunna ges ut råd som får karaktär av en heltäckande handbok. Varje ärende är speciellt och vederbörande socialtjänsteman måste i mycket förlita sig på sin erfarenhet och sitt omdöme.

Socialtjänstemännens åtgärd i detta fall att skyndsamt låta C. få kontakt med barnpsykiatrisk expertis kan givetvis inte föranleda kritik från min sida. Samma bedömning gäller nämndens åtgärd att efter kontakten med den barnpsykiatriska kliniken anmäla saken till åklagare – jmf 66 § SoL. Även om det enligt 66 § SoL inte föreligger någon skyldighet för socialnämnden att anmäla brott måste det med utgångspunkt från socialtjänstens skyldighet att värna om barn och ungdom ligga nära till hands att polisanmäla övergrepp mot barn. I JO-anmälan har det ifrågasatts om inte nämnden åtminstone borde ha hört T. och J-I. innan den polisanmälde misstanken. I denna del har socialstyrelsen i sitt remissvar hit anfört bl. a.

Socialtjänsten har ibland fått kritik för att man själv börjat utreda misstankar om sexuella övergrepp genom samtal med alla inblandade parter. Polisens arbete kan därmed försvåras t. ex. genom att mannen hinner bygga upp sitt försvar och undanröja eventuella bevis. Dessutom riskeras att barnet påverkas och/eller tystas. Ett önskemål från polisens sida är att polisen, inte socialtjänsten, skall ha det första samtalet även med mannen.

Män (eller kvinnor) som polisanmäls av socialnämnden utan att först ha fått ge sin version av saken kan naturligtvis känna sig utlämnade. Avsteg från de principer som normalt styr socialnämndens arbete måste dock ibland göras när barns intressen står mot vuxnas. I ett val mellan risker för barnet och den misstänktes rätt att få rentvå sig i ett tidigt skede, anser socialstyrelsen att det är viktigt att slå fast, att socialnämnden i första hand skall värna om barnets säkerhet och trygghet. I dessa sammanhang måste den misstänktes intresse vara underordnat barnets.

Som JO i andra sammanhang uttalat bör utredningar om brott inte företas inom ramen för socialtjänstens verksamhet utan skall överlämnas till de myndigheter som har till uppgift att utreda och beivra brott. I detta avseende delar jag således socialstyrelsens uppfattning. I frågan om socialnämnden bör underrätta den misstänkte om sina åtgärder vill jag dock anföra följande. Socialnämndens uppgift är att skydda barnet. I det här fallet fanns inte anledning att tro att det skulle ha förelegat någon omedelbar risk för vidare övergrepp från J-I:s sida. Att då göra avsteg från de regler som normalt styr nämndens verksamhet synes mig tveksamt. Under inga omständigheter bör det, som skett i detta fall, förekomma att socialnämnden för att skilja ett barn från sin förälder utnyttjar falska uppgifter. Ett sådant förfarande kan inte vara ägnat att stärka tilltron till socialtjänstens verksamhet.

Socialstyrelsen har riktat kritik mot socialnämnden för dess passivitet i handläggningen av J-L:s begäran om hjälp att få till stånd umgänge med T. liksom mot avsaknaden av åtgärder för att stödja T. i den uppkomna situationen. Jag kan instämma i den kritiken och vill särskilt framhålla att socialnämnden i förhållande till andra myndigheter haft huvudansvaret för att T. gavs erforderlig hjälp.

Den barnpsykiatriska utredningen

Sexuella övergrepp mot barn har under de senaste åren blivit ett uppmärksammat problem i samhället. Särskilda svårigheter föreligger att utreda sådana misstankar. Domstolar och andra myndigheter har på detta område ofta ett stort behov av sakkunskap som inte finns tillgänglig inom myndighetens egen verksamhet. Vilken sakkunskap som skall anlitas blir i mycket ett lämplighetsavgörande för den myndighet, som skall fatta det slutliga avgörandet i ärendet.

Peter Haglund och Ulla Sjöström har riktat en allvarlig och omfattande kritik mot det sätt på vilket Margareta Norelius utförde sitt uppdrag. Socialstyrelsen har i sitt remissvar inte funnit anledning att ifrågasätta Margareta Norelius utredningsmetoder. Anmälarna har mot detta genmält bl. a. att socialstyrelsens rättsliga råd i ett beslut (1986-10-07 i ärende 21631-728/86) funnit skäl för en bedömning som närmast ansluter sig till den anmälarna här ger uttryck för.

Frågan om vilka metoder och vilken teoribildning som skall ligga till grund för trovärdighetsbedömningen av barn är omstridd. JO har till uppgift att kontrollera att myndigheter och deras tjänstemän följer lagar och andra författningar. JO:s möjligheter att uttala sig i medicinska bedömningsfrågor eller frågor som har anknytning till psykologiska bedömningar är däremot mer begränsade. Klagomålen ger mig emellertid anledning till följande mera allmänna uttalanden i denna del.

När en myndighet eller en domstol anlitar en sakkunnig innebär det ofta att den sakkunniges utlåtande får en avsevärd betydelse för ärendets bedömning. Detta innebär att ett stort ansvar läggs på den sakkunnige. Det nu sagda gäller alldeles säkert den typ av utlåtanden som här är aktuell. I det här fallet lämnades uppdraget till en enskild psykolog vid en barnpsykiatrisk klinik. Särskilda organisatoriska regler gäller för arbete vid hälso- och sjukvårdens kliniker. Klinikens behandlings- och utredningsarbeten står under ledning av en överläkare. Denne har ansvar för behandlingsarbetet vid kliniken. Enligt mitt förmenande hade det i ett fall som detta legat närmast till hands att låta kliniken med sina samlade resurser utföra uppdraget.

Jag övergår nu till att närmare bedöma klagomålen i övrigt i denna del. Göran Friberg fann inte skäl att höra J-L. innan T:s uttalanden blivit sakkunnigt bedömda. Polismyndighet och åklagare har enligt 5 § allmänna läkarinstruktionen samma bemyndigande som domstol att begära utlåtanden från i allmän tjänst verksamma läkare. Göran Friberg valde dock att i stället hos tingsrätten hemställa att Margareta Norelius utsågs som sakkunnig – jfr 23 kap. 14 § rättegångsbalken (RB).

Det finns anledning utgå från att Göran Friberg därvid beaktade de

särskilda bestämmelser som givits angående förhör med barn i 17–19 §§ i förundersökningskungörelsen. I dessa stadganden framhålls bl. a. vikten av att förhör med barn hålles av personer med särskild fallenhet för uppgiften och att om möjligt endast ett förhör hålles med barnet. Det kan vidare här noteras att socialstyrelsen i ovan nämnda PM särskilt poängterat vikten av att myndigheten i dessa sammanhang tar särskild hänsyn till barnet och dess utveckling.

De huvudsakliga reglerna om sakkunnig i allmän domstol ges i 40 kap. RB. I 40 kap. 3 § RB stadgas att domstolen bör ge parterna rätt att yttra sig innan sakkunnig utses. Innan åtal är väckt skall en sådan begäran från åklagaren i domstol handläggas med utgångspunkt från reglerna i lagen om handläggning av domstolsärenden.

Av remissvaren framgår i denna del att tingsrättens ordförande, rådmannen Hans-Erik Jonasson, och Göran Friberg diskuterat hur Göran Fribergs hemställan skulle handläggas. Utredningen ger ingen helt klar bild över vad som därvid förekommit. Tingsrätten har i sitt remissvar noterat att Göran Friberg vid den tiden inte funnit tillräckliga skäl delge J-I. misstanke om brottet och då, enligt tingsrättens mening, någon åklagarens motpart inte fanns i detta skede förelåg det inget hinder för tingsrätten att meddela beslut i saken utan föregående kommunikation med J-I.

Åklagaren har i sin hemställan till rätten angett att J-I. var misstänkt för brottet. Det förhållandet att åklagaren inte funnit anledning att delge J-I. misstanke om brottet utgjorde i sig inget hinder mot att tingsrätten vid sin prövning av åklagarens hemställan hade betraktat J-I. som en åklagarens motpart. Inte heller vad som i övrigt anförts som skäl för underlåtenheten att kommunicera framställningen utgjorde enligt min mening tillräcklig anledning för domstolen att gå ifrån en grundläggande processrättslig regel och inte bereda J-I. möjlighet att yttra sig över åklagarens hemställan. Jag vill särskilt framhålla att åklagare, för den händelse han finner utredningsskäl hindra kommunikation med en misstänkt, har möjligheten att själv anlita en sakkunnig.

Det rör sig i denna del om en bedömningsfråga; något krav på kommunikation ställs ju inte i 40 kap. 3 § RB. Jag vill dock framhålla att det av mig nu förordade handläggningssättet hade varit ägnat att öka möjligheten för domstolen att utse en lämplig sakkunnig, vars utlåtande båda parter kunnat godta. Ett förhållande som för övrigt hade stått i god överensstämmelse med den grundläggande tanken att inte utsätta barn för fler förhör än vad som oundgängligen erfordras.

Beträffande klagomålen mot Margareta Norelius utlåtande vill jag säga följande.

Socialstyrelsen har i sitt remissvar inte funnit anledning att rikta formell kritik mot Margareta Norelius för att hon inte inhämtade uppgifter från J-I. innan hon avgav sitt utlåtande. Inga Gustavsson har i sitt yttrande till socialstyrelsen i denna del anfört bl. a. följande.

Det hade dock sannolikt varit en fördel om åklagare och tingsrätt formulerat uppdraget mindre snävt. Detta framhåller också MN i sitt yttrande till Socialstyrelsen, där hon menar sig utifrån uppdraget ha varit förhindrad att

tala med fadern. Det verkar som om MN inte varit medveten om att hon utifrån sin sakkunskap hade kunnat påpeka för åklagaren och tingsrätten att det för hennes handläggning hade varit bättre med en mera vid formulering av uppdraget och därmed kunnat få en ändring till stånd. Att så inte gjordes kan troligen tillskrivas att MN:s erfarenhet som sakkunnig vid rättegångar såsom hon själv påpekar är begränsad.

Rent allmänt kan sägas att det är av utomordentlig vikt att i den här typen av ärende skaffa sig en så fullständig bild som möjligt av barnets utvecklingshistoria och hela livsmiljö för att kunna sätta in de misstankar om övergrepp som skall utredas i ett större sammanhang. I det här aktuella fallet anser jag det dock inte oundgängligen nödvändigt att MN personligen skulle sammanträffat med fadern. Om polisens förundersökning ger relevant och nödvändig information, kan det räcka om psykologen tar del av detta material. I annat fall bör psykologen påkalla av förundersökningsledaren att kompletterande information inhämtas eller själv inhämtar sådan.

Beträffande utformningen av Margareta Norelius skriftliga utlåtande anför socialstyrelsen bl. a. följande.

MN har i sitt yttrande till tingsrätten inte redovisat olika möjliga förklaringar till barnets utsaga för att sedan ange varför hon väljer en viss förklaring.

Av handlingarna framgår att MN, vid den tidpunkt då hon skrev sitt yttrande, inte hade kännedom om att barnet kunde ha sett modern ha oralsex. Något resonemang om denna förklaringsgrund till flickans utsaga kunde hon alltså inte föra.

När det i övrigt gäller MN:s yttrande till tingsrätten anser socialstyrelsen att det borde ha varit utförligare. MN säger själv i sitt yttrande till socialstyrelsen:

Utifrån mina nuvarande erfarenheter kan jag säga att jag i dag skulle uttrycka mig ännu klarare samt också mer omsorgsfullt redogöra för de tankegångar som låg till grund för min slutsats.

Den redovisning som MN ger i sitt yttrande till socialstyrelsen beträffande den metod hon använt och de tankegångar som hon grundar sin slutsats på borde, enligt socialstyrelsens mening, ha funnits med i yttrandet till tingsrätten.

Socialstyrelsen har utfärdat föreskrifter (1981:25) för hälso- och sjukvårdspersonalen om avfattande av intyg m. m. I dessa föreskrifter framhålls bl. a. vikten av att intygsgivaren skall vara objektiv då han samlar in material som han skall grunda intyget på och att, om intygsgivaren inte får det material han behöver för en opartisk bedömning, denne ytterst bör avböja att utfärda intyget. Av föreskrifterna framgår vidare att intyg skall vara så fullständiga och otvetydiga som möjligt och att intyget skall utformas på sådant sätt att mottagaren kan bilda sig en egen uppfattning.

Med tillämpning av den nu angivna föreskriften har det således ålegat Margareta Norelius att verka för att hon fått tillgång till det bakgrundsmaterial som varit erforderligt för hennes bedömning. Som Inga Gustavsson i sitt yttrande till socialstyrelsen anförat faller det sig naturligt att Margareta Norelius hade tagit del av J-I:s uppgifter innan hon avgav sitt utlåtande. Det har därvid med tillämpning av socialstyrelsens ovannämnda föreskrifter ålegat Margareta Norelius att aktivt verka för att hon fått del av dessa uppgifter. Såsom socialstyrelsen framhållit har Margareta Norelius utlåtande dessutom varit alltför knapphändigt i fråga om vilka överväganden som legat

till grund för hennes bedömning i trovärdighetsfrågan. I frågan om Margareta Norelius borde ha kompletterat sitt utlåtande sedan hon fått vetskap om att T. sagt sig ha sett C:s sexuella samvaro med andra män har socialstyrelsen anfört att eftersom Margareta Norelius inte funnit anledning att ändra sin slutsats fanns heller ingen anledning för henne att ändra sitt utlåtande. För egen del anser jag att Margareta Norelius borde ha kompletterat sitt utlåtande med dessa uppgifter även om de inte föranledde henne att ändra sin slutsats.

Beträffande Margareta Norelius vägran att utlämna videobanden har socialstyrelsen i sitt remissvar hit anfört bl. a. följande.

Anmälarnas kritik mot MN för att den offentliga försvararen inte fått ta del av banden är svår att förstå. Av handlingarna framgår nämligen att den misstänkte och hans försvarare fick bese banden hos åklagarmyndigheten i Skövde. När det gäller vittnespsykologen fick hon så småningom se dem på den barnpsykiatriska kliniken i Eskilstuna. Det tog dock lång tid innan hon fick denna möjlighet.

Konflikten i detta fall synes bottna i oklarheter rörande MN:s roll i förundersökningen. Hon skriver i sitt yttrande till socialstyrelsen:

Mitt sakkunniguppdrag gick ut på att efter samtal med barnet yttra mig om hennes utsaga. . . Min uppgift var inte att vara förundersökningsledare. . .

MN har således inte sett sig som medverkande i förundersökningen. Hon spelade dessutom, enligt egen uppgift, in banden på eget initiativ utan tanke på att de skulle användas vid häktnings- och huvudförhandlingen. Utifrån denna utgångspunkt är hennes inställning att banden var klinikens logisk.

Åklagarmyndighetens syn på banden är okänd, men myndigheten skriver till tingsrätten i sin begäran om utseende av sakkunnig, att förundersökningen kommer att inledas genom samtal med dottern. Därmed torde banden enligt socialstyrelsens uppfattning, i detta fall vara att betrakta som förundersökningsmaterial.

Det inträffade ger anledning till följande uttalande från min sida.

Margareta Norelius har av tingsrätten förordnats som sakkunnig i en brottsutredning. I denna egenskap har hon tagit upp samtal med T. på videoband. Sedan åklagaren väckt åtal mot J.-I. har åklagaren åberopat videobanden som bevis. Banden har getts in till domstolen och har därigenom blivit allmänna handlingar omfattade av de regler som gäller i fråga om sekretess i domstol. Det förhållandet att banden på Margareta Norelius begäran översänts till henne från tingsrätten saknar i detta avseende självständig betydelse.

En hörnsten i vår rättsordning är tanken på att den misstänkte skall ha full möjlighet att bemöta de bevis som åberopats mot honom. I de fall då av hänsyn till andra intressen begränsningar har ansetts böra råda i denna rättighet ankommer det på domstolen att fatta ett sådant beslut. Margareta Norelius har således förfarit felaktigt då hon ansett sig kunna styra över hur banden skulle användas. Det kan inte godtas att den som av domstol utses som sakkunnig inte sätter sig in i de regler som gäller på detta område. Det är särskilt anmärkningsvärt att Margareta Norelius under flera månader vägrat att efterkomma domstolens begäran att hon skulle lämna ut banden och att hon därefter dessutom ställt ytterligare hinder i vägen för vittnespsykologens arbete i målet.

Härefter behandlade JO Wigelius klagomålen mot Göran Friberg samt vissa övriga frågor. JO:s bedömning i en av dessa frågor finns redovisad i denna berättelse under rubriken Åklagar- och polisväsendet.

Bristfälliga rutiner vid underrättelse från polis till socialnämnd om misstänkt brottslighet av ungdom samt vid kallelse till samtal på socialförvaltningen

(Dnr 1627-1987)

Bakgrund

D.L., som är född 1968, förlorade sitt ID-kort i oktober 1984. Han anmälde detta till polisen den 8 oktober 1984. Den 26 februari 1987 förnyade han sin polisanmälan.

Den 26 mars 1987 erhöll D.L. en kallelse till en socialsekreterare vid socialförvaltningen i Danderyds kommun. Kallelsen hade följande lydelse.

Jag har genom polisen i Stockholm fått kännedom om att du gjort dig skyldig till bedrägeri och olovligt förfogande av videofilmer. Alla ungdomar som det inkommer polisrapporter på till socialförvaltningen, kallas till någon socialsekreterare i ungdomsgruppen. Jag föreslår därför att vi träffas onsdagen den 1/4 kl. 19.00 på fältlokalen i Mörby Centrum. Denna lokal är belägen mellan Tobak och posten. Om denna tid inte passar dig vore jag glad om du meddelar mig detta snarast per telefon 755 31 39.

Anmälan

Makarna L., föräldrar till D.L., klagade över socialsekreterarens och polismyndighetens handläggning och påtalade följande.

1. Beskyllningarna om att D.L. gjort sig skyldig till brott är grundlösa. Kallelsen är utformad på ett kränkande sätt.
2. Ordföranden i socialnämnden Gunnar Ragnå har vid telefonsamtal inte tagit kränkningen på allvar.
3. Stockholmspolisen har på förfrågan inte kunnat svara på vem som översänt kopior på brottsanmälningarna till socialförvaltningen i Danderyd och varför dessa översänts.
4. D.L:s namn bör tas bort från samtliga register.

Utredning

Utredning och yttrande har inhämtats från socialnämnden i Danderyds kommun och polismyndigheten i Stockholm. Makarna L. har kommit in med ytterligare en skrift med anledning av remissvaret.

Bedömning

Vad först gäller polisens handläggning av saken stadgas i 3 § polislagen (1984:387) att polisen skall samarbeta med myndigheter och organisationer

vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Särskilt åligger det därvid polisen att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem. Enligt föreskrifter och anvisningar för kriminalavdelningen (FAK 127-a punkt 2:4) har chefen för kriminalavdelningen föreskrivit att registratorn vid kriminalavdelningen skall översända kopia av brottsanmälningar till socialnämnden om den misstänkte personen är under 20 år.

Av utredningen i ärendet framgår följande. D.L. har polisanmälts för vissa brott, vilka synes ha begåtts av en annan person som olovligt utnyttjat D.L:s försvunna ID-kort. Av polismyndighetens yttrande framgår att polisen enligt normala handläggningsrutiner i dylika fall gör viss utredning angående sambandet mellan det försvunna ID-kortet och brottet. Om det rör sig om en enstaka anmälan och det inte går att identifiera vem som kan ha använt ID-handlingen i innehavarens namn skrivs anmälan av med "Ej spaningsresultat". Den rätte innehavarens namn stryks över i dataregistret och blir aldrig införd i rikspolisstyrelsens stora brottsdataregister. Denna utredning kan på grund av polisens arbetsbelastning ta flera månader. – Underrättelse till socialnämnden i Danderyds kommun om brottsanmälningarna beträffande D.L. gjordes av registrator hos polisen.

En underrättelse från polis till socialnämnd om att en ungdom är misstänkt för brott är en för ungdomen ingripande åtgärd. Underrättelsen medför – som framgår av detta ärende – att socialnämnden tar kontakt med den unge. I de fall den unge är oskyldig måste redan en sådan kontakt upplevas som kränkande.

Även om syftet med underrättelsen från polisen måste anses vara att ge socialnämnden möjlighet att ingripa med stöd- och hjälpåtgärder så snart som möjligt får en sådan underrättelse enligt min uppfattning inte ske slentrianmässigt. Med hänsyn till underrättelsens integritetskänsliga karaktär anser jag att polisen måste ha något stöd för brottsmisstanken innan underrättelse skickas. När det gäller brott som har samband med försvunna ID-kort har polismyndigheten själv i sitt yttrande anvisat en väg att kontrollera bärigheten av brottsanmälan.

I detta fall hade polismyndigheten i Stockholm uppenbarligen lätt kunnat kontrollera om de brottsanmälningar som inlämnats mot D.L. hade fog för sig. En sådan kontroll borde ha lett till att underrättelse inte skickades till socialnämnden i Danderyds kommun. Jag är alltså kritisk mot att brottsanmälningarna i fråga om D.L. delgavs socialnämnden. Den tjänsteman som underrättat socialnämnden har emellertid uppenbarligen följt gällande föreskrifter och kan alltså inte lastas för det inträffade. I stället är det av allt att döma rutinerna vid polismyndigheten som bör ses över. Jag utgår från att så sker så att ett uppreparande av det inträffade förhindras.

I fråga om socialnämndens handläggning konstaterar jag att handläggande tjänstemannen handlat i enlighet med socialtjänstlagens intentioner, när hon vid underrättelse från polisen om brottsmisstanke kallat D.L. till samtal för att utröna behovet av stöd och hjälp. Socialsekreteraren har emellertid utformat kallelsen på ett olyckligt sätt vilket uppenbarligen kränkt D.L. och hans familj. Det är givetvis viktigt att rätt ordval används när det gäller en så känslig åtgärd som det här varit fråga om. Socialsekreteraren har i efterhand

uppenbarligen varit medveten om sitt misstag och har bett om ursäkt för det inträffade. Socialnämnden har också i sitt yttrande anfört att man med anledning av det inträffade infört nya rutiner för kallelser till ungdomsgruppen. Med hänsyn till detta anser jag mig kunna stanna vid den kritik som ligger i det sagda.

Jag kan slutligen konstatera att D.L. inte längre är registrerad i några myndighetsregister med anledning av det inträffade.

Innebörden av delegationsförbudet i 48 § socialtjänstlagen (SoL) såvitt avser beslut om placering i familjehem med stöd av 6 § samma lag

(Dnr 332-1987)

Ragnar Persson, som är planeringssekreterare vid socialförvaltningen i Tyresö kommun, anförde i skrift till JO bl. a.

Socialnämnden i Tyresö kommun antog vid sammanträde den 14 december 1983, § 1150, delegationsförordning för socialtjänsten. Delade meningar förelåg såvitt avsåg rätten att delegera beslut jämlikt 6 § socialtjänstlagen (SoL) om placering av barn i familjehem för stadigvarande vård och fostran. Socialstyrelsen hade uttalat att 25 § SoL är överordnad 6 § SoL och att delegationsförbud därför förelåg enligt 48 § SoL. Häremot hade invänts att det i förarbetena till sociallagstiftningen inte fanns några uttalanden som stödde socialstyrelsens tolkning. Socialnämnden fann att beslutanderätten kunde delegeras till socialsekreterare.

Tjänstemännen på socialförvaltningen var nu villrådiga och hemställde om JO:s uttalande i saken.

I en promemoria, som upprättats vid JO-ämbetet den 23 februari 1987 med anledning av anmälan, anfördes.

Enligt 25 § socialtjänstlagen (SoL) får en underårig inte utan socialnämndens medgivande tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem. Som ett medgivande anses socialnämndens beslut att bereda den underårige vård i ett visst familjehem.

Ett beslut om placering av den unge i ett familjehem med stöd av 6 § SoL innefattar ett sådant medgivande som förut sagts.

Enligt 48 § SoL får uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar inte omfatta befogenhet att meddela beslut i fråga som avses i 25 § SoL.

Beslut om placering i familjehem med stöd av 6 § SoL kan därför inte delegeras.

Är fråga om bistånd enligt SoL i form av kortvarig vistelse i ett enskilt hem krävs inget medgivande. Hinder mot att delegera beslutanderätten i ett sådant ärende föreligger inte.

Enligt den vid socialnämnden i Tyresö kommun rådande delegationsordningen kan utan inskränkning beslut om bistånd och placering i familjehem enligt 6 § SoL delegeras till socialsekreterare.

Då den tillämpade ordningen synes stå i strid med socialtjänstlagens delegationsregler, bör socialnämnden anmodas att inkomma med yttrande.

Socialnämnden i Tyresö kommun inkom med yttrande.

I beslut den 9 december 1987 uttalade JO Gunnel Norell Söderblom följande.

Socialnämnden har i sitt remissvar hänvisat till bestämmelserna i den tidigare gällande barnavårdslagen (BvL) och gjort gällande att beslut om omhändertagande med stöd av 31 § BvL inte omfattades av delegationsförbudet i lagen. Det var, framhålls det, vid införandet av socialtjänstlagen inte lagstiftarens mening att andra regler skulle gälla för de placeringar i familjehem enligt 6 § SoL, som skulle ersätta omhändertagande för vård enligt 31 § BvL.

Vad nämnden har anfört ger mig anledning framhålla.

Bestämmelserna i 31 § BvL avsåg de värlösa barnen, dvs. de barn som förlorat sina föräldrar eller övergivits av dem. Dessa barn skulle omhändertas för samhällsvård om deras behov inte kunde tillgodoses på annat sätt.

Av 35 och 36 §§ BvL följde att den nämnd, som beslutat om omhändertagandet, skulle se till att barnet överlämnades till ett enskilt hem eller placerades i lämplig anstalt.

BvL:s konstruktion innebar att nämnden hade att fatta beslut i två led nämligen dels beslut om omhändertagande, dels beslut om placering.

Enligt 47 § BvL ålåg det den som önskade ta emot ett fosterbarn att inhämta tillstånd av barnavårdsnämnden. Av lagrummets fjärde stycke framgick att särskilt tillstånd inte behövde sökas såvitt avsågs ett barn, som var omhändertaget för samhällsvård och av nämnden placerades i ett fosterhem. Socialstyrelsen uttalade i Råd och anvisningar nr 133 härom bl. a. följande.

Regeln om tillståndstvång har ett självklart undantag. Den som ämnar taga emot ett för samhällsvård eller utredning omhändertaget barn, behöver icke först söka tillstånd därtill, ifall den barnavårdsnämnd, som har befattningen med barnet och sålunda placerar det, är samma nämnd, som skulle meddela tillstånd. Det innebär givetvis icke, att man kan ställa mindre stränga krav på ett sådant fosterhem. I lagen är särskilt utsagt, att hemmet skall bedömas enligt samma principer, som gäller vid tillståndsprövning. Undantag för tillståndstvånget gäller däremot icke fall, då omhändertaget barn placeras i annan kommun än den, vars barnavårdsnämnd har befattning med barnet . . . Överlämnas barnet för vård och fostran till enskilt hem, beläget i annan kommun, måste hemmet dessförinnan ha erhållit tillstånd av denna kommuns barnavårdsnämnd (47 § 1 st BvL).

Undantagsregeln i 47 § fjärde stycket BvL var således föranledd av praktiska skäl. Särskilt tillstånd behövdes inte när nämnden beslutade om placering av ett omhändertaget barn. Men även i dessa fall skulle samma prövning äga rum som vid en tillståndsgivning enligt första stycket.

Av 7 § BvL följde vidare att beslutanderätten i frågor som avsågs i 47 § BvL inte fick delegeras. Innebörden härav måste enligt min mening anses ha varit att förbudet jämväl avsåg beslut om placering i familjehem av ett omhändertaget barn.

En motsvarande konstruktion återfinns nu i SoL. I 25 § SoL anges att en underårig inte utan socialnämndens medgivande får tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem, som inte tillhör någon av hans föräldrar

eller någon annan som har vårdnaden om honom. Som ett medgivande skall därvid anses socialnämndens beslut att bereda den unge vård i ett visst familjehem. Därmed åsyftas bl. a. socialnämndens beslut att med stöd av 6 § SoL bereda den unge stadigvarande vård och fostran i ett familjehem.

Av 48 § SoL följer att uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar inte får omfatta befogenhet att meddela beslut i fråga som avses i 25 § SoL.

Ett beslut enligt 6 § SoL om familjehemsplacering av ett barn innefattar ställningstagande till fråga som avses i 25 § SoL. Delegationsförbudet gäller därför även ett sådant beslut.

Skall å andra sidan ett barn med stöd av 6 § SoL tas emot i ett familjehem för en kortare tid behövs ingen sådan prövning som anges i 25 § SoL. Hinder mot att delegera beslutanderätten i en sådan fråga föreligger därför inte. Om det emellertid därefter skulle visa sig att den unge behöver stadigvarande vård och fostran i ett familjehem, åligger det nämnden att ta upp ärendet till ny prövning. I det ärendet åligger det nämnden att göra en fullständig familjehemsutredning och med denna utredning som grund besluta om barnets placering. Det beslutet avser fråga som anges i 25 § SoL. Beslutanderätten kan därför inte delegeras. Det nya ärendet måste prövas av nämnden samfällt.

Som framgår av vad som har sagts nu står enligt min mening den av socialnämnden antagna delegationsordningen i strid med bestämmelserna i 48 § SoL.

Med anledning av vad nämnden i övrigt anfört vill jag framhålla följande.

Av 48 § SoL följer att uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar inte får omfatta befogenhet att meddela beslut i frågor som avses i 25, 27 eller 28 § SoL eller att fullgöra vad som ankommer på nämnden enligt 5 § lagen om allmänna barnbidrag eller enligt 9 § lagen om bidragsförskott.

Dessa bestämmelser bör jämföras med dem som finns i 47 § SoL. Som där framgår har från delegationsrätten även undantagits vissa beslut enligt lagen om vård av unga (LVU). Förbudet avser bl. a. beslut i fråga om vårdens anordnande (11 § första och andra stycket LVU).

Av 47 § andra stycket följer emellertid att i de kommuner där sociala distriktsnämnder inte har inrättats får beslutanderätten i nyss angivna frågor uppdras åt en särskild avdelning, som består av ledamöter eller suppleanter i nämnden. Det undantaget har således inte avseende på de frågor som omfattas av delegationsförbudet i 48 §.

Konsekvensen härav blir att i kommuner som nu sagts ett utskott vid nämnden får besluta om placering av ett med stöd av LVU omhändertaget barn, medan motsvarande beslutanderätt inte föreligger såvitt avser det barn som med stöd av 6 § SoL i frivilliga former placeras i familjehem.

Den på så vis rådande ordningen är inte tillfredsställande. De beslut som omfattas av delegationsförbudet i 48 § SoL kan inte sägas vara på så vis mer ingripande än de som anges i 47 § första stycket att det finns skäl att upprätthålla andra regler för dessa förstnämnda beslut. Det finns därför enligt min mening anledning överväga om inte beslutanderätten i de i 48 § angivna frågorna, på sätt anges i 47 § andra stycket SoL, bör kunna delegeras till utskott vid nämnden i de kommuner där sociala distriktsnämnder inte har inrättats.

Jag anser mig böra fästa socialdepartementets uppmärksamhet på den frågan vid den översyn av LVU som nu pågår i departementet. Jag översänder därför en kopia av mitt beslut till socialdepartementet.

Upptagen fråga om åtal mot ordförande i länsrätt och mot vice ordförande i social distriktsnämnd för vårdslös myndighetsutövning vid handläggning av mål och ärende enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

(Dnr I 151-1986)

Bakgrund

I en till JO ingiven anmälan anfördes klagomål mot kammarrätten i Stockholm för dess handläggning av ett mål om beredande av vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) för Maria, född den 18 april 1985. Anmälan mot kammarrätten föranledde ingen åtgärd av JO och ärendet skrevs av (dnr 3335-1985). Vid granskning av socialförvaltningens – socialdistrikt 5 – akt uppmärksammades emellertid följande.

E. är ensam vårdnadshavare för Maria. Vice ordföranden i sociala distriktsnämnden 5 Jan Forsell beslöt den 24 april 1985 att Maria skulle omedelbart omhändertas jämlikt 6 § LVU. Länsrätten i Stockholm fastställde beslutet den 3 maj 1985. Beslutet överklagades men ändrades inte.

Maria fördes med stöd av ordförandebeslutet om omedelbart omhändertagande till Sachsska barnsjukhuset. Två dagar senare flyttades hon till ett jourfosterhem. Den 14 maj 1985 beslöt distriktsnämnden dels att hos länsrätten ansöka om att Maria skulle omhändertas jämlikt 1 § andra stycket 1. LVU, dels att förbjuda vårdnadshavaren umgänge med barnet och att ej röja barnets vistelseort enligt 16 § LVU, och dels att vårdnadshavaren ej har rätt att få ut allmänna handlingar enligt 7 kap. 5 § sekretesslagen (SkrL). Den 28 maj 1985 beslöt distriktsnämnden vidare med stöd av 11 § LVU att placera Maria i ett familjehem. Nämnden förnyade vidare tidigare beslut enligt 16 § LVU och 7 kap. 5 § SkrL.

Länsrätten i Stockholms län beslöt i dom den 18 juni 1985 att Maria skulle beredas vård enligt LVU. Länsrättens dom innehöll inget förordnande om omedelbar verkställighet (jfr 8 och 21 §§ LVU). Vårdnadshavaren överklagade länsrättens dom.

Länsrätten prövade i LVU-målet inte socialnämndens beslut om umgängesförbudet och hemlighållande av barnets vistelseort. Den frågan avgjorde länsrätten, sedan E. besvärat sig över beslutet, den 27 augusti 1985. Länsrätten biföll inte besvären.

Beslutet om omedelbart omhändertagande hade vid denna tid förts till regeringsrättens prövning. I beslut den 11 juli 1985 erinrade regeringsrätten om att länsrätten den 18 juni 1985 bifallit distriktsnämndens ansökan om vård

enligt LVU och att beslutet om omedelbart omhändertagande därigenom hade förfallit.

Kammarrätten i Stockholm upphävde den 8 oktober 1985 länsrättens dom avseende vård enligt LVU för Maria. Kammarrätten prövade samma dag i ett annat mål frågan om umgängesförbud m. m. och uttalade därvid bl. a. att då vårdbeslutet upphävts fanns inte heller anledning att förbjuda vårdnadshavaren umgänge med barnet eller att hemlighålla barnets vistelseort.

Den 15 november 1985 beslöt vice ordförande i distriktsnämnden Jan Forsell att omedelbart omhänderta Maria jämlikt 6 § LVU "då det är sannolikt att den unge behöver vård med stöd av denna lag och rättens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa/utveckling, utredningen allvarligt försvåras, vidare åtgärder hindras; med placering: jml 11 § LVU samt §§ 16:1 och 16:2 LVU".

I ett tjänsteutlåtande upprättat vid socialdistrikt 5 den 19 november 1985 anfördes att bakgrunden till beslutet om omedelbart omhändertagande var att en ansökan om prövningstillstånd lämnats till regeringsrätten, avseende kammarrättens dom den 8 oktober 1985, varigenom kammarrätten upphävt länsrättens beslut om vård.

Regeringsrätten beslöt den 18 november 1985 att inte meddela prövningstillstånd med anledning av distriktsnämndens ansökan om revision mot kammarrättens dom varigenom LVU-vården upphävts, i följd varav kammarrättens dom stod fast.

Distriktsnämnden beslöt den 19 november 1985 att det omedelbara omhändertagandet skulle upphöra. Dagen därpå fick Maria återvända hem.

Maria har således varit omhändertagen mot vårdnadshavarens vilja under tiden den 24 april – den 20 november 1985.

I en vid ombudsmannaexpeditionen upprättad promemoria anfördes följande sedan handläggningen redovisats i enlighet med det sagda.

Handläggningen av ärendet föranleder flera frågor.

1. Länsrättens dom den 18 juni 1985 enligt vilken Maria skulle beredas vård enligt LVU upptog inget förordnande om omedelbar verkställighet. Domen innebar *dels* att det omedelbara omhändertagandet genast skulle upphöra (8 § LVU), *dels* att verkställighet kunde ske först när domen vunnit laga kraft (21 § LVU). Fråga uppkommer om grunden för nämndens åtgärd att det oaktat låta omhändertagandet bestå. Fråga uppkommer därvid också om distriktsnämndens befogenhet att efter länsrättens dom den 18 juni 1985 upprätthålla det av nämnden den 28 maj 1985 med stöd av 16 § LVU meddelade beslutet.

2. Distriktsnämnden anger i beslutet den 28 maj 1985 att vårdnadshavaren "ej har rätt att få ut allmänna handlingar med stöd av 7 kap. 5 § sekretesslagen". Fråga föreligger om distriktsnämnden på så vis kan föregripa det beslut som bör fattas först sedan en begäran om att utfå allmän handling kommit in till nämnden.

3. Vice ordföranden Jan Forsell beslöt den 15 november 1985 om omedelbart omhändertagande av Maria jämlikt 6 § LVU. Som skäl för åtgärden åberopas den till regeringsrätten ingivna ansökan om prövningstillstånd. Forsell torde vid beslutets fattande ha känt till kammarrättens och regeringsrättens tidigare ställningstaganden i fråga om omhändertagande och vård enligt LVU. Fråga uppkommer om laga grund för beslutet om omedelbart omhändertagande har förelegat.

Distriktsnämnden bör till JO inkomma med utredning och yttrande i de hänseenden som anges under 1-3 ovan.

Utredning

JO beslöt att ärendet skulle remitteras till sociala distriktsnämnden 5 i Stockholms kommun i enlighet med vad som anförts i promemorian.

Sociala distriktsnämnden svarade bl. a.

Maria omhändertogs på Södersjukhusets BB-avdelning den 24 april 1985 jämlikt 6 § LVU. I samband med omhändertagandet fattades beslut om 16 § LVU samt 7:5 SekrL.

Den 14 maj 1985 ansökte socialdistrikt 5 om vård jämlikt LVU 1 § andra stycket första punkten LVU samt beslutade att 16 § LVU och 7:5 SekrL skulle bestå. Den 3 juni 1985 hölls muntlig förhandling i länsrätten under polisbevakning. Länsrätten biföll distriktsnämndens ansökan, bl. a. efter sakkunnigförhör med två läkare. Distriktsnämnden uppfattade att länsrätten korrekt värderat såväl det omfattande skriftliga utredningsmaterialet som vad som framkommit i sakkunnigförhören och den muntliga förhandlingen med såväl vårdnadshavaren/modern som den uppgivne barnafadern.

I länsrättens dom sägs avslutningsvis "att det måste anses föreligga en sådan fara för barnets hälsa och utveckling som avses i 1 § andra stycket första punkten om barnet nu ej skulle beredas vård. Ansökan om vård med stöd av LVU skall därför bifallas."

Att länsrätten gjorde misstaget att inte mer direkt skriva ut att domen fick verkställas omedelbart innan den vunnit laga kraft utan valde att formulera att barnet *nu* skulle beredas vård, uppmärksammades ej av distriktsnämnden. Av domen framgick ju helt klart att barnet ej skulle återvända till vårdnadshavaren. Efter det att ovanstående sakförhållande uppmärksammats togs kontakt med ordföranden i länsrätten, rådmann Anders Pålsson. Av de telefonsamtal som förekommit med honom framgår både att det var länsrättens mening och att det klart framgår av domen att "barnet skall vara omhändertaget med en gång". Dessutom har Pålsson sagt att "om det inte skulle vara så då hade länsrätten gjort ett uttalande i domen", och att "det är länsrättens bestämda uppfattning att barnet skulle vara omhändertaget hela tiden utan avbrott". Frågan om s. k. självvriktelse har därefter diskuterats hos länsrätten, eftersom det var ett klart misstag att ej skriva ut "omedelbar verkställighet". Distriktsnämndens befogenhet att vidhålla beslutet enligt 16 § LVU, som fattades den 14 maj 1985, framgår klart av ovanstående redogörelse.

Inför omhändertagandet och i samband med detta var situationen avseende kontakten med modern och hennes sammanboende kaotisk, vilket framgår av aktmaterial/journalanteckningar. Bl. a. fanns det mycket uttalad aggressivitet och hot om mord på den/de som tog barnet. För att skydda alla inblandade bedömdes det nödvändigt att hemlighålla barnets placering.

Sedan advokaten Lennart Hane i egenskap av moderns ombud besvärats sig till kammarrätten upphävde kammarrätten den 8 oktober 1985 distriktsnämndens beslut och länsrättens dom.

Som framgår av ovanstående var det distriktsnämndens uppfattning att barnet var korrekt omhändertaget och att vederbörlig tid för överklagande förelåg. Distriktsnämnden begärde prövningstillstånd hos regeringsrätten den 16 oktober 1985. Vid telefonsamtal med regeringsrätten diskuterades bl. a. frågor huruvida barnet kunde kvarstanna i familjehemmet i avvaktan på regeringsrättens eventuella prövningstillstånd. Ingenting framkom därvidlag som ändrade ärendets handläggning. Advokat Hane tog kontakt med

förvaltningen efter kammarrättens dom och fick då det besked som regeringsrätten lämnat. Han uppmanades att själv kontrollera och återkomma om det fanns några oklarheter. Han återkom inte.

Den 14 november 1985 ringde revisionssekreterare Per Boquist på UD. På UD granskade man ärendet med anledning av att advokat Hane anmält ärendet till Europadomstolen. Det var alltså först den 14 november 1985 som någon inblandad myndighet/domstol uppmärksammat att barnet var omhändertaget utan laga grund. Vid förvaltningen gjordes den bedömningen att oavsett ärendets juridiska utgång så måste försök till en normalisering av kontakten med familjen påbörjas och även Hane försökte motivera parterna till ett samarbete med socialförvaltningen men utan framgång.

I ärendet hade efter kammarrättens dom inkommit ytterligare tre läkarintyg, två avseende barnets psykiska/fysiska hälsa och ett avseende moderns psykiska hälsotillstånd vilka samtliga tre intyg stödde distriktsnämndens uppfattning om vilka risker och vilka faror barnet skulle utsättas för i det biologiska hemmet. Mot bakgrund av dessa intyg, beskedet från UD och att vi ej kunde få något mer preciserat besked från regeringsrätten, beslöt vice ordföranden Jan Forsell 1985-11-15 om omedelbart omhändertagande. Regeringsrätten hade vid denna tidpunkt ännu ej fattat beslut. Regeringsrättens beslut att ej meddela prövningstillstånd skedde först 1985-11-18 sent på eftermiddagen per telefon. 1985-11-19 beslöt därför distriktsnämnden att låta det omedelbara omhändertagandet jml § 6 LVU upphöra.

Med anledning av de uppgifter som lämnades i distriktsnämndens yttrande remitterades ärendet till länsrätten i Stockholms län.

Rättens ordförande, rådmannen Anders Pålson, anförde.

Länsrätten har i dom den 18 juni 1985 beslutat att barnet Maria skulle beredas vård med stöd av LVU. Länsrätten hade tidigare den 3 maj 1985 beslutat att barnet i avvaktan på länsrättens dom skulle vara omedelbart omhändertaget.

Min minnesbild av målets handläggning är att länsrätten i anslutning till den muntliga förhandlingen den 3 juni 1985 överlade till dom. Då barnet var omedelbart omhändertaget meddelades dom först senare, den 18 juni 1985. Hade länsrätten funnit att ansökan om vård bort ogillas hade säkerligen domen meddelats om än ej i anslutning till förhandlingen, så dock betydligt tidigare. Så hade sannolikt även varit fallet om länsrätten ansett att omedelbar verkställighet inte borde ske. Att domen ej innehöll något beslut om omedelbar verkställighet måste därför ha berott på förbiseende.

Länsrätten beslöt i LVU-målet att inte pröva socialnämndens beslut att hemlighålla barnets vistelseort. Länsrätten har dock senare prövat denna fråga jämte frågan om besöksförbud. I denna dom har länsrätten angett att barnet i avvaktan på kammarrättens prövning av frågan om vård var omhändertaget.

Det var först under våren 1986 som jag vid telefonsamtal med Annette Otteborn, vilken företrädde socialnämnden i målet, blev uppmärksammat på att länsrätten i domen om LVU ej förordnat om omedelbar verkställighet.

Målet hade då redan slutligen avgjorts genom vägrat prövningstillstånd av regeringsrätten. Jag fann därför ingen anledning att ta upp frågan om eventuell självrättelse till närmare övervägande.

Lagmannen vid länsrätten Åke Lundborg anförde.

I fråga om de faktiska omständigheterna vid länsrättens handläggning av LVU-målet hänvisar jag till bilagda P.M. av ordföranden i målet, rådmannen Anders Pålson.

Rättsligt gällde vid tidpunkten för länsrättens ifrågavarande dom att ett beslut om omedelbart omhändertagande upphörde att gälla när länsrätten dömde i målet. Om länsrätten inte i domen förordnat om omedelbar verkställighet kunde länsrättens beslut om vård inte verkställas förrän domen vunnit laga kraft.

Rent faktiskt innehåller länsrättens dom inte något förordnande om omedelbar verkställighet. Länsrätten saknar anledning att uttala sig om socialförvaltningens tolkning av innehållet i domen. Vad Pålson kan ha uttalat till förvaltningens företrädare ungefär ett halvt år efter det att kammarrättens dom i målet vunnit laga kraft genom att regeringsrätten avslagit ansökan om prövningstillstånd torde sakna betydelse annat än för en efterhandskonstruktion av länsrättens eventuella avsikter.

Som en förklaring till att socialförvaltningen måhända inte uppmärksammat att domen inte innehåller något uttalande i verkställighetsfrågan kan framhållas att länsrättens förvaltningsdomare – i enlighet med vad departementschefen framhållit i prop. 1983/84:174 s. 15 x – regelmässigt förordnar att ett beslut om vård enligt LVU skall gälla omedelbart då det finns ett beslut om omedelbart omhändertagande i målet.

Vad slutligen gäller frågan om eventuell självrättelse torde en sådan till en början förutsätta att rätten vid överläggning till dom verkligen fattat beslut i verkställighetsfrågan. Enligt min uppfattning framstår det dessutom som olämpligt – även om det skulle vara formellt möjligt – att en länsrätt beslutar om självrättelse i en verkställighetsfråga sedan målet överklagats till kammarrätt och kammarrätten t. o. m. ex officio förfogar över verkställighetsfrågan.

Dåvarande JO Tor Sverne uttalade i beslut den 8 december 1986 bl. a. följande om länsrättens handläggning.

Av 8 § LVU framgår att ett omedelbart omhändertagande upphör att gälla när rätten avgör frågan om vård enligt LVU.

Länsrätten i Stockholms län förordnade genom dom den 18 juni 1985 att Maria skulle beredas vård enligt LVU. Domen upptog inget förordnande om omedelbar verkställighet. Rättens ordförande, rådmannen Anders Pålson, har uppgett att detta har sin grund i ett förbiseende.

Länsrätten har därefter i annat mål under samma ordförandeskap den 27 augusti 1985 lämnat vårdnadshavarens besvär över beslut enligt 16 § första och andra punkten LVU utan bifall. Det måste vid den prövningen ha stått klart för rätten att den frågan var direkt avhängig av om barnet var omhändertaget för vård. En med behövlig omsorg gjord granskning hade visat att då beslut om omedelbar verkställighet inte meddelats, lagliga förutsättningar för att hålla barnet åtskilt från vårdnadshavaren inte förelagat. Vid sådant förhållande hade inte heller beslutet om umgängesförbud för förälder och hemlighållande av barnets vistelseort lagligen kunnat upprätthållas.

Av den utredning som föreligger nu får anses framgå att Pålson varit försumlig genom att inte i domen inta det beslut om omedelbar verkställighet, som rätten synes ha varit enig om. Pålson har även brustit i aktsamhet då han vid prövning av överklagat beslut om umgängesrättsförbud inte beaktat att ett sådant förbud under förhandenvarande omständigheter inte lagligen kunde upprätthållas.

Omständigheterna är sådana att det finns skäl att inleda förundersökning rörande frågan om Pålson härigenom har gjort sig skyldig till vårdslös myndighetsutövning.

Såvitt avser handläggningen vid sociala distriktsnämnden 5 uttalade JO Sverne i beslutet bl. a.

En av distriktsnämnden i förevarande fall med tillbörlig omsorg gjord granskning av länsrättens dom hade visat att då beslut i verkställighetsfrågan inte förelegat, verkställighet inte heller kunnat ske. Genom kammarrättens dom den 8 oktober 1985 upphörde vården enligt LVU för Maria. Efter denna tidpunkt fanns inte ens ett grundläggande beslut om vård.

Jan Forsell har som vice ordförande i distriktsnämnden i ett beslut den 15 november 1985, vilket kontrasignerats av föredraganden Elisabeth Hagborg, förordnat att Maria omedelbart skulle omhändertagas jämlikt 6 § LVU. Beslutet synes vara föranlett av att kammarrätten upphävt beslutet om vård enligt LVU. Det kan ifrågasättas om beslutet vilat på laglig grund. Enligt detta beslut har Maria varit omhändertagen till den 20 november 1985, då hon fick återvända hem.

Genom den försumlighet som förekommit vid distriktsnämnden har barnet genom nämndens försorg beretts vård mot vårdnadshavarens vilja utan att laga grund för sådan vård har förelegat. Omständigheterna är sådana att det finns anledning att inleda förundersökning rörande ifrågasatt vårdslös myndighetsutövning.

Vid förundersökningen bör särskilt beaktas de former i vilka domarna har bringats till nämndens kännedom och om tjänstemän vid förvaltningen på nämndens uppdrag har haft ett självständigt ansvar för verkställigheten.

JO Sverne uppdrog åt överåklagaren vid åklagarmyndigheten i Stockholm att utföra förundersökningen och att till JO inkomma med yttrande över förundersökningen.

Tf. chefsåklagaren Torsten Wolffanförde i yttrande den 11 mars 1987 bl. a.

Handläggningen vid länsrätten

Verkställd utredning ger vid handen att Pålson i domen den 18 juni 1985 av oaktsamhet inte tagit med beslutet om omedelbar verkställighet och därefter inte heller uppmärksammat detta i samband med beslutet om umgängesförbud m. m. den 27 augusti 1985. Med hänsyn till ärendets vikt anser jag oaktsamheten bör bedömas som grov och Pålson förty delges misstanke om vårdslös myndighetsutövning.

Handläggningen vid sociala distriktsnämnden

Några bestämda regler för hanteringen av till sociala distriktsnämnden inkomna domar synes inte föreligga. I det förevarande fallet har tjänstemän vid nämnden brustit i noggrannhet vid granskningen av länsrättens dom. Särskilt ansvar för en omsorgsfull granskning av domen bör enligt min mening åligga de tjänstemän som ansvarar för verkställighet och framför allt den jurist som för nämndens talan i rätten. Den oaktsamhet de kan ha låtit komma sig till last anser jag dock inte bör bedömas som grov då rättens avsikt varit att omedelbart omhändertaga skulle ske, vilket också kan utläsas i domskälen.

Beträffande Forsells beslut den 15 november 1985 anser jag denne bör delges misstanke om myndighetsmissbruk.

JO Sverne beslöt att Pålson och Forsell skulle delges misstanke i enlighet med vad åklagaren föreslagit.

Sedan Pålson och Forsell delgivits misstanke den 2 april resp. den 4 maj 1987 anförde åklagaren i skrift bl. a.

Beträffande Pålsons handlande i samband med domen den 18 juni 1985 har jag svårt att se vilket förfång det har inneburit att domen blivit ofullständig, då domstolens avsikt beträffande Maria fullföljts. Beträffande domen den 27 augusti 1985 innefattar enligt min mening domen uppenbarligen ett förfång för E. och Maria, men jag är tveksam om man kan lägga Pålson grov oaktsamhet till last. Alla som har varit inblandade i fallet har ansett sig känna till domstolens avsikt i den ursprungliga domen och utgått från att någon brist i domen inte skulle finnas. Jag tror att det blir svårt att visa grov oaktsamhet när vare sig partsombuden, kammarrätten, regeringsrätten eller verkställande socialtjänstemän uppmärksammat bristen i domen. Trots ärendets betydande vikt bedömer jag därför Pålsons försumlighet som inte straffbar.

Beträffande Forsells handlande pekar han vid det sista förhøret med honom på de läkarintyg som utfärdats efter kammarrättens dom och hävdar att dessa tillsammans med parternas bristande samarbetsvilja beträffande ett successivt övertagande av vården som sådana nya omständigheter som berättigat ett beslut i strid mot kammarrättens dom. Elisabeth Hagborg har bekräftat Forsells uppgifter. Jag anser därför inte att Forsell kan ställas till ansvar för myndighetsmissbruk.

Bedömning

JO Gunnel Norell Söderblom anförde i beslut den 8 juli 1987 följande.

Allvarliga brister har i flera hänseenden förekommit vid ärendets handläggning hos länsrätten och sociala distriktsnämnden. Jag redovisar min syn på handläggningen under särskilda rubriker.

Länsrätten

Av 8 § LVU framgår att ett omedelbart omhändertagande enligt 6 § samma lag upphör att gälla när rätten avgör frågan om vård. Bestämmelsen, som trädde i kraft den 1 juli 1984, var föranledd av den osäkerhet som dessförinnan rått i fråga om den fortsatta giltigheten av ett omedelbart omhändertagande, sedan rätten beslutat om vård.

Det åligger således rätten att i ett beslut om vård förordna om omedelbar verkställighet, om rätten finner att omhändertagandet bör bestå. Regelmässigt föreligger skäl att meddela ett sådant förordnande om barnet vid tiden för domen är omhändertaget enligt 6 § LVU.

Det är för barnens trygghet av allra största vikt att rätten med omsorg och noggrannhet i varje särskilt fall prövar behovet av omedelbar verkställighet av domen. En bristande noggrannhet från rättens sida vid den prövningen kan få till följd att barn utsätts för den risk för skada, som rättens beslut om vård avsett att förhindra.

Länsrätten förordnade under ordförandeskap av Pålson genom dom den 18 juni 1985 att Maria skulle beredas vård enligt LVU. Maria var vid tiden för domen omhändertagen enligt 6 § LVU. Det ålåg rätten att pröva om domen skulle få verkställas genast. Av utredningen får anses framgå att rätten har prövat den frågan och att det har varit rättens avsikt att domen skulle gälla omedelbart. Pålson har emellertid vid domens avfattande av förbiseende

underlåtit att i domen inta ett förordnande om sådan omedelbar verkställighet. Med hänsyn till de stora konsekvenser för barn och föräldrar som beslut om omhändertagande av barn kan få, är det givetvis av allra största betydelse att man har rutiner som förebygger slarvfel. När jag ändå stannar för att inte bedöma den oaktsamhet som Pålson gjort sig skyldig till som grov har jag förutom felets karaktär av förbiseende också beaktat att länsrättens behandling i sakfrågan synes ha skett med stor omsorgsfullhet och noggrannhet. Det finns således ingenting som tyder på att det allmänt varit fråga om en vårdslös handläggning av målet.

Enligt 16 § LVU har socialnämnden möjlighet att begränsa eller helt avskära föräldrarnas möjligheter att träffa sitt barn medan det är föremål för vård enligt LVU eller omedelbart omhändertaget enligt 16 § LVU. Om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården eller omhändertagandet med stöd av LVU, får socialnämnden enligt 16 § 1. LVU bestämma hur den rätt till umgänge med barnet som kan tillkomma förälder eller någon annan som har vårdnaden om honom skall utövas. Under samma förutsättningar får nämnden enligt 16 § 2. bestämma att barnets vistelseort inte skall röjas för föräldrarna eller vårdnadshavaren.

Som framgår av det anförda har bestämmelserna avseende på barn som bereds vård enligt LVU eller som är omhändertagna enligt 6 § samma lag. Det är närmast en självklarhet att ett beslut om umgängesförbud inte kan meddelas eller upprätthållas med mindre en verkställbar dom om vård enligt LVU föreligger.

Länsrätten har under ordförandeskap av Pålson genom dom den 27 augusti 1985 lämnat vårdnadshavarens besvär över beslut enligt 16 § LVU utan bifall. Det måste vid den prövningen ha stått helt klart för Pålson att frågan var direkt avhängig av om barnet var omhändertaget för vård enligt ett lagakraftvunnet eller annars verkställbart beslut om vård. En med behövlig omsorg gjord granskning hade visat att lagliga förutsättningar att hålla barnet åtskilt från vårdnadshavaren inte förelegat, eftersom beslut om omedelbar verkställighet av rättens beslut om vård inte meddelats och rättens beslut om vård inte vunnit laga kraft. Vid sådant förhållande har inte heller beslutet om umgängesförbud och om hemlighållande av barnets vistelseort lagligen kunnat upprätthållas.

LVU har som ett viktigt syfte att nå ett rättssäkert förfarande i situationer då omständigheterna nödvändiggör ett omhändertagande av barnet.

Som jag i det föregående framhållit innebär ett beslut enligt LVU ett betydande ingrepp i föräldrarnas och barnets förhållanden. Man måste alltså ställa stora krav på den rättsliga behandlingen av sådana mål.

Pålson har som ordförande i länsrätten visat oaktsamhet genom att inte kontrollera att de rättsliga förutsättningarna för det av rätten i umgängesrättsfrågan meddelade beslutet var uppfyllda.

Då det emellertid har varit rättens avsikt att domen den 18 juni 1985 skulle få verkställas genast och då det har varit Pålsons uppfattning att sådant förordnande också tagits in i domen, anser jag inte att den omständigheten att han nu inte särskilt kontrollerade domens avfattning kan läggas honom till last som grov oaktsamhet.

Jag finner således vid den bedömning som jag har gjort nu inte tillräckliga

skäl för åtal mot Pålson för vårdslös myndighetsutövning. Det finns emellertid anledning att kritisera Pålson för vad som har förekommit vid handläggningen av omgäsnrättsfrågan i länsrätten.

Sociala distriktsnämnden

Av utredningen framgår att den av länsrätten den 18 juni 1985 meddelade domen har kommit till socialförvaltningen den 20 juni 1985. Socialinspektören Elisabeth Hagborg, som inom ramen för sitt ledningsansvar har haft att granska domen, har inte uppmärksammat att förordnande om omedelbar verkställighet saknats i domen. Anledningen härtill synes i första hand ha varit att, även om verkställighetsförordnande saknats, rättens dom utvisat att det har varit rättens avsikt att barnet även fortsättningsvis skulle vara omhändertaget.

Sociala distriktsnämndens sekreterare har därefter anmält domen på distriktsnämndens sammanträde den 2 juli 1985. Nämndens ledamöter, som inte har haft tillgång till domen, har underrättats om att barnet skulle beredas vård enligt LVU. Anmälan har inte innefattat uppgift om att verkställighetsförordnande saknats.

Vad som har förekommit i denna del ger mig anledning framhålla följande.

Som tidigare har uttalats upphör ett omedelbart omhändertagande att gälla när rätten avgör frågan om vård. Nämnden, som har att göra ansökan om vård enligt LVU, bör därför i sin ansökan till rätten regelmässigt ange om domen enligt nämndens mening bör gå i omedelbar verkställighet. Det bör därefter åligga nämnden att särskilt beakta om domen innehåller besked i verkställighetsfrågan. Skulle rätten ha underlåtit att meddela ett sådant förordnande kan den högre instansen göra det efter ett överklagande.

De vid socialdistrikt 5 tillämpade rutinerna har inte varit så utformade att de har medgivit en tillräckligt noggrann kontroll i de hänseenden som har angetts nu. Det hade enligt min mening ålegat nämnden att i befattningsbeskrivning klart ange vem som hade det formella ansvaret för att granska rättens domar med avseende bl. a. på frågan om fortsatt verkställighet av ett omhändertagande. Nämnden borde vidare ha lämnat klara instruktioner vad avser föredragning i nämnden av rättens domar och beslut. Nämnden borde därvid i vart fall ha uppställt det kravet att det av anmälan i nämnd klart skall framgå om den dom som anmälan avser får verkställas eller inte.

Det finns anledning för mig att kritisera distriktsnämnden för de brister i rutinerna som enligt det anförda har förekommit. Dessa brister har fått till följd att barnet beretts vård mot vårdnadshavarens vilja utan att laga grund för sådan vård har förelegat.

Jag utgår nu ifrån att distriktsnämnden ser över de former i vilka arbetet bedrivs vid förvaltning och nämnd och att nämnden vidtar sådana åtgärder att en betryggande kontroll över verkställbarheten av rättens domar framdeles kan upprätthållas.

Vad avser den fortsatta handläggningen vid distriktsnämnden vill jag erinra om följande.

Kammarrätten hade som tidigare anmärkts i dom den 8 oktober 1985 upphävt länsrättens dom avseende vård enligt LVU för Maria. Fråga har

därefter uppkommit i nämnden om kammarrättens dom möjliggjorde fortsatt omhändertagande av Maria. Såvitt utredningen visar har Elisabeth Hagborg i den frågan haft kontakt med såväl kammarrätten och regeringsrätten som med partsombudet. Hon har därvid bibringats den uppfattningen att barnet kunde stanna kvar i familjehemmet. Frågan har vidare diskuterats vid nämndens sammanträde den 15 oktober 1985. Nämndens ledamöter, som vid det tillfället har haft tillgång till kammarrättens dom, har inte funnit hinder mot fortsatt verkställighet föreligga. Skälen för nämndens ställningstagande synes ha varit att nämnden alltså utgått från att länsrättens dom innefattat ett verkställighetsförordnande och att detta förordnande bestod intill dess kammarrättens dom vann laga kraft.

Vad som har förekommit i denna del ger mig anledning framhålla följande.

Jag har redan i tidigare avsnitt berört den oaksamhet som har förekommit vid granskningen av länsrättens dom. Jag utgår därför i den fortsatta bedömningen från att nämnden har antagit att länsrättens dom har varit verkställbar. Vad avser rättsläget i en sådan situation vill jag anföra följande.

Har kammarrätten upphävt länsrättens dom såvitt avser vård enligt LVU synes – om annat ej sägs – domen enligt min mening böra tolkas så att kammarrätten därmed även med omedelbar verkan har upphävt länsrättens verkställighetsförordnande. Jag hänvisar till vad JO Sigvard Holstad i den frågan uttalat i beslut den 30 juni 1987, dnr 821-1987. Då emellertid den frågan lämnat utrymme för olika tolkningar anser jag mig inte nu kunna kritisera nämnden för det ställningstagande som nämnden, med här angivna utgångspunkter, gjort.

Vad därefter angår det av vice ordföranden i distriktsnämnden den 15 november 1985 meddelade beslutet om omedelbart omhändertagande får jag uttala följande.

Av 6 § LVU framgår att socialnämnden får besluta att den som är under 20 år skall omhändertas omedelbart om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU och rättsens beslut om vård inte kan avvaktas. Härav följer att har rätten inte funnit grund för omedelbart omhändertagande enligt LVU kan nämnden inte därefter under samma förutsättningar besluta om ett omedelbart omhändertagande. Har emellertid efter rättsens dom barnets situation väsentligt förändrats möter inte hinder mot att nämnden beslutar om omedelbart omhändertagande i avvaktan på att frågan om vård prövas av överinstansen.

Forsells beslut den 15 november 1985 att Maria skulle omhändertas omedelbart bedömdes av JO Sverne vara föranlett av den insikt som nämnden då fått vad gäller de rättsliga förutsättningarna för fortsatt vård för Maria. Beslutet skulle sålunda ha tillkommit för att bota den brist som visat sig föreligga. Då det fanns anledning anta att beslutet saknade laga grund beslöt JO att förundersökning skulle inledas.

Av den utredning som nu har företagits framgår bl. a.

Forsell hade den 15 november 1985 blivit uppringd av Elisabeth Hagborg, som redogjort för ärendet. Hon hade därvid redovisat innehållet i tre läkarintyg, som inkommit till socialförvaltningen efter kammarrättens dom. Läkarintygen utvisade bl. a., att en återflyttning av barnet till vårdnadshavaren skulle äventyra barnets hälsa och utveckling. Med de nya besked som

tillförts ärendet genom läkarintygen hade omständigheterna så förändrats att Forsell fann ett beslut om omedelbart omhändertagande väl grundat. Enligt Forsells mening hade han inte begått något fel i och med att han fattade beslut om omhändertagande i den nya situation som hade uppkommit.

Jag finner av den utredning som nu föreligger att det efter kammarrättens dom tillkommit nya omständigheter. Det finns inte längre skäl anta att Forsell åsidosatt bestämmelserna i LVU då han med dessa nya omständigheter som grund beslutade om ett omedelbart omhändertagande av Maria. Skäl att väcka åtal mot Forsell föreligger därför ej.

Slutligen vill jag i de frågor som har tagits upp nu framhålla följande.

Maria har kommit att vara omhändertagen för vård under tiden den 18 juni – 15 november 1985 utan laga grund därför att länsrättens underlåtenhet att i sin dom den 18 juni förordna om omedelbar verkställighet inte uppmärksamats. Det finns givetvis anledning att se allvarligt på det inträffade. Vid den rättskränkning som förekommit måste emellertid beaktas att omhändertagandet i vart fall fram till dess kammarrätten meddelade dom, har stått i överensstämmelse med länsrättens avsikt och således från sakliga utgångspunkter inte saknat grund.

Vad som har förevarit vid handläggningen i länsrätten och vid nämnden ger mig anledning att med synnerligt allvar understryka vikten av att rätten iakttar största noggrannhet vid utformningen av sina domar och att de som har ansvaret för verkställigheten med största noggrannhet kontrollerar att deras åtgärder står i överensstämmelse med domarnas lydelse.

Det finns avslutningsvis skäl för mig att beröra ytterligare en fråga.

Enligt 7 kap. 5 § sekretesslagen gäller sekretess enligt 4 § såvitt angår uppgift om underårigas vistelseort också i förhållande till den underåriges föräldrar eller annan vårdnadshavare, om den underårige har omhändertagits eller vårdas enligt LVU och det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med omhändertagandet eller vården. Begär vårdnadshavaren att få ta del av socialnämndens handlingar i ärendet kan hans begäran således avslås i den del den avser uppgift om barnets vistelseort, om sådana omständigheter som anges i 5 § föreligger.

Sociala distriktsnämnden har genom beslut den 28 maj 1985 förordnat att vårdnadshavaren "ej har rätt att få ut allmänna handlingar med stöd av 7 kap. 5 § sekretesslagen". Beslutet föranleder mig att erinra om att sekretesslagen förutsätter att – liksom eljest när det gäller utlämnande av allmänna handlingar – en sådan prövning skall ske först när vårdnadshavaren begär att utfå en allmän handling, för vilken gäller sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen. Däremot finns det inget hinder mot att socialnämndens uppfattning kommer till uttryck i form av en anteckning enligt 15 kap. 3 § sekretesslagen – en så kallad hemligstämpling. En sådan anteckning befriar dock inte från skyldigheten att i samband med en framställning om utfående av en handling göra en självständig sekretessprövning.

Tjänstemän vid en socialförvaltning fick anses ha åsidosatt kravet på opartiskhet vid handläggning av ärende enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

(Dnr 99-1987)

Bakgrund

B.N. och L-E.N. har tillsammans sönerna *Björn, född 1981*, och *Ralf, född 1984*. Sedan *Björn i november 1981* omhändertagits för utredning, beslöt sociala distriktsnämnden 6 i Stockholms kommun den 3 december 1981 jämlikt 25 § a och 29 § i då gällande barnavårdslag att Björn skulle omhändertas för samhällsvård med placering tillsammans med B.N. på Duvnåshemmet. Distriktsnämnden beslöt därefter den 24 augusti 1982 att den pågående vården jämlikt 1 § 2 stycket 1. LVU skulle fortsätta samt att vården skulle bedrivas i familjehem.

Den 8 oktober 1982 placerades Björn hos en familj, H. bosatt utanför Jönköping. Den 26 oktober 1982 begärde makarna N. att vården enligt LVU skulle upphöra. Den 16 juni 1983 beslöt distriktsnämnden att vården skulle fortsätta. Makarna N. överklagade beslutet men det fastställdes av länsrätt och kammarrätt.

1 september 1984 begärde makarna N. att få umgängesfrågan prövad och umgänget fastställt i särskilt beslut. Den 19 oktober 1984 krävde de på nytt att LVU-vården av Björn skulle upphöra.

Umgängesfrågan var under 1985 föremål för flera distriktsnämndens prövningar. Den 6 februari 1986 beslöt distriktsnämnden dels att den pågående vården enligt LVU skulle upphöra dels att, jämlikt 28 § 1 st socialtjänstlagen (SoL), förbjuda makarna N. att skilja Björn från familjehemmet.

Makarna N. överklagade beslutet att förbjuda dem att skilja Björn från familjehemmet.

Den 29 maj 1986 beslutade vice ordföranden i sociala distriktsnämnden att Björn skulle omhändertas enligt 6 § LVU. Beslutet underställdes inte länsrätten utan hävdes den 3 juni 1986.

Länsrätten ändrade i dom den 6 juni 1986 nämndens beslut av den 6 februari 1986 på så sätt att förbudet att flytta Björn skulle gälla längst till den 15 december 1986.

Länsrättens dom överklagades av makarna N. och av nämnden till kammarrätten. Kammarrätten ändrade i dom den 7 oktober 1986 länsrättens dom endast på det sättet att förbudet att flytta Björn skulle gälla längst till den 1 mars 1987. Regeringsrätten gav i beslut den 7 november 1986 ej prövningstillstånd.

Distriktsnämnden ansökte den 8 december 1986 hos Stockholms tingsrätt att vårdnaden om Björn skulle flyttas över till särskilt förordnade förmyndare.

Makarna N. begärde den 26 januari 1987 hos länsrätten i Jönköpings län att verkställighet skulle ske avseende överlämnande av Björn till dem enligt 21 kap. föräldrabalken (FB).

Ordföranden i distriktsnämnden meddelade den 26 februari 1987 ett nytt förbud jämlikt 28 § 1 stycket SoL för makarna N. att skilja Björn från familjehemmet. Distriktsnämnden fastställde ordförandens beslut den 5 mars 1987.

Länsrätten biföll i dom den 16 mars 1987 makarna N:s begäran om verkställighet. Familjehemsföräldrarna överklagade länsrättens dom men återkallade sedermera sin talan.

Distriktsnämnden beslutade vid sammanträde den 2 april 1987 att vidhålla beslutet enligt 28 § SoL samt den gjorda ansökan om överflyttande av vårdnaden.

Björn har numera flyttat till sina föräldrar. Socialnämnden hävde den 15 april 1987 beslutet om förbud mot flyttning samt beslutade samtidigt återkalla sin ansökan om överflyttande av vårdnaden.

Distriktsnämndens handläggning av ärendet var tidigare föremål för JO:s bedömning. I en anmälan som kom in till JO den 13 december 1985 framförde makarna N. klagomål mot sociala distriktsnämnden och dess tjänstemän rörande den dittillsvarande handläggningen av ärendet. I beslut den 19 juni 1986 kritiserade JO handläggningen av ärendet.

Anmälan

Makarna N. anförde i anmälningar till JO.

Torsdagen den 29 maj 1986 hade makarna N. Björn hos sig för umgänge och åkte då ner till Björns mormor i Neukirchen, Västtyskland. Söndagen den 1 juni besökte familjehemsfadern G.H. och hans broder hemmet i Tyskland och "kidnappade" Björn och förde honom till Sverige. Dessförinnan, fredagen och/eller lördagen den 30 och/eller 31 maj hade ordföranden i distriktsnämnden beslutat om omedelbart omhändertagande av Björn. Beslutet var inte byggt på någon närmare utredning. Det var knappast lagligt och på intet sätt motiverat, om det inte handlade om att Björn aldrig skulle återförenas med sina föräldrar. Det finns anledning att tro att distriktsnämnden betalade familjehemsfaderns flygresor och den hyrbil som användes vid tillfället.

Distriktsnämnden och dess tjänsteman har vägrat att rätta sig efter länsrättens och kammarrättens domar. De har hindrat föräldrarna från att träffa Björn och motarbetat en återförening. Genom att ansöka om vårdnadens överflyttande har distriktsnämnden försökt undergräva kammarrättens dom om att flyttningsförbudet skulle gälla längst till den 1 mars 1987.

Utredning

JO:s tidigare beslut omfattade handläggningen av ärendet till maj 1986. Den utredning som gjordes i detta ärende avsåg tiden från den 29 maj 1986.

Utredning och yttrande har inhämtats från länsstyrelsen i Stockholms län och från sociala distriktsnämnden 6 i Stockholms kommun.

Distriktsnämnden anförde bl. a.

I samband med att makarna N. orättmätigt medförde Björn till Västtyskland den 29 maj 1986 beslutade distriktsnämndens ordförande att omhänderta Björn enligt 6 § LVU. Beslutet underställdes aldrig länsrätten då pojken var åter i familjehemmet den 2 juni 1986.

Fosterfadern talade den 30 maj 1986 med dåvarande familjehemsinspektör Margareta Rodell. Han hade för avsikt att resa ner till Västtyskland för att försöka tala de biologiska föräldrarna tillrätta.

Margareta Rodell avrådde honom från att åka till Västtyskland och hämta Björn.

Margareta Rodell beställde trots detta flygbiljetter till G.H. för en resa till Västtyskland. Hennes motiv för detta var dels att H:s inte själva kunde få loss pengar till biljett då det var lördag dels att hon förstod makarna H:s oro över hur Björn hade det. Hon stödde G.H:s avsikt att försöka övertala makarna N. att låta Björn komma tillbaka till Sverige och låta frågan om Björns återförening med sina biologiska föräldrar avgöras på juridisk väg.

Fosterfaderns agerande att bortföra pojken sanktionerades inte heller av Margareta Rodell. Då pojken väl var hemma betalade fosterföräldrarna själva kostnaden för resan. Kostnaderna täcktes senare genom att Margareta Rodell var behjälplig med att söka fondmedel och bidrag från Rädda barnen.

Beträffande det omedelbara omhändertagandet den 29 maj 1986 anförde distriktsnämnden bl. a.

Distriktsförvaltningens bakomliggande bedömning i detta ärende, som har framhållits i olika utredningar och yttranden, var att en överflyttning av Björn från familjehemsföräldrarna till de biologiska föräldrarna, med utgångspunkt från Björns bästa, endast var möjlig om en förtroendefull kontakt först kunde skapas mellan honom och de biologiska föräldrarna. Detta synsätt fick också visst stöd i både länsrättens och kammarrättens domar med anledning av beslut om flyttningsförbud.

De biologiska föräldrarnas åtgärd, att ensidigt och självsvåldigt abrupt föra ut Björn ur landet tyder på bristande insikt och omsorg om Björns behov och hans bästa.

De uppslitande umgängestillfällena under våren 1986 gav anledning till farhågor för Björns hälsa och utveckling.

Av samma skäl bedömdes vårdbehovet vara akut.

Dessutom hade makarna N. genom denna sin åtgärd hindrat ett genomförande av de förberedelser får återflyttning som länsrätten förutsatte i sin dom med anledning av beslutet om flyttningsförbud.

Av inlämnade handlingar framgick att socialförvaltningen gett in ansökan till Berg-Rolanska fonden om medel till makarna H. för kostnaderna för resan till Tyskland. I ansökan anfördes att "fosterföräldrarna allt som allt betalat 12.825 kr för resa med flyg, hotell och hyrbil samt att socialdistrikt 6 beviljat bidrag med 5.825 kr".

Vidare framgick av socialförvaltningens handlingar att förvaltningen hade ersatt makarna H. för deras rättshjälpskostnader i anledning av rättegången om överlämnande enligt 21 kap. FB.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 24 maj 1988.

Familjehemsfaderns resa till Tyskland maj 1986

Av utredningen i ärendet framgår att G.H. och hans bror reste till Västtyskland den 31 maj 1986. När de åkte därifrån tog de med sig Björn. Björns föräldrar hade inte samtyckt till att Björn skulle följa med tillbaka till Sverige. G.H:s handlande står i strid mot de verkställighetsregler som gäller enligt föräldrabalken och socialtjänstlagen.

Margareta Rodell beställde biljetter åt makarna H. och åt Björn. Hon har uppgett att hon inte kände till huruvida G.H. hade för avsikt att ta med sig Björn även i det fall föräldrarna skulle motsätta sig detta. Vidare framgår att hon var familjen H. behjälplig på så sätt att hon ombesörjde att de inte behövde betala biljetterna förrän i efterskott.

Mot nu angivna bakgrund är det svårt att frigöra sig från misstanken att avsikten med resan redan från början varit att återföra Björn till Sverige och att Margareta Rodell varit införstådd härmed. Med hänsyn till de starka motsättningar som rådde mellan de biologiska föräldrarna och familjehemsföräldrarna har det legat nära till hands att anta att makarna N. inte frivilligt skulle låta Björn följa med G.H. tillbaka till Sverige. Margareta Rodell har således i vart fall haft all anledning att vara misstänksam mot G.H:s avsikt med resan. Jag kan dock inte mot hennes bestridande påstå det varit uppgjort mellan henne och G.H. att G.H. skulle försöka ta med sig Björn från de biologiska föräldrarna även utan dessas samtycke.

Margareta Rodells medverkan har varit av stor – sannolikt avgörande – betydelse för att hämtningen av Björn skulle komma till stånd. Det är givetvis inte godtagbart att man från socialtjänstens sida handlar på ett sätt som är ägnat att möjliggöra en lagstridig handling. Som framgår av det föregående kan det emellertid inte anses visat att Margareta Rodells medverkan haft detta syfte. Jag låter mig därför nöja med den allvarliga kritik som ligger i det sagda. Vid denna bedömning beaktar jag särskilt att hon har tagit djupt intryck av Björns starkt negativa reaktioner inför sammanträffandena med sina föräldrar, vilket naturligen fått henne att se det som mycket viktigt att familjehemsfadern fick tillfälle att träffa och tala med Björn.

Margareta Rodell ansökte för makarna H:s räkning om bidrag till resan hos Rädda Barnen. Madeleine Goldman och Kjell Samuelsson avfattade en ansökan till Berg-Rolanska fonden om bidrag till makarna Henrikssons resa. Nämnden har i sitt yttrande hit inte tagit avstånd från tjänstemännens handlande i denna del.

I sitt yttrande har nämnden uppgett att makarna H. erhållit full kostnadstäckning för resan genom bidrag från Rädda Barnen och genom fondmedel. Den utredning som gjorts i ärendet visar att denna uppgift inte är korrekt. Efter resan till Tyskland erhöll makarna H. ett belopp om 5.825 kr., vilket i journalen uppgetts vara ersättning för särskilda stödåtgärder och i ansökan om fondmedel uppgetts vara bidrag till kostnaderna för resan till Tyskland.

Det är uppenbarligen så att socialförvaltningen ansett det rimligt att familjen H. erhöll full kostnadstäckning för sin resa. Beloppet 5.825 kr.,

betalades ut till dem strax efter det att förvaltningen fått kännedom om att Björn var tillbaka i Sverige. Någon närmare dokumentation, utöver att beloppet betalats ut som särskilda stödåtgärder, finns inte. Madeleine Goldman och Kjell Samuelsson synes ha uppfattat det som om socialdistrikt 6 bidragit med 5.825 kr. till kostnaderna för resan.

Sammantaget gör dessa omständigheter mig undrande över vad som är sanning. Jag anser det dock inte vara möjligt att genom vidare utredning bringa full klarhet häri.

Oavsett hur det förhåller sig med beloppet 5.825 kr., anser jag att förvaltningen och nämnden genom sitt handlande – inte minst det förhållandet att förvaltningen gav in ansökningar om bidrag och fondmedel – visat att den i efterhand har godkänt att G.H. olovligen förde Björn till Sverige. Det är självfallet inte lämpligt att en offentlig myndighet på detta sätt ställer sig bakom en lagstridig handling.

Beslutet om omedelbart omhändertagande den 29 maj 1986

Socialnämnden hade den 6 februari 1986 ansett att behov av vård enligt LVU inte längre förelåg beträffande Björn. Samtidigt meddelade nämnden ett beslut om förbud för makarna N. enligt 28 § SoL om att flytta Björn från familjehemmet.

Den 29 maj 1986 fattade vice ordföranden i distriktsnämnden beslut om omedelbart omhändertagande av Björn enligt 6 § LVU.

I 6 § LVU stadgas att socialnämnd får besluta att den som är under 20 år omedelbart skall omhändertas om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård enligt LVU och om rättens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt försvåras eller vidare åtgärder hindras.

Enligt 1 § LVU kan den som är under 18 år beredas vård enligt LVU om det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom. Vård skall beredas den unge enligt LVU om det brister i omsorgen om honom eller något annat förhållande i hemmet medför fara för hans utveckling eller hälsa.

I 28 § SoL finns bestämmelser om flyttningsförbud. Socialnämnd får för viss tid eller tills vidare förbjuda den som har vårdnaden om en underårig att ta denne från ett familjehem om det finns risk som inte är ringa för att barnets kroppsliga eller själsliga hälsa skadas om det skiljs från hemmet.

Möjligheterna att meddela ett förbud enligt 28 § SoL har kommit till för att skydda barn som är placerade i familjehem från olämpliga förflyttningar. Socialnämndens beslut i sådana frågor kan grundas på delvis andra förutsättningar än ett avgörande om vård enligt LVU. Ett förflyttningsförbud kan meddelas om det finns risk för att barnet kan ta skada av att flyttas från familjehemmet. Till grund för ett beslut om vård enligt LVU ligger att det brister i omsorgen om den unge eller att det brister i den unges hemmiljö.

I den utredning som gjordes i anledning av det omedelbara omhändertagandet den 29 maj 1986 har angetts att beslutet togs för att möjliggöra handräckning enligt 18 § LVU.

I nämndens yttrande har anförts att de biologiska föräldrarnas åtgärd att

ensidigt och själsvådligt abrupt föra ut Björn ur landet tydde på en bristande insikt och omsorg om Björns behov och hans bästa. Vidare återopade nämnden att umgängestillfällena under våren varit uppsplitande.

Ett beslut om omedelbart omhändertagande skall grundas på att det föreligger sannolika skäl för vård enligt LVU. Ett sådant beslut får således inte under några omständigheter fattas enbart för att få till stånd en handräckning.

Det förhållandet att Björns föräldrar förde med sig Björn till Tyskland var enligt vad tjänstemännen uppgett inte känt vid tiden för beslutet om omedelbart omhändertagande och kan således inte ha utgjort något skäl för beslutet.

Vad som återstår när det gäller bedömningen av om det förelåg sannolika skäl för vård enligt LVU skulle då vara att umgängestillfällena under våren hade varit uppsplitande.

Det får mot bakgrund av det anförda anses i hög grad tveksamt om nämndens skäl till beslutet om omedelbart omhändertagande har haft tillräcklig tyngd för att beslutet skulle kunna ha fastställts i länsrätten. Med hänsyn till bl. a. att beslutet inte kom att verkställas finner jag inte skäl att gå vidare i denna fråga. Jag kan dock inte underlåta att uttrycka min förvåning över att nämnden inte vid sitt sammanträde den 2 juni 1986, då Björn åter var i Sverige, till prövning tog upp frågan om hävande av omhändertagandebeslutet.

Handläggningen i övrigt

I länsrättens dom den 6 juni 1986 och i kammarrättens dom den 7 oktober 1986 rörande flyttningsförbudet påtalades behovet av att Björn fick tillfälle att umgås med sina föräldrar innan han återförenades med dem. Detta angavs också som en förutsättning för en återflyttning. Nämnden och förvaltningen hade således – utöver sin allmänna skyldighet härvidlag – särskilda krav på sig att verka för umgänge mellan barn och föräldrar. Det finns emellertid ingenting i ärendet som tyder på att man gjort några allvarliga ansträngningar att förbättra relationerna till makarna N. Tvärtom markerade nämnden genom sin ansökan i december 1986 om vårdnadens överflyttande att den inte ansåg att Björn borde återförenas med sina föräldrar.

Detta ställningstagande gjordes kort tid efter det att domstolarna gjort den bedömningen att Björn borde flytta hem. Jag har full förståelse om föräldrarna efter detta förlorade förtroendet för nämnden och dess tjänstemän och att de ifrågasatte viljan att få till stånd ett umgänge för en senare återförening.

Distriktsnämndens och socialförvaltningens handläggning av ärendet N. fram till årsskiftet 1986/87 kan som framgått av det anförda på väsentliga punkter inte undgå allvarlig kritik.

Jag måste emellertid konstatera att de åtgärder som vidtogs därefter inte heller kan godtas.

Kammarrätten hade i sin dom fastställt att flyttningsförbudet längst skulle gälla till den 1 mars 1987. Regeringsrätten hade inte meddelat prövningstill-

stånd. Några nya omständigheter hade inte inträffat efter kammarrättens dom. Det ålåg således socialnämnden att rätta sig efter kammarrättens dom. Att i den situationen meddela ett nytt flyttningsförbud, ett par dagar innan kammarrätten bestämt att överlämnandet senast skulle ske, måste anses stå klart i strid mot lagstiftningens intentioner.

Även det förhållandet att socialförvaltningen ersatt makarna H. för deras rättshjälpskostnader i rättegången om överlämnande enligt 21 kap. FB visar att förvaltningen stött makarna H. i deras vägran att rätta sig efter kammarrättens dom.

Nämnden vidhöll vid sitt sammanträde den 2 april 1987 såväl sitt beslut om flyttningsförbud som sin ansökan om vårdnadens överflyttande trots att länsrätten den 16 mars 1987 hade bestämt att Björns skulle överlämnas till sina föräldrar. Först den 15 april 1987 hävdes beslutet om flyttningsförbud. Nämndens handlande i dessa hänseenden kan inte ses som annat än ett åsidosättande av länsrättens dom.

Sammantaget visar handläggningen av ärendet att det förelegat ett mycket starkt engagemang från socialtjänstens sida till förmån för familjehemsföräldrarna, vilket lett till djup konflikt med de biologiska föräldrarna. Jag saknar anledning anta annat än att nämnden och dess tjänstemän handlat med barnets bästa för ögonen. Men det måste enligt min mening med skärpa understrykas, att vår rättsordning i barnets intresse kräver en mycket ingående och noggrann prövning för att barn skall få tas om hand utanför det egna hemmet. Vid tvångsomhändertagande är domstolsprövning obligatorisk. Självfallet är det ett grundläggande och oavvisligt rättssäkerhetskrav att domstolsavgöranden respekteras. Vad som förekommit i detta ärende inger mig tvivel om att sociala distriktsnämnden och dess tjänstemän haft detta klart för sig.

Fråga om jäv för ledamöter av socialnämnd

(Dnr 375-1987 m. fl.)

Den 20 januari 1987 sammanträdde delegationen för förskole- och fritidsverksamhet i Malmö kommun. Närvarande var ordföranden Lena Jarnbring, ledamoten Ewa Bertz, suppleanterna Göte Ragnarp och Ingegerd Malmström samt som ledamot tjänstgörande suppleanten Britta Törnblom. Till behandling förelåg bl. a. en ansökan om tillstånd att starta kooperativt daghem och fritidshem Melodigången. Delegationen tillstyrkte bl. a. att kooperativets ansökan att få bedriva förskole- och fritidshemsverksamhet beviljades, att startbidrag med 50 000 kr. beviljades och att ärendet överlämnades till socialnämnden för beslut.

Britta Törnblom deltog på grund av jäv inte i beslutet. Suppleanten Göte Ragnarp tjänstgjorde som ledamot vid behandlingen av ifrågavarande ärende.

Ärendet Melodigången behandlades vid socialnämndens i Malmö kommun sammanträde den 30 januari 1987.

Enligt protokollet förklarade ledamöterna Britta Törnblom och Hans-Ove Carlqvist, att de på grund av ifrågasatt jäv inte deltog i behandlingen av ärendet och lämnade sammanträdet.

Beträffande ledamoten Elisabeth Elgh begärdes votering i jävsfrågan. Voteringen utföll så, att Elgh förklarades jävig.

I sakfrågan beslöt socialnämnden bl. a. att bevilja ansökan och att på visst sätt lämna kommunalt bidrag till verksamheten.

I en anmälan till JO hemställde Jörgen Stålbrand m. fl. att JO skulle granska vad som förevarit vid handläggningen av ärendet Melodigången och ge vägledning för behandlingen av likartade frågor i framtiden. För det fall att JO skulle finna, att förvaltningslagen lade hinder i vägen för de förtroendevalda politikernas engagemang i folkrörelser eller andra organisationer, hemställde anmälarna vidare, att JO skulle ta initiativ till ändringar i förvaltningslagen.

I en anmälan till JO gjorde Kurt-Ove Johansson en motsvarande hemställan.

Efter remiss anförde socialnämnden bl. a. följande.

Vad nämnden hade att ta ställning till var huruvida det förelåg någon särskild omständighet hos någon eller några ledamöter ägnad att rubba förtroendet för just deras opartiskhet. De omständigheter som andogs var att ledamöterna i fråga hade deltagit i en uppmärksammas opinionsbildning mot nedläggning av just det aktuella daghemmet, en aktuell och pågående opinionsbildning som massmedia i Malmö ägnat stort intresse och där dessa ledamöter särskilt framhållits som aktiva. Enligt tidningsuppgifter någon dag tidigare hade en särskild stödförening bildats där dessa ledamöter framställdes som några av de mer framstående initiativtagarna och aktiva medlemmarna. Huruvida en enligt gängse praxis faktisk föreningsetablering kommit till stånd är oklart men motsades eller ens ifrågasattes inte av någon. Att det var fråga om ett starkt personligt engagemang var uppenbart för socialnämnden; detta ifrågasattes heller inte av någon.

Svårigheten vid bedömning av en jävsfråga i detta sammanhang ligger givetvis i gränsdragningen mellan sådant partipolitiskt opinionsbildande engagemang som rimligtvis inte kan bli jävsgrundande och ett för jävssituationen kvalificerande engagemang. Jävsregeln bör i sådana sammanhang tillämpas restriktivt. Emellertid är det i grunden fråga om allmänhetens förtroende för myndigheternas sakliga handläggning av ärenden som ligger bakom jävsregeln. Det är därför enligt nämndens mening inte tillrådligt att en restriktiv tillämpning går för långt med risk för att en nödvändig respekt för myndighets opartiska handläggning äventyras. Det är denna bedömning som legat till grund för nämndens ställningstagande. Att några ledamöter självmant valde att avstå från deltagande i beslutet och lämnade sammanträdet minskade inte styrkan i nämndens bedömning.

JO Ragnemalm anförde vid ärendets avgörande den 10 juni 1988.

Den centrala frågan i ärendet gäller tolkningen av den s. k. generalklausulen om grannlagenhetsjäv i 11 § första stycket 5 förvaltningslagen.

Inom den offentliga förvaltningen finns olika uppfattningar företrädna. Man kan inte tala om någon enhetlig praxis. Således har man på vissa håll hävdade en extensiv tolkning av denna jävsregel. Andra – bland dem jag själv – har menat att en restriktivare tillämpning är mera förenlig med lagstiftningens anda och den förvaltande verksamhetens krav.

Vad beträffar det här aktuella fallet är jag för egen del – på basis av de uppgifter som framkommit – närmast benägen att säga att det inte förelåg något jävshinder för de berörda personerna.

De rättstillämpningsfrågor som här aktualiserats är för närvarande föremål för lagstiftarens uppmärksamhet i samband med behandling av frågan om utvidgning av tillämpningsområdet för förvaltningslagens jävsregler. I en nyligen remissbehandlad departementspromemoria (Ds C 1987:12) har föreslagits vissa undantag från förvaltningslagens jävsregler för den kommunala förvaltningens vidkommande. I remissyttrande den 24 mars 1988 över promemorian har jag ingående behandlat lagmotiven och praxis på området (remissyttrandet återges på s. 409). Jag har också föreslagit ändring av förvaltningslagen för att få enhetliga och klarare jävsregler, som samtidigt minskar utrymmet för uppkomst av sakligt sett omotiverade jävskomplikationer av ifrågavarande slag.

För kännedom överlämnar jag kopia av mitt remissyttrande till anmälarna och till socialnämnden i Malmö kommun.

Vissaövrigaärenden

Handläggning av biståndsärende

(Dnr 1954-1987)

I anmälan hit anförde G. bl. a. följande.

Som arbetslös har han vänt sig till socialförvaltning för att få ekonomisk hjälp. Hans hjälpbehov blev långt ifrån tillgodosett. Han har även förvägrats ett skriftligt beslut i biståndsfrågan och har därför inte kunnat överklaga förvaltningens beslut.

Klagomålen remitterades till sociala distriktsnämnden för utredning och yttrande.

G. fick del av remissvaret och inkom med ytterligare en skrift.

I beslut den 25 maj 1988 uttalade *JO Gunnel Norell Söderblom* följande.

Av remissvaret framgår att förvaltningen sedan klagomålen hit blivit kända tillmötesgått G. och beviljat honom ytterligare ekonomiskt bistånd.

Såsom distriktsnämnden i sitt remissvar framhållit har ärendets handläggning i flera avseenden inte varit korrekt. Enligt min mening är det särskilt allvarligt att vederbörande tjänsteman inte efterkom en begäran från G. om ett skriftligt beslut.

Jag har i andra klagörenden kunnat notera att det vid socialförvaltningen i Stockholm förekommer att biståndsärenden handläggs på ett formlöst sätt. Det är givetvis värdefullt att socialtjänsten fungerar så enkelt och smidigt som möjligt. Det får dock inte innebära att grundläggande förvaltningsrättsliga regler sätts ur spel. Det är ett oavvisligt krav att beslut som går den enskilde emot utformas skriftligt med fullföljdshänvisning.

Det förhållandet att en enskild – vilket säkert ofta är fallet – inte begär

bistånd med ett närmare angivet belopp kan medföra svårigheter för en tjänsteman att bedöma när ett beslut går den enskilde emot. Osäkerhet i denna fråga bör dock leda till att beslutet sätts upp. I ett fall som detta när den enskilde uttryckligen uttalat sitt missnöje måste självklart leda till att beslutet formaliseras.

Jag utgår från att socialnämnden vidtar åtgärder ägnade att förhindra att felen upprepas och avslutar ärendet med den kritik som ligger i det ovan anförda.

**Bistånd till 15-åring i form av placering i familjehem mot föräldrarnas vilja.
Fråga om partsställning och delegation av beslutanderätt**

(Dnr 159-1988)

I ett ärende hos JO, som rörde placering i familjehem på ansökan av en 15-årig flicka mot föräldrarnas vilja, uppgav föräldrarna att dottern rymt hemifrån.

Beträffande tillämpningen av 56 § socialtjänstlagen hänvisade socialchefen i Övertorneå kommun till socialstyrelsens allmänna råd 1981:1, rätten till bistånd, s. 95, där följande sägs:

Om den unge är bosatt i hemmet kommer som regel också föräldrarna att tillsammans med honom betraktas som parter i ett ärende om bistånd enligt 6 § SoL. Skulle den unge däremot ha flyttat hemifrån torde han som regel böra betraktas som den enda parten i ärendet när han söker bistånd för egen del.

I beslut den 30 juni 1988 anförde *JO Gunnel Norell Söderblom* följande.

A. har lämnats bistånd i form av placering i familjehem mot föräldrarnas vilja. Det måste ha stått klart för socialförvaltningen att hon begivit sig av från föräldrahemmet utan föräldrarnas samtycke. A. kan därför inte rimligen anses ha "flyttat" hemifrån. Att flickan fyllt 15 år och inte vistades i hemmet berövar inte föräldrarna deras rättigheter och skyldigheter som vårdnadshavare enligt föräldrabalken. Föräldrarna motsatte sig att bistånd lämnades. Under dessa förhållanden har A. kunnat placeras i familjehem endast med stöd av LVU (jfr RÅ 83 2:18). Förutsättningen för sådant ingripande har emellertid inte förelegat.

Beslutet att lämna A. bistånd fattades av en tjänsteman med stöd av delegation. Enligt den av socialnämnden i Övertorneå kommun antagna delegationsordningen gäller sådan delegation endast fall där beslutet fattas i samförstånd med föräldrar och barn samt när det är fråga om vuxna. Inte någon av dessa situationer förelåg i A:s fall. Enligt delegationsordningen skulle således beslutet ha fattats av socialnämndens arbetsutskott. Inte heller denna delegation har stöd i gällande rätt.

Ett beslut enligt 6 och 22 §§ SoL om familjehemsplacering av ett barn eller en ungdom innefattar ställningstagande till fråga som avses i 25 § SoL. Enligt 48 § SoL får beslut i sådana frågor inte delegeras.

Är det fråga om en familjehemsplacering för kortare tid möter det inga hinder att beslutanderätten delegeras, eftersom någon prövning enligt 25 § SoL inte behöver ske. Visar det sig emellertid att den unge behöver

stadigvarande vård och fostran i ett familjehem, åligger det nämnden att ta upp ärendet till ny prövning. Prövningen måste göras av nämnden samfält.

Då biståndsbeslutet inte är lagligen grundat utgår jag från att socialnämnden nu tar upp ärendet på nytt.

Frågor kring begreppet förskott på förmån liksom bruket av fullmakter inom socialtjänsten

(Dnr 1375-1987)

I anmälan anförde M.T. följande.

"Jag har genom fullmakt haft min pension ställd till socialnämnden i Nyköping för att få hjälp med förvaltningen av mina egna medel. Från och med april månad 1987 utbetalas pensionen åter till mig själv.

Den 27 augusti 1986 lämnade jag socialnämnden en fullmakt på att uppbära mig tillkommande arvslott.

I samband med att jag hävde fullmakten angående min pension hos försäkringskassan önskade jag också återkalla fullmakten vad gäller arvet. Detta accepterades ej av socialnämnden utan man har den 19 mars 1987 utkvitterat min arvslott på 3 910 kronor. Förvaltningen av min pension har resulterat i ett underskott hos socialnämnden som man nu delvis vill täcka med det utkvitterade arvet. Jag anser detta felaktigt då jag ej erhållit några medel mot återbetalningsskyldighet under den tid socialnämnden har förvaltat min pension."

Klagomålen remitterades till socialnämnden i Nyköping för yttrande. M.T. har därefter inkommit med ytterligare en skrift.

JO Gunnel Norell Söderblom uttalade i beslut den 30 maj 1988 bl. a. följande.

Av handlingarna framgår att socialnämnden genom beslut den 4 oktober 1985 funnit att M.T. inte var berättigad till bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen (SoL) men att nämnden beviljat henne "förskott på förmån med 3 000 kr. till hemutrustning" enligt 5 § SoL. I samband därmed upprättades en avbetalningsplan. Av akten framgår vidare att under den tid socialförvaltningen uppbär M.T:s tillkommande pension och livränta utanordnades från förvaltningen genom olika beslut pengar till M.T. som det antecknats "av egna medel".

Såsom socialnämnden i sitt remissvar framhållit framgår det inte av akten under vilka villkor utbetalningarna av "egna medel" skedde. Omständigheterna ger dock stöd för nämndens uppfattning att de aktuella besluten fattats med stöd av 5 § SoL. Det framstår dock som egendomligt att förvaltningen på det sätt som skett månad efter månad låtit "underskottet" på M.T:s konto öka. Under alla omständigheter får det inte råda någon tveksamhet om villkoren för en socialnämnds medverkan i de fall nämnden åtagit sig att förvalta en enskilds inkomster. Villkoren bör därför i varje enskilt fall bli klart dokumenterade.

Av remissvaret framgår att den fullmakt som M.T. utfärdade och som avsåg hennes arvslott förvarades hos en begravningsbyrå. Såvitt utredningen visar var socialförvaltningen medveten om att M.T. meddelat begravnings-

byrån att hon ville återkalla fullmakten. Vid sådant förhållande följer av allmänna civilrättsliga regler att förvaltningen inte längre var berättigad att ta emot utbetalningen från begravningsbyrån.

I propositionen till socialtjänstlag (prop. 1979/80: s. 545) rekommenderade departementschefen att socialnämnden skulle använda fullmakter i samband med att bidrag utbetalades endast med försiktighet och anförde vidare.

Om ett bidrag beviljas under den förutsättningen att det är ett förskott på någon fordran som hjälptagaren är berättigad till från annan men som inte kan överlåtas innan den har förfallit till betalning – t. ex. lön – bör det göras helt klart för hjälptagaren att han i princip är skyldig att betala tillbaka hjälpbeloppet när den andra fordran förfaller till betalning. I samband härmed bör det kunna förekomma att hjälptagaren ger socialnämnden fullmakt att lyfta det väntade beloppet.

Hjälptagaren bör då upplysas om att fullmakten kan återkallas av honom. Socialnämnden är bara att anse som ombud för hjälptagaren. Detta innebär alltså inte att hjälptagaren samtidigt medger att socialnämnden också får tillgodogöra sig det uppburna beloppet den dag det betalas ut. För att kunna göra detta måste nämnden kontakta hjälptagaren på nytt och kontrollera att han är införstådd med att avräkning sker mot förskottet. Nämnden bör därvid pröva om hjälptagaren har möjlighet att klara återbetalningen. Om nämnden anser att hjälptagaren är i stånd till detta men hjälptagaren motsätter sig att nämnden tillgodogör sig beloppet, får nämnden väcka talan enligt vanliga regler. Eftersom nämndens fullmakt därmed måste anses återkallad, åligger det nämnden att redovisa beloppet till hjälptagaren. Någon möjlighet för nämnden att innehålla beloppet i avvaktan på att nämndens talan prövas finns inte. Har nämnden i samband med utbetalningen försett sig med någon säkerhet för återbetalningen, t. ex. i form av pant, får den däremot naturligtvis behålla säkerheten till dess tvisten är avgjord.

Som framgår av förarbetena skall en socialnämnd således – innan den tillgodogör sig ett belopp som betalats till nämnden enligt hjälptagarens fullmakt – undersöka inte bara att hjälptagaren har möjlighet att avstå från beloppet utan även aktivt förvissa sig om att hjälptagaren inte önskar disponera beloppet på annat sätt. Såvitt här framkommit har så inte skett i detta fall.

Enligt min mening har nämnden således inte varit berättigad att ta emot arvslotten och än mindre att låta den gå i avräkning mot den fordran som nämnden hade på M.T. för det bistånd som utgått som förskott på förmån. Jag utgår från att nämnden rättar det uppkomna missförhållandet.

Hälso- och sjukvård m. m.

Rätten till undersökning och behandling vid sjukdom

(Dnr 1813-1987)

Anmälan

Polisassistenterna Hector och Backström har i en anmälan till JO uppgett bl. a.

Den 25 juli 1987 beordrades Hector och Backström till Järnvägsgatan i Sundbyberg med anledning av att en flicka vid namn A. påträffats liggande på trottoaren starkt påverkad av narkotika. Då Hector och Backström kom till platsen kl. 23.09 halvlåg A. på trottoaren. De kunde konstatera att A. var mycket påverkad av narkotika. A. uppgav att hon hade kraftiga smärtor i njurarna. Sedan hon uppgett sitt namn sade hon att hon var efterlyst på begäran av Drevvikens ungdomshem. Under färd till polisstationen uppgav A. vidare att hon var epileptiker. Enligt A:s uppgifter hade hon under cirka tre timmars tid intagit omkring 6 g amfetamin. På polisstationen talade vakthavande befäl med en tjänsteman på Drevvikens ungdomshem kl. 23.30. Tjänstemannen begärde att A. skulle transporteras till Sabbatsbergs sjukhus, avdelning 31, där hon skulle lämnas eftersom hon var påverkad av narkotika. Avdelningen lämnade det beskedet att A. kunde lämnas på vuxenakuten, där de skulle ta hand om henne.

Vid framkomsten till Sabbatsberg möttes de av personal från avdelning 31. Personalen informerades om A:s sjukdomsbild. Personalen ansåg att A. var kraftigt påverkad men av någon anledning fanns det ingen plats för A. på avdelningen. Personalen försökte få kontakt med Mariapolikliniken, dit personalen ville hänvisa dem. Efter cirka 30 minuters väntan utan att kontakt med Mariapolikliniken nåddes beslutades att polismännen skulle föra A. till Mariapolikliniken ungdomsenhet. Enligt personalen på avdelning 31 skulle A. kunna lämnas där.

Då de kom till ungdomsenheten visade det sig att A. var ett år för gammal för att kunna tas emot där, varför de hänvisades till vuxenavdelningen vid kliniken. Personalen på vuxenavdelningen vägrade emellertid att ta emot A. under hänvisning till att hon var narkotikapåverkad. A., som under tiden var under bevakning i polisbilen, sov nu väldigt hårt och var svårväckt.

Mariapolikliniken data utvisade att A. hörde till Huddinge sjukhus. Polismännen ringde därför till sjukhusets akutmottagning samt redogjorde för ärendet och för A:s tillstånd. Huddinge sjukhus ansåg sig inte kunna ta emot A., eftersom hon var omhändertagen enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) samt narkotikapåverkad. Polismännen möttes av det beskedet att de skulle vända sig till Södertälje sjukhus, där A. kunde tas emot. Färden mot Södertälje påbörjades.

Under tiden hade frivårdens behandlingscentral kontakt med Allmänna häkten, som emellertid inte kunde ta emot A. på grund av brist på sjukvårdspersonal. Behandlingscentralen tog en ny kontakt med Huddinge sjukhus, som gav det beskedet att A. kunde tas emot vid Danderyds vuxenakut.

Vid framkomsten till Danderyds vuxenakut hänvisades polismännen omgående till psykakuten. Där lämnades det beskedet att de skulle vända sig till Huddinge sjukhus.

Det hade nu gått cirka tre timmar. Polismännen vände sig till frivårdens behandlingscentral för att få ett slutligt besked. En kontakt togs med Drevvikens ungdomshem, som förklarade att en kontakt skulle tas med Huddinge sjukhus. Ännu efter 40 minuter hade något besked inte lämnats.

A. började sakta vakna upp. Hon klagade över kraftig hunger och hon började känna av epilepsin. Polismännen beslöt då att åka till Karolinska sjukhuset, akutmottagningen. Där blev A. omhändertagen och undersökt av en neurolog. Denne tog kontakt med Huddinge sjukhus och efter cirka 20 minuter kom det beskedet att A. kunde föras till Huddinge. Där togs A. äntligen om hand.

Polismännen påbörjade transporten av A. kl. 23.20 och avslutade transporten påföljande dag 04.30. Under en tid av 5 timmar och tio minuter hade endast en läkare sett på A. Polismännen hade vid samtliga besök på sjukhus redogjort för A:s tillstånd. Vid besöket på Karolinska sjukhuset fick polismännen reda på att det höga intaget av narkotika i förening med epilepsi kunde leda till att A:s tillstånd blev mycket allvarligt. Under den angivna tiden har polismännen haft ansvaret för A. Det mest framträdande i vad som förekommit är att när polismännen på sjukhuset omtalat att A. var LVU-omhändertagen så har man hänvisat till andra sjukhus. Även A:s påverkan av narkotika har därvid varit en bidragande orsak.

Utredning

Klagomålen remitterades till hälso- och sjukvårdsnämnden vid Stockholms läns landsting för utredning och yttrande.

Vid den av nämnden företagna utredningen hördes berörd sjukvårdspersonal. Deras utsagor redovisades i remissvaret till JO. Hälso- och sjukvårdsnämnden anförde i yttrande till JO följande.

För att den hälso- och sjukvård, som landstinget enligt hälso- och sjukvårdslagen skall erbjuda skall kunna anses vara av god kvalitet måste människornas akuta behov av vård tillgodoses på ett lättillgängligt sätt. Att landstingskommunen, som i Stockholms län, delats in i olika upptagningsområden får inte hindra att akuta fall som kräver omedelbart omhändertagande undersöks och behandlas oavsett var inom landstingsområdet individen har sin bostad. Detta finns också angivet i hälso- och sjukvårdsnämndens riktlinjer för tillämpning av indelning i upptagningsområden.

Oavsett till vilket akutsjukhus polisen i det aktuella fallet hade fört kvinnan borde hon ha tagits emot där. Det åligger därefter sjukhuspersonalen att se till att hon får tillgång till den kompetens hennes akuta tillstånd kräver, vare sig denna finns att tillgå på detta sjukhus eller på annat.

När nu polisen av Drevvikens ungdomshem hänvisades till Sabbatsbergs sjukhus borde kvinnan ha tagits emot där för vidare omhändertagande.

För att försöka förhindra att liknande händelser upprepas har förvaltningen i skrivelse till samtliga sjukhusdirektörer erinrat om gällande riktlinjer och uppmanat till en översyn av de tillämpande rutinerna.

Av ett förvaltningsmeddelande den 30 december 1982, avseende riktlinjer för tillämpningen av indelning i upptagningsområden, som har bilagts

remissyttrandet, framgår bl. a. att akuta fall som kräver omedelbart omhändertagande skall undersökas och behandlas oavsett vilket upptagningsområde de tillhör.

Bedömning

JO Gunnel Norell Söderblom anförde i beslut den 28 mars 1988 följande.

Ärendet gäller en då 20-årig flicka, som strax efter klockan 23.00 påträffats liggande på trottoaren starkt påverkad av narkotika. Flickan har klagat över kraftiga smärtor i njurarna och hon har uppgett att hon led av epilepsi.

Omständigheterna har uppenbarligen varit sådana att läkarundersökning och efterföljande vård utan dröjsmål varit påkallad.

Flickan har av polisen förts till narkomanvårdsenheten vid Sabbatsbergs sjukhus. Ansvarig läkare har uppgett att flickan var ovillig till inläggning och att intagning på sjukhuset av den anledningen inte kunnat ske.

Förhållandena, såsom de har redovisats i utredningen, talar mot detta. Det borde för sjukhuspersonalen ha stått klart att en läkarbedömning av flickans tillstånd var nödvändig och det finns inget i ärendet som visar att en sådan bedömning inte hade kunnat ske.

Personalen på sjukhuset har vidare brustit i sina åligganden genom att hänvisa flickan till ett annat sjukhus, utan att förvissa sig om att det fanns möjligheter att ta emot henne där.

Vad som förekommit vid sjukhuset visar på ett påfallande sätt de negativa effekterna av brister i rutinerna avseende bl. a. samordningen mellan jourhavande läkare och övrig sjukhuspersonal.

Flickan fördes därefter till Mariamottagningarna. Inte heller där blev hon mottagen. Som biträdande chefsläkaren har framhållit har handläggningen inom Marias sjukvårdsinrättning varit bristfällig. Personalen har i avsaknad av nödvändiga instruktioner avvisat flickan under hänvisning till att hon inte tillhörde sjukhusets upptagningsområde.

Personalen har på ett anmärkningsvärt sätt åsidosatt sitt ansvar genom att inte låta föranstalta om en med hänsyn till omständigheterna nödvändig undersökning av flickan och genom att inte förvissa sig om att hon kunde komma under vård vid annat sjukhus, då hinder mot intagning vid Mariamottagningarna ansågs föreligga.

Flickan har inte heller tagits emot vid Danderyds sjukhus. I sin förklaring utgår läkaren från en strikt tillämpning av tillhörighetsreglerna. Då flickan inte var skriven inom Danderyds sjukhus upptagningsområde föll hon inte under det sjukhusets ansvarsområde. Flickan har på den grunden avvisats.

Någon bedömning av flickans medicinska vårdbehov har inte gjorts vid sjukhuset. Patientens flyttningsbarhet "förmodades vara avgjord på Huddinge sjukhus". Något annat underlag för ställningstagandet till behovet av undersökning och vård har inte förelegat. En på så lösa grunder gjord bedömning kan självfallet aldrig godtas.

Huddinge sjukhus har vid flera tillfällen tillfrågats i saken. Oaktat flickan, såvitt utredningen visar, tillhörde det sjukhusets upptagningsområde synes man där ha uppfattat saken så, att flickan borde föras till det akutsjukhus, som svarade för det område där hon påträffades. Det anförda visar på en

beklaglig brist på enighet sjukhusen emellan hur tillhörighetsreglerna skall uppfattas.

Först omkring klockan 03.00 har flickan blivit föremål för medicinsk bedömning vid Karolinska sjukhuset. Underläkaren där har vidtagit adekvata åtgärder och det var genom den läkarens försorg som flickan kunde omhändertas på Huddinge sjukhus.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den 20-åriga flickan, vars tillstånd nödvändiggjort en medicinsk bedömning, efter att ha förts mellan olika sjukhus först efter fyra timmar blivit undersökt av läkare. Hon har klockan 04.30 införts till Huddinge sjukhus.

Vad som förekommit i ärendet ger en skrämmande bild av hur ett snävt revirtänkande i förening med bristfälliga rutiner har lett till att en ung person i en svår social belägenhet har förvägrats den rätt till medicinsk omvårdnad som tillkommer envar.

Förhållandena, såsom de redovistas för mig, ger anledning till antagande att vad som förekommit inte är ett särfall. Utredningen ger mig anledning tro att andra omständigheter än det medicinska omhändertagandebehovet kan bli styrande för sjukhusens villighet att ta emot en patient.

Det inträffade fäster uppmärksamheten på det utomordentligt stora behovet av klara instruktioner inte bara för de läkare som har det slutliga ansvaret för de medicinska bedömningarna utan även för den sjukhuspersonal i övrigt, som har att ta ställning till vilka åtgärder som skall vidtas beträffande en patient, som har förts till sjukhuset.

Av remissyttrandet framgår att sjukvårdsförvaltningen i skrivelse till samtliga sjukhusdirektörer erinrat om gällande riktlinjer och uppmanat till en översyn av tillämpade rutiner. Förvaltningen bör till mig inkomma med en kopia av den angivna skrivelsen samt med en redogörelse för resultatet av den översyn av gällande rutiner, som skrivelsen har föranlett till.

Jag översänder en kopia av detta beslut till socialstyrelsen för kännedom. I övrigt vidtar jag inga åtgärder med anledning av vad som har förevarit. Ärendet här avslutas.

Sjukvårdsförvaltningen har den 12 juli 1988 till JO inkommit med en redogörelse för gjord översyn av gällande rutiner för omhändertagande av akuta fall.

Handläggning av handräckningsuppdrag enligt 35 § lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV)

(Dnr 3409-1985)

Klagomål

I brev hit anförde M.F. i huvudsak följande.

Den 23 augusti 1985 tog jag kontakt med psykiatriska kliniken vid sjukhuset i Östersund. Jag hade tidigare under en kortare tid vårdats för vissa psykiska

besvär vid Centralsjukhuset i Karlstad. Tjänstgörande läkare vid psykiatriska kliniken i Östersund ansåg därför att jag borde transporteras till Karlstad för att vårdas där. I avvaktan på sjuktransport till Karlstad placerades jag i poliscell i Östersund. Jag finner detta helt oacceptabelt. Enligt min uppfattning borde jag fått vistas på psykiatriska kliniken i Östersund till dess jag transporterades till Karlstad. Jag vistades i poliscellen en natt och morgonen den 24 augusti påbörjades transporten till Karlstad. Dock inte som sjuktransport utan som en fångtransport. Transporten ombesörjdes av polis och inte av sjukvårdspersonal. Jag finner detta upprörande! Transporten gick dessutom inte direkt till Karlstad utan jag fick övernatta i Stockholm. Även denna gång på polishäkte. Innan jag låstes in i häktet utsattes jag för en direkt kränkande visitation.

Den 25 augusti transporterades jag vidare till Centralsjukhuset i Karlstad. Jag anser att transporten mellan Östersund och Karlstad borde ha skett med flyg.

Sammanfattningsvis vill jag således rikta kritik mot att jag natten mellan den 23 och 24 augusti 1985 placerades i poliscell i stället för på psykiatriska kliniken vid sjukhuset i Östersund, att jag blev utsatt för en fångtransport i stället för en sjuktransport, att jag natten mellan den 24 och 25 augusti 1985 ånyo placerades i poliscell samt att jag vid detta tillfälle utsattes för en kränkande kroppsvisitation.

Utredning

Med anledning av klagomålen infordrades sjukjournalen beträffande M.F. från centralsjukhuset i Karlstad. Vidare infordrades vissa handlingar rörande M.F. från polisen i Östersund samt det allmänna häktet i Stockholm.

Efter genomgång av handlingarna upprättades två promemorior på ombudsmannaexpeditionen med följande innehåll.

I Klagomålen samt journal och handlingar från polis och allmänna häktet i Östersund och Stockholm föranleder följande frågor:

1 Vad föranledde besluten om återintagning och begäran om polishandräckning?

2 Föregicks besluten av några överväganden och diskussioner mellan Karlstad och Östersund om hur M.F. lämpligen borde beredas vård?

3 Vilka överväganden lades till grund för beslutet att förvara M.F. på häktet i Östersund över natten, och vem beslutade härom?

4 Förekom några kontakter mellan Karlstad och Östersund med anledning av beslutet enligt 3 ovan? Övervägdes i så fall möjligheten att överflytta vården till Östersund enligt 11 § lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV)?

5 Vad har föranlett ändringarna i journalen och anteckningen om att återintagningen den 25 augusti 1985 och som verkställts med polishandräckning på begäran av psyk.jouren i Karlstad, skulle avse inläggning enligt Hälso- och sjukvårdslagen (HSL) och att ovanstående ang. intagningen enligt LSPV inte gäller? Vem har beslutat om detta?

Promemorian bör remitteras till sjukhusdirektörerna i Karlstad och Östersund för besvarande och med begäran om utredning och yttrande över vad som förekommit på respektive sjukhus.

II Enligt klagoskriften och sjukjournal från centralsjukhuset i Karlstad uppger M.F. att hon kroppsvisiterats varvid även kroppens håligheter undersökts.

Klagomålen bör remitteras till styresmannen för allmänna häktet i Stockholm för upplysningar och yttrande. Remissvaret bör innehålla en redogörelse rörande den påstådda kroppsbesiktningen

Av remissvaren och utredningen i övrigt framgår i huvudsak följande.

M.F., som var utskriven på försök från den psykiatriska kliniken vid centralsjukhuset i Karlstad, uppsökte den 23 augusti 1985 den psykiatriska akutmottagningen vid Östersunds sjukhus. Hon bedömdes vara i behov av vård men kunde inte övertalas att stanna för vård. De jourhavande läkarna vid de två klinikerna i Karlstad och Östersund tog telefonkontakt med varandra och därefter med respektive överläkare. Den för vården i Karlstad ansvarige överläkaren, Gundla Järpe-Magnusson, fattade beslut om att återinta M.F. och uppdrog därefter åt jourhavande läkaren i Karlstad att begära polishandräckning för att återföra M.F. till kliniken i Karlstad. I Östersund gjorde överläkaren Britt-Inger Bostedt den bedömningen att M.F., som inte ville stanna på sjukhuset i avvaktan på transport, inte skulle ta skada av att förvaras i häkte över natten. M.F. fördes därefter av polis till allmänna häktet där hon överlämnades för förvar. Påföljande dag fördes M.F. genom kriminalvårdsverkets (transportcentralen) försorg med taxi till Ljusdal och därifrån vidare till allmänna häktet i Stockholm med fordon och personal därifrån. På häktet i Stockholm avvisiterades M.F. varvid hon efter avklädning undergick ytlig kroppsbesiktning. Först påföljande dag, den 25 augusti 1985, överfördes M.F. till den psykiatriska kliniken i Karlstad, Gundla Järpe-Magnusson bedömde därvid att M.F. inte var i behov av vård enligt LSPV.

Vidare har de hörda tjänstemännen anfört bl. a. följande.

Gundla Järpe-Magnusson: Hon informerades om att M.F. återinsjuknat. Hon föreslog att patienten skulle läggas in i Östersund och att vårdintyget skulle sändas över. Då hon fick besked om att detta inte var möjligt beslutade hon om återintagning och uppdrog åt jourhavande läkaren att begära handräckning. Det förekom ingen diskussion om hur M.F. skulle förvaras över natten och hon betraktade det som en självklarhet att M.F. skulle kvarstanna på sjukhuset tills transporten kunde ordnas. Hon stöder till fullo M.F:s kritik över transporten som genomförts på ett sätt som hon aldrig avsett när hon beslutade att återintaga M.F.

Britt-Inger Bostedt: Hon underrättades i sin egenskap av bakjour om att M.F. uppsökt den psykiatriska mottagningen, att M.F. inte ville stanna för frivillig vård och att hon var utskriven på försök från den psykiatriska kliniken i Karlstad. Då M.F. trots övertalning inte kunde förmås att stanna kvar på mottagningen, bedömde hon det vara lämpligast att vårda patienten på hemortssjukhuset där hon var känd. M.F:s tillstånd utgjorde inget hinder mot en förflyttning. Hon bedömde vidare att M.F. inte skulle ta någon skada av att vistas i häkte över natten. Frågan om att överflytta vården till Östersund enligt 11 § LSPV övervägdes, men bedömningen blev ändå att överflytta M.F. till Karlstad.

Styresmannen vid allmänna häktet i Stockholm, anstaltsdirektören Birgitta Guntsch anförde.

I och med att M.F. skrivs in här lyder hon under lagen om behandlingen av häktade och anhållna med flera, SFS 1976:371. Vid ankomsten avvisiterades hon enligt instruktionerna – "Den nykomne skall snarast efter ankomsten visiteras noggrant för att förebygga att föremål, som kan skada den intagne själv eller annan eller f. ö. är förbjudna att inneha, medföres in i häktet. Försiktighet är nödvändig, om den nykomne – trots skyddsvisitation – skulle ha vapen (kniv, pistol t. ex.) på sig. Särskilt skall tillses, att nykommen ej döljer narkotika i kläder eller på kroppen. Aktsamhet bör iakttagas, så att den visiterande tjänstemannen ej riskerar att sticka sig på kanyler etc.".

För att genomföra avvisiteringen måste vederbörande klä av sig för yttlig kroppsbesiktning och genomgång av kläderna. Detta är påkallat ur säkerhetssynpunkt och har visat sig absolut nödvändigt vid inskrivningar här för att förhindra att otillåtna föremål kommer in på häktet. Tyvärr är det inte någon garanti, att vederbörande kommer med personal från en annan institution, därom vittnar vår liggare med anteckningar om påträffade otillåtna föremål, som nykomna haft med sig.

Tjänstgörande och föravvisiteringen ansvariga tillsynsmannen kan, förutom att M.F. vägrade skriva under avvisiteringsrapporten, inte erinra sig att det var något särskilt med henne. Det finns ej heller något rapporterat om M.F. här. Avvisiteringen har såvitt jag kan se skett helt rutinmässigt och det her inte funnits någon avsikt att kränka M.F.

Härefter remitterades ärendet till polismyndigheten i Östersunds polisdistrikt för upplysningar och yttranden ang. genomförandet av handräckningsuppdraget beträffande M.F. Länspolismästaren Lars Svärd anförde följande.

Själv kan jag endast mycket svagt påminna mig aktuell händelse och utgår därför i mitt yttrande från vad som framgår av bifogad promemoria, upprättad den 27 april 1986 av polisinspektör Sven Mannberg, Östersund.

M.F. riktar kritik mot bl. a. att hon natten mellan den 23 och 24 augusti 1985 placerades i poliscell i stället för på psykiatriska kliniken vid sjukhuset i Östersund. Enligt Mannberg motsatte sig M.F. tvärtom vistelse på denna klinik. Hon ville hellre bli förvarad hos polisen. Mannbergs uppgifter överensstämmer med vad överläkare Britt-Inger Bostedt uppgett i ärendet och mina egna minnesbilder av vad jag fick veta i detta. Jag utgår därför ifrån att situationen den akutella kvällen var den att M.F. föredrog förvaring på allmänna häktet framför en vistelse på psykiatriska kliniken.

Enligt rikspolisstyrelsens föreskrifter om tillämpning av lagen (1967:371) om behandlingen av häktade, anhållna m. fl. får person som lider av psykisk sjukdom förvaras i polisarrest endast om synnerliga skäl föreligger. Sådant skäl kan exempelvis utgöras av att den omhändertagne på grund av sitt uppträdande är farlig för sig själv eller om givningen. Som synnerliga skäl för en sådan förvaring måste också kunna räknas, att som i detta fall den omhändertagne själv väljer sådan förvaring framför vistelse på sjukhus och att ansvarig läkare inte har något att erinra däremot. Någon möjlighet att samma kväll påbörja transport av M.F. fanns inte. Inte heller kunde lämpligare förvaring anordnas på polisstationen. Jag kan därför inte finna att något fel begåtts vid polismyndigheten i denna del.

Polismyndigheten har av framför allt ekonomiska skäl under många år rutinmässigt anlitat allmänna häktets resurser för längre förpassningar. Erfarenheterna härav har varit enbart goda. Polismyndigheterna har därför haft skäl att utgå ifrån att även denna transport skulle genomföras på ett i alla avseenden tillfredsställande sätt och har därför inte närmare undersökt hur den skulle genomföras. Att den tog så lång tid att M.F. fick förvaras

ytterligare en natt i häkteslokal är beklagligt. Givetvis borde M.F. snabbare ha kommit under vård i Karlstad än vad som blev fallet. Det är polismyndighetens ansvar att se till att handräckningar genomförs på ett lämpligt sätt. Anlitas annan myndighet för transport måste givetvis undersökas att denna myndighet har möjlighet att genomföra transporten på ett med hänsyn till omständigheterna acceptabelt sätt. Polismyndighetens önskemål vad gäller transporten måste framföras och på ett tillfredsställande sätt kunna uppfyllas. Kan så inte ske måste andra åtgärder vidtas för att utföra transporten. Rutinerna vid polismyndigheten kommer med anledning av det inträffade att ändras i berört avseende.

Polisinspektör Sven Mannberg: Han tjänstgjorde som vakthavande befäl vid den aktuella händelsen. Han ifrågasatte det lämpliga i att överföra kvinnan till allmänna häktet och bad att få bekräftelse på att överläkaren godkände detta. Då kvinnan motsatte sig att stanna på sjukhuset hämtades hon av en polispatrull som överlämnade henne till allmänna häktet. Han informerade även Svård som godkände förfarandet "eftersom överläkaren bedömt det som lämpligt".

Vidare inhämtades yttranden i saken från kriminalvårdsstyrelsen, rikspolisstyrelsen och socialstyrelsen.

Kriminalvårdsstyrelsen

Från de två kvinnliga tjänstemän vid allmänna häktet i Stockholm, en vårdare och en tillsynsman, som visiterade M.F. då hon införts till häktet den 24 augusti 1985 har styrelsen inhämtat följande. Undersökningen av M.F. var en rutinmässig ytlig kroppsbesiktning. Vid en sådan undersökning anmodas den intagne att klä av sig helt och att lyfta på armarna. Hon anmodas också att ställa sig med benen brett isär. Visitationen utförs i ett "visitationsrum" där den intagne uppehåller sig bakom en avbalkning i rummet. Två tjänstemän är närvarande i rummet. En av dem utför visitationen medan den andra samtidigt upprättar en förteckning över den intagnes tillhörigheter. Den sistnämnda tjänstemannen sitter vid ett bord i rummet och kan inte följa visitationen. Visitationen av M.F. utfördes efter denna rutin. Vårdaren visiterade henne och tillsynsmannen upprättade en förteckning över hennes tillhörigheter. Ingen av dem kan erinra sig något särskilt kring visitationen. Man utgår därför ifrån att undersökningen av M.F. avlöpte utan incidenter.

I styrelsens s. k. Transportcirkulär (FAK 1978:5), som tillämpades t. o. m. den 31 augusti 1986, föreskrevs under punkt 3.2 följande. "Den som omhändertagits enligt lagen om barnavård, nykterhetsvård eller sluten psykiatrisk vård får inte samåka med person av annan kategori. Sådan omhändertagen får under transportuppehåll endast införas i allmänt häkte eller polisarrest. Vid transportplanering avseende här nämnda kategorier skall i första hand hänsyn tas till den enskilde individens behov av att snarast överföras till vederbörlig vårdinstitution och i andra hand till ekonomisk eller annan vinning av samtransport". Motsvarande föreskrivs i 27 § nu gällande kriminalvårdsverkets föreskrifter om transportverksamheten inom kriminalvården (KVVFS 1986:8).

Förutsättningarna för visitation av intagen i allmänt häkte framgår av 2 och 2 a §§ lagen om behandlingen av häktade och anhållna m. fl.

I styrelsens föreskrifter om kroppsvisitation och kroppsbesiktning m. m. (KVVFS 1983:1), som tillämpades t. o. m. den 11 september 1986, föreskrivs under punkt 5.1.1 rörande ytlig kroppsbesiktning av intagen i kriminalvårdsanstalt bl. a. att den intagne vid sådan undersökning inte får uppmanas att

inta särskilda kroppsställningar för att annars osynliga delar av kroppen skall kunna iakttas. Under punkt 5.1.2 föreskrivs vidare att annan tjänsteman skall närvara som vittne vid ytlig kroppsbesiktning. Enligt en hänvisning i 85 § då gällande Häktescirkulär I gällde motsvarande avseende undersökning av intagen i allmänt häkte.

Enligt styrelsens mening borde transporten av M.F. ha planerats så att hon kunnat föras direkt från allmänna häktet i Östersund till centralsjukhuset i Karlstad. Styrelsen har för ledningen vid allmänna häktet i Östersund respektive transportcentralen i Stockholm påtalat detta. Styrelsen erinrade därvid också om det angelägna i att man planerar transport av en person tillhörig någon av de i 27 § KVVFS 1986:8 nämnda kategorierna av omhändertagna, så att personen snarast kan överföras till vederbörlig vårdinstitution.

Visitationen av M.F. i allmänna häktet i Stockholm har av allt att döma utförts på ett sätt som varit mer ingripande än vad som gäller för ytlig kroppsbesiktning. Det får vidare anses klarlagt att kravet på att annan tjänstman skall närvara som vittne inte iakttagits. Styrelsen kommer därför att gemensamt med kriminalvårdsdirektören i Stockhomsregionen och styresmännen vid allmänna häktet i Stockholm snarast se över häktets rutiner vad gäller visitering av intagen i häktet.

Rikspolisstyrelsen

Bestämmelserna om polisarrester finns i lagen (1976:371) och förordningen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m. fl.

Rikspolisstyrelsen har med stöd av 20 § i nämnda förordning utgivit föreskrifter och allmänna råd i ämnet.

Av handlingarna i rubricerade ärende framgår att polismyndigheten i Östersund synes ha handlat enligt gällande bestämmelser. Rikspolisstyrelsen har således ingen annan uppfattning i ärendet än den som länspolismästaren redovisat.

Enär polismyndigheten ex officio kommer att se över rutinerna beträffande transporter vid handräckningsuppdrag föranleder denna del av klagomålen ingen styrelsens vidare kommentar.

Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om förvaring av personer i polisarrester m. m. (FAP 107-1), fastställda efter ändringar den 5 juni 1986, bifogas (anm. utesluts här).

Socialstyrelsen

11 § 1966 års lag om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSVP) lyder som följer:

”Beslut enligt 8, 9 eller 10 § gäller fortfarande, om patienten överförs till annat sjukhus utan att ha utskrivits enligt 16 §.”

Lagrummet gäller s.k. teknisk överföring av LSPV-patient från ett sjukhus till ett annat genom överenskommelse mellan vederbörande överläkare. Vanligtvis används paragrafen, när en patient inte avses att återföras till det sjukhus, varifrån patienten överförs. Patienten överförs i det rättsliga intagningsstatus, som är aktuellt vid varje tillfälle, d. v. s. som preliminärt intagen jämlikt 8 § LSPV, som definitivt intagen enligt 9 § eller 10 § denna lag. Det har emellertid även accepterats att, då en patient aldrig bör vara intagen för LSPV-vård på mer än ett sjukhus åt gången, 11 § används i sådana sammanhang, när patienten under permission eller försöksutskrivning befinner sig inom annat sjukvårdsområde än det, där det sjukhus där

han är intagen enligt LSPV är beläget, och därvid visar sig uppfylla kriterierna på återintagning för sjukhusvård oberoende av eget samtycke. Förutsättningarna härför är vidare *dels* att patienten inte vill underkasta sig frivilligerforderlig psykiatriks vård på den ort, där han för tillfället befinner sig eller på ort, inom rimligt avstånd från vistelseorten, och *dels* att en transport, föranledd av begärt handräckningsförfarande jämligt 35 § LSPV och omedelbart företagen till det sjukhus, vid vilket LSPV-intagningen gäller, med hänsyn till tidpunkten på dygnet för transportens påbörjande och avståndet till nämnda sjukhus skulle vara inhuman (exempelvis att man tvingas att under transporten förvara patienten tillfälligtvis på en inrättning, där erforderliga vårdresurser saknas).

I förevarande ärende begärde man från psykiatriska kliniken vid central-sjukhuset i Karlstad, där patienten var intagen enligt LSPV, polishandräckning för patientens transport från psykiatriska kliniken i Östersund och till Karlstad. Överläkaren vid kliniken i Karlstad utgick därvid ifrån att patienten, innan transporten kom till stånd, skulle få sjukhusvård i Östersund. Överläkaren vid kliniken i Östersund övervägde visserligen en tillämpning av 11 § LSPV. Hon erbjöd även patienten frivillig vård vid kliniken. Patienten föredrog emellertid själv att tillbringa natten i häktet. Överläkaren vid kliniken i Östersund lät då handräckningsförfarandet ha sin gång. Detta synes socialstyrelsen mindre välbetänkt. Länspolismästaren i Jämtlands län har påpekat i sitt yttrande i ärendet 1986-05-02 att enligt rikspolisstyrelsens föreskrifter om tillämpning av lagen (1976:371) om behandlingen av häktade, anhållna m. fl. får person som lider av psykisk sjukdom förvaras i häkteslokal endast om synnerliga skäl föreligger (exempelvis om den omhändertagne på grund av sitt uppträdande är farlig för sig själv eller omgivningen). Patienten tillhörde emellertid inte denna kategori av vårdbehövande. För hennes del hade det varit klart ändamålsenligt att i avvaktan på en human transport till Karlstad få vård vid kliniken i Östersund. Att patienten själv föredrog häktet är ingen anledning att inte se till att hon fick psykiatrisk vård vid kliniken i Östersund. Det är långt ifrån säkert att patienter i liknande predikament kan bedöma vad som är bäst och vilka de praktiska konsekvenserna av ett olyckligt val blir. Som situationen nu utvecklade sig fick patienten utan att få psykiatrisk vård vid inte mindre än två allmänna häkten i följd underkasta sig ingrepp i den personliga integriteten, som måhända var helt korrekta vid mottagandet på häkte, men som ej rimmade med patientens egna vårdbehovspremissor. Förhållandena under transporten avser frågor som inte faller inom socialstyrelsens tillsynsområde. Styrelsen får dock uttrycka den uppfattninge att det är angeläget att berörda myndigheter erhåller sådana resurser att de kan utföra uppdrag av detta slag på ett tillfredsställande sätt.

Socialstyrelsen anser att båda överläkarna (kliniken i Karlstad och kliniken i Östersund) förfarit valhant vid ärendets handläggning. Någon kontakt med emellan förekom heller aldrig. Det synes styrelsen uppenbart att ett 11 §-förfarande bort tillgripas. Å andra sidan har socialstyrelsen observerat att liknande tveågsenhet utmärkt läkare i andra fall som kommit under styrelsens bedömning. Ofta inträffar situationerna på kvällstid. Ingen av de ansvariga läkarna kommer sig för att ta kontakt med den andra ansvarige läkaren. Osäkerhet syns också råda om hur man tekniskt skall gå tillväga i dylika situationer och vad överförandet enligt 11 § egentligen innebär. I detta ärende har exempelvis överläkaren vid kliniken i Östersund trott att det rörde sig om en förflyttning av vårdintyget mellan de båda klinikerna, när det i själva verket rörde sig om ett temporärt överflyttande av vårdansvaret enligt LSPV så länge patienten hade kommit att LSPV-vårdas på kliniken i Östersund efter ett 11 §-belsut.

Enligt styrelsens uppfattning får man emellertid ta hänsyn till de i praktiken ogynnsamma förutsättningar för två överläkare att i allmänhet utan föregående varsel komma överens om ett samfällt 11 §-förfarande. 11 § är inte heller enkel att tillämpa rätt i situationer av detta slag. I anslutning till 1983 års ändringar i LSPV utarbetade socialstyrelsen ett förslag till nya tillämpningsföreskrifter till LSPV. Förslaget tillställdes socialdepartementet. I förslaget fanns bestämmelser om förfarandet vid tillfällig överflyttning av LSPV-patient mellan två sjukhus (7 §). En av anledningarna till denna del av förslaget var att det i situationer av nu aktuellt slag inte sällan visat sig uppstå praktiska problem. Detta gällde bl. a. när patientens tillstånd krävde åtgärder av sådant slag som inte lagligen kunde meddelas genom polisens försorg, exempelvis medicinering mot patientens vilja. Denna del av förslaget medtogs dock inte i de tillämpningsföreskrifter regeringen utfärdade (SFS 1982:1041). Socialstyrelsens förslag jämte kommentarer bifogas. (Anm. utesluts här.)

Styrelsen har vissa allmänna råd under utarbetande när det gäller tillämpningen av LSPV (inklusive 11 §). Då denna lag emellertid torde komma att ersättas av en ny tvångslagstiftning under en förhållandevis nära framtid har styrelsen avvaktat med ett slutligt utarbetande av de allmänna råden. Man kan alltså inte säga att det enbart är läkarnas fel att problem uppstår vid tillämpningen av 11 §. Styrelsen är därför av den uppfattningen att de båda överläkarna bort visa bättre initiativkraft i detta ärende men att ytterligare åtgärder utöver den kritik som ligger i det anförda inte är påkallade.

Styrelsen har slutligen observerat vissa egendomligheter beträffande journalföringen vid psykiatriska kliniken i Karlstad. På sid. 6 i journalen står det per 85-08-25 i slutet av det sammanhängande mittstycket att "M är negativ till allt tvång men går med att frivilligt återintas enligt LSPV". Vederbörande läkare har emellertid erkänt att det rör sig om en lapsus. Situationen förbättras emellertid inte av att det längst ned under "Tillägg" står "Pat är inlagd enligt HSL, ovanstående ang intagning enligt LSPV gäller alltså ej!" (syftar på viss meningar överst på sidan 6 om återintagning enligt LSPV). Journaländringen är i och för sig formellt korrekt utförd men överst på sid. 7 läser man sedan till sin förvåning *dels* per 85-08-26 att patienten utskrivits från en viss avdelning och *dels* per 85-08-31 att försöksutskrivningen upphört för patienten och hon utskrivits definitivt enligt 16 § LSPV. (Jmf. även ändringnoteringarna på sid. 2 i epikrisen). Patienten var dock enligt journaländringarna överförd under HSL redan 85-08-25. Patienten torde väl knappast ha lidit materiell skada av de motsägelsefulla journalanteckningarna men det är dock angeläget att man inom kliniken tar vederbörlig hänsyn till ett berättigat krav på stringens och sammanhang i journalföringen.

Styrelsen tycker även att det är egendomligt att patienten skrevs ut enligt 16 §, som innefattar slutlig vårdbehovsprövning, så tidigt efter sin återkomst till sjukhuset, vare sig den reella överföringen från LSPV skedde 1985-08-25 eller 1985-08-31. Försöksutskrivningen till Östersund var direkt misslyckad och två natters vistelse på allmänna häkten kan heller inte ha verkat rehabiliteringsfrämjande. En ny försöksutskrivning efter viss vistelse på sjukhuset torde inte ha varit opåkallad. Emellertid är det ytterst på vederbörande överläkares vårdbedömning det ankommer när patienten skall skrivas ut.

Slutligen har viss ytterligare utredning företagits för att bl. a. närmare klargöra hur visitationen tillgick på det allmänna häktet i Stockholm. Härvid har bl. a. yttranden inkommit från Birgitta Guntsch och tillsynsmannen Inger Johansson. Birgitta Guntsch anför följande.

Tjänstgörande tillsynsman 1985-08-24 kan ej erinra sig att det var något särskilt med M.F. Det fattades ej något beslut om kroppsvisitation, varvid även kroppens håligheter skulle ha undersökts. Så har ej heller skett. Då den typen av kroppsbesiktningar är aktuell fattas besluten enl. bif. delegation (här utlämnad) och utföres alltid av häktets läkare eller översköterskor.

Det är svårt att säga vad M.F. avser med "kränkande visitation"/ "kroppsvisitation". Om det hade uppstått oklarheter och varit något speciellt i samband med att M.F. skrevs in här, är det personalens skyldighet att rapportera detta. Något sådant finns ej noterat om henne, mer än att hon vägrade skriva under avvisiteringsrapporten.

Inger Johansson uppgav bl. a. att hon var tjänstgörande tillsynsman och att två tjänstemän varit närvarande under hela visitationen varför kravet på vittne varit uppfyllt.

Kriminalvårdsstyrelsen har uppgivit att företrädare för styrelsen vid besök på allmänna häktet haft överläggningar med personal från häktet varvid bl. a. gränsdragningen mellan kroppsbesiktning och kroppsvisitation genomgicks och att Birgitta Guntch därefter meddelat styrelsen att rutinerna ändrats så att kontrollen av de intagna fortsättningsvis skulle utföras korrekt.

Bedömning

JO Wigelius anförde följande i ett beslut den 16 juni 1988.

Detta ärende gäller de åtgärder skilda myndigheter vidtagit mot M.F. i anledning av att ett beslut om återintagning fattats. Jag kommer att behandla händelserna i olika avsnitt för att sedan avsluta med några mer allmänna synpunkter.

Sjukvårdens åtgärder

Socialstyrelsen har ingående redogjort för rättsläget på området och händelseförloppet i det aktuella ärendet. Jag kan i allt väsentligt ansluta mig till socialstyrelsens synpunkter och kritik. För egen del vill jag understryka att ansvaret för det inträffade främst bärs av Gundla Järpe-Magnusson i egenskap av beslutande. Det får anses ingå i den beslutande läkarens skyldigheter att innan ett återintagningsbeslut fattas och handräckning begärs, noga beakta även förutsättningarna för en transport och formerna för denna. Men även Britt-Inger Bostedt har varit alltför passiv. Hon borde själv ha tagit upp frågan om transporten med Gundla Järpe-Magnusson. Enligt Britt-Inger Bostedt var ju M.F. i så gott skick att hon utan risk kunde förvaras i häkte över natten. Då hon även medföljdes av pojkvän, kunde en förnyad kontakt med Gundla Järpe-Magnusson måhända ha utmynnat i att handräckningen kunnat anstå eller att frågan lösts på ett annat sätt. En direktkontakt mellan överläkarna hade kunnat leda fram till en överflyttning av vården till Östersund enligt bestämmelserna i 11 § LSPV.

Polisens åtgärder

Polisen kan inte själv göra en materiell prövning av förutsättningarna för en transport utan har att på begäran av ansvarig läkare lämna handräckning för

bl. a. återintagning av en patient på sjukhus. I detta fall förelåg ett handräckningsuppdrag och ett uttalande från Britt-Inger Bostedt att M.F. utan risk för hälsan kunde placeras på häkte över natten. När M.F. uttryckligen förklarat att hon inte ville kvarstanna på sjukhuset fanns det knappast utrymme för polisen att verka på annat sätt än att medföra henne. Jag är däremot inte beredd att generellt godta bedömningen att en psykiskt sjuk människas uttalande om att hon föredrar häkte före sjukhus skall anses utgöra sådant synnerligt skäl som kan motivera placering på häkte. Med hänsyn till bl. a. den sena tidpunkten för det inträffade och de därmed sammanhängande bristerna på alternativ får placeringen på häktet ändå anses vara godtagbar.

Handräckningsuppdraget har därefter handlagts bristfälligt. Som Svård själv är inne på borde polisen närmare ha tagit reda på hur transportcentralen avsåg att genomföra transporten till Karlstad. Ansvaret härför åvilar polisen. I detta fall skulle transporten självfallet ha skett direkt till Karlstad. Då polisen i Östersund nu vidtagit åtgärder för att förebygga ett upprepande, låter jag bero vid den kritik som ligger i det här sagda.

Kriminalvårdsverkets åtgärder

Vad först gäller själva transporten inger mig transportcentralens handläggning av polisens uppdrag starka betänkligheter. I den av kriminalvårdsstyrelsen åberopade punkten 3.2 i transportcirkuläret sägs uttryckligen att vid transportplanering avseende bl. a. psykiskt sjuka hänsyn i första hand skall tas till den enskilde individens behov av att snarast överföras till vederbörlig vårdinstitution och i andra hand transportekonomiska faktorer m. m. Det i detta ärende gjorda valet av färdväg står i uppenbar strid häremot. Det kan under inga omständigheter godtas att en transport av här aktuellt slag, en sträcka på knappt 650 km, skall ta två dagar i anspråk. I detta fall borde man ha löst uppgiften genom taxitransport hela vägen om transportcentralen inte hade eget fordon tillgängligt.

Det är inte utrett vem som fattat beslut i saken. Man får förmoda att beslutet tillkommit av slentrian utan närmare eftertanke beträffande innebörden av bestämmelserna i transportcirkuläret. Jag går därför inte vidare i denna fråga utan låter det bero med den allvarliga kritik som ligger i det här sagda.

Vad sedan gäller behandlingen på allmänna häktet gör jag följande bedömning.

Enligt bestämmelserna i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) är den enskilde gentemot det allmänna bl. a. tillförsäkrad skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp såsom kroppsbesiktning och mot kroppsvisitation, såvida inte begränsningar i dessa rättigheter gjorts i lag eller annan författning som utfärdats efter bemyndigande i lag enligt vissa i grundlagen angivna förutsättningar.

För den som är intagen i allmänt häkte har sådana begränsningar gjorts i lagen om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. Enligt 2 § får kroppsvisitation företas på häktad när denne anländer till häktet, om det inte är uppenbarligen obehövligt. Den mer ingripande formen av kontroll

där själva kroppen undersöks, kroppsbesiktning, får enligt 2 a § företas i den mån det anses påkallat. För båda undersökningsformerna gäller enligt 2 b § att de inte får göras mer ingående än vad ändamålet med åtgärden kräver och att all den hänsyn som omständigheterna medger skall iakttagas. I 18 § sägs att lagen med särskilt beaktande av anledningen till intagningen och dennes varaktighet, i tillämpliga delar skall gälla även annan person (såsom psykiskt sjuk person) som förvaras tillfälligt på häkte.

För visitering i form av kroppsbesiktning och kroppsvisitation gäller således att de får företas om förutsättningarna härför är uppfyllda. Inte i någon situation är en sådan visitering obligatorisk i samband med att någon tas in på ett allmänt häkte utan förutsättningarna måste prövas i varje enskilt fall. Att utfallet av dessa bedömningar i de allra flesta fallen ändå blir att förutsättningarna är uppfyllda, får emellertid inte tas till intäkt för att prövningen skulle kunna åsidosättas. Med ett sådant synsätt blir den enskildes grundlagsfästa skydd mot obehöriga kroppsingrepp illusorisk.

M.F. har, enligt vad som antecknats i en sjukjournal beträffande henne, uppgivit sig ha blivit utsatt för en fullständig kroppsbesiktning. Kriminalvårdsstyrelsen har för sin del uppgivit att kroppsbesiktningen beträffande M.F. av allt att döma utförts mer omfattande än vad som gäller för ytlig kroppsbesiktning. Birgitta Guntsch synes tillbakavisa detta. Uppgift står här mot uppgift och jag finner det inte meningsfullt att nu försöka utreda hur långtgående kroppsbesiktningen var.

Av Birgitta Guntschs yttrande hit och utredningen i övrigt framgår emellertid inte annat än att M.F. i vart fall undergått en ytlig kroppsbesiktning. Sådant ingrepp får företagas på den som intas på häkte, i den mån det anses påkallat. Till skillnad från vad som gäller för kroppsvisitation måste det finnas åtminstone någon mer konkret anledning för att få tillgripa kroppsbesiktning om än endast en ytlig sådan. När som i detta fall en person intagits med stöd av 18 §, måste kraven ställas betydligt högre. För M.F:s del gäller vidare att hon vid intagningen på allmänna häktet i Stockholm hade befunnit sig i kriminalvårdens hand alltsedan hon föregående kväll intagits på häktet i Östersund, varför behovet av en ytlig kroppsbesiktning framstår som än mer begränsat. Det bör slutligen framhållas att M.F., såvitt här framgår, har en oförvitlig bakgrund.

Birgitta Guntsch har uppgivit att det var nödvändigt att företa ytlig kroppsbesiktning av M.F. och därvid bl. a. åberopat de erfarenheter man har ifråga om otillåtna föremål som medförts till häktet. Däremot har Birgitta Guntsch inte redovisat vilka bedömningar som legat till grund för åtgärden i detta fall och i vad mån man därvid beaktat de formella förutsättningarna för åtgärden och övriga omständigheter jag nyss redovisat. I avsaknad av dokumentation går det inte att se vem som fattat kontrollbeslutet beträffande M.F. och vad detta omfattat. Enligt delegationsordningen får tillsynsman besluta om kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning. Jag utgår därför ifrån att det var tjänstgörande tillsynsmannen Inger Johansson som var ansvarig för kontrollen som den rent faktiskt kom att utföras och det beslut som kan ha fattats härom.

Beslutet om den ytliga kroppsbesiktningen synes emellertid av Birgitta Guntschs yttrande hit att döma inte främst vara resultatet av en övervägd

prövning. Fastmer tyder svaret på att beslutet är en följd av en slentrianmässig syn där varje intagen betraktas som en potentiell våldssverkare och där man genomgående tillgriper alla de kontrollmöjligheter behandlingslagen innehåller. Inger Johansson har därför av allt att döma bara följt den "stadgade praxis" som utvecklats på allmänna häktet. Mot denna bakgrund avstår jag från att driva frågan om hennes ansvar i saken vidare.

Ansvar för det inträffade vilar i stället främst på Birgitta Guntsch i hennes egenskap av styresman för häktet i Stockholm.

Det är självfallet helt oacceptabelt att det utvecklats en praxis som lett till att en psykiskt sjuk människa utan given anledning fått underkasta sig en så pass ingående och integritetskränkande undersökning som här blev fallet. Det är också betänkligt att man från häktets sida inte ens i efterhand givit uttryck för något som kan tolkas som ett beklagande av vad som inträffat.

Jag förutsätter att de samtal som förts mellan företrädare för kriminalvårdsstyrelsen och Birgitta Guntsch lett till en sådan översyn av verksamheten att denna numera står i samklang med den ordning jag här anvisat.

Detta ärende illustrerar på ett ganska dramatiskt sätt hur mer eller mindre allvarliga brister och fel genom otillräcklig samverkan mellan myndigheter och tjänstemän kan få för den enskilde medborgaren så allvarliga konsekvenser som blivit fallet här.

Det är betänkligt att en patient som av två överläkare bedömts vara i behov av vård kom att ställas utan den vården under två dagar. Det kan inte godtagas att en psykiskt sjuk människa som av samhället mot sin vilja omhändertagits för vård, i praktiken utestängs från den vård som bedömts vara erforderlig.

Det är emellertid min förhoppning att det inträffade ändå har det goda med sig att handräckningsuppdragen beträffande psykiskt sjuka i framtiden kan ordnas på ett för den enskilde mer humant sätt. Det ankommer främst på de i ärendet hörda centrala ämbetsverken att genom föreskrifter och på annat sätt styra utvecklingen inom ramen för gällande lagstiftning. Målsättningen måste vara att handräckningsuppdragen enligt 35 § LSPV sköts genom polisens försorg och att i de fall där transportcentralens resurser av något skäl måste tas i anspråk, uppdragen genomförs på ett godtagbart sätt. Även sjukvårdens företrädare måste, som jag tidigare framhållit, beakta konsekvenserna av en handräckningsbegäran.

Det kan emellertid ifrågasättas om transport av sjuka människor överhuvudtaget hör hemma inom den nuvarande ordningen med transporter genom kriminalvårdens transportorganisation.

Inom regeringskansliet pågår f. n. propositionsarbete med en ny lagstiftning rörande den psykiatriska tvångsvården m. m. De synpunkter jag här givit uttryck för bör ges regeringen till känna. Jag överlämnar därför en kopia av detta beslut till regeringen.

Jag har i detta ärende samrått med JO Gunnel Norell Söderblom som svarar för tillsynen över hälso- och sjukvården.

Fråga om tvång i samband med metadonbehandling

(Dnr 1535-1987)

I anmälan till JO uppgavs bl. a. följande.

Personer som behandlades med metadon vid Ulleråkers sjukhus och psykiatriska kliniken, S:t Görans sjukhus hade uppgivit att patienterna rutinmässigt får genomgå kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Omkring 30 procent av patienterna vid S:t Görans måste regelbundet lämna urinprov på en specialbyggd toalett under noggrann uppsikt. Metadondosen hemlighålls för patienten och åtminstone i ett fall har en begäran om sänkning av dosen inte villfarits.

Det ifrågasattes om dessa inslag i behandlingsprogrammet var förenliga med regeringsformen och hälso- och sjukvårdslagen.

Efter remiss anförde socialstyrelsen i huvudsak följande.

Patienterna vårdas under behandlingstiden enligt hälso- och sjukvårdslagen. Patienterna i metadonprogrammet går frivilligt med på de villkor, som gäller för programmet. Vid brott mot villkoren kan de utestängas från programmet. De har också möjlighet att själva avbryta behandlingen. Det finns ingen för metadonprogrammet tillämplig lag som de i programmet ingående tvångsåtgärderna och restriktionerna kan stödjas mot. Grunden är i stället en frivillig överenskommelse. Det har hävdats att denna frivillighet är illusorisk. Det kan ifrågasättas om restriktionerna bör anses godtagbara om man bara tar hänsyn till de principer som bör gälla för hälso- och sjukvården i allmänhet. I fråga om denna patientgrupp föreligger emellertid sådana speciella omständigheter, att de tillämpade reglerna enligt socialstyrelsens bedömande måste betraktas som tillåtna.

JO Gunnel Norell Söderblom anförde följande i beslut den 16 maj 1988.

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare skyddad mot bl. a. kroppsvisitation. Begränsning i detta skydd får enligt 2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen endast göras för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Sådan begränsning får göras endast genom lag eller genom annan författning efter bemyndigande i lag.

Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) bygger på frivillighet. Tvångsåtgärder kan således inte stödjas på lagen.

Lagen (1985:12) om kontroll av berusningsmedel på sjukhus gör det möjligt för överläkaren vid sådan enhet vid ett sjukhus som är särskilt inriktat på vård för missbruk av beroendeframkallande medel att ställa vissa villkor för att ta in någon på sjukhuset för sådan vård. Överläkaren kan således kräva att patienten underkastar sig kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning och att patienten medger undersökning av vad han innehar eller får sig tillsänt. Syftet med reglerna är att hindra att den som tas in för vård får tillgång till alkohol och andra berusningsmedel, injektionssprutor, kanyler eller andra föremål som är särskilt ägnade att användas för missbruk av eller annan befattningsmedel med narkotika.

Den nämnda lagen gör det i huvudsak möjligt att tillgodose de synpunkter som JO Sverne uttalade i beslutet den 9 september 1983 (JO 1984-85 s. 227). Genom lagen har lagstiftaren accepterat att överläkare ensidigt får ställa upp

villkor för att ge viss vård (prop. 1984/85:46 s. 24).

Lagen äger emellertid endast tillämpning på en viss vårdenhet om socialstyrelsen lämnat medgivande till att den tillämpas där. Varken Ulleråkers sjukhus eller psykiatriska kliniken har ansökt om sådant medgivande hos socialstyrelsen.

Genom de ändringar i brottsbalken som fr. o. m. den 1 januari 1988 gör det möjligt att döma missbrukare till s. k. kontraktsvård får vidare anses accepterat att samtycke kan lämnas till kontroller och föreskrifter i en situation, där frivilligheten många gånger måste framstå som illusorisk i lika hög grad som i den aktuella situationen.

Den som erbjuds metadonbehandling får ta del av de regler och villkor som har uppställts för behandlingen. Jag kan mot bakgrund av socialstyrelsens bedömning av de legala aspekterna på metadonprogrammet och lagstiftarens ovan redovisade ställningstaganden beträffande kontroll av och villkor för vården av missbrukare inte finna anledning till kritik mot de i anmälan påtalade förhållandena. Jag vill erinra om att de uppställda restriktionerna och villkoren har avseende på en alldeles speciell vårdform och inte innebär att patienten utesluts från all vård. Det förhållandet att metadondosen hemlighålls bör inte föranleda kritik med hänsyn till 7 kap. 3 § sekretesslagen, som ger utrymme för att hemlighålla uppgifter för patienten om ett utlämnande skulle äventyra vården. Jag vill erinra om att den som förvägras en sådan uppgift har möjlighet att överklaga beslutet till kammarrätten.

IV. Förvaltningen i övrigt

JO:s tillsynskompetens m. m.

Även under detta verksamhetsår har JO i ett flertal ärenden haft att ta ställning till frågor om JO:s tillsynskompetens.

Utländska myndigheter står inte under JO:s tillsyn. I en anmälan begärdes JO:s ingripande och utredning beträffande den vård och behandling klagandens son erhållit i Jugoslavien. JO Norell Söderblom anförde följande.

JO har endast tillsyn över svenska myndigheter och där verksamma tjänstemän. Jag har därför ingen möjlighet att villfara Er begäran om utredning av behandlingen i Jugoslavien. Denna begränsning i JO:s tillsyn innebär vidare att jag heller inte kan pröva försäkringsbolagens inställning i saken.

Jag är således förhindrad vidta någon åtgärd med anledning av Ert brev utan får med dessa besked avskriva ärendet från vidare handläggning här.

Regeringen, enskilda statsråd, riksdagen, dess ledamöter och organ står inte under JO:s tillsyn. Således har avisats klagomål mot statsministern, justitieministern, försvarsministern, riksdagens förvaltningsstyrelse och riksdagens andre vice talman Karl Erik Eriksson. I sistnämnda fall framhölls att varken under utövandet av uppdraget som riksdagsledamot eller då riksdagsledamot är riksdagens talman omfattas han/hon av JO:s tillsyn. Beträffande klagomål mot regeringen och enskilda statsråd påpekar JO ofta i sina beslut, att en parlamentarisk kontroll kan ske genom den granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, som ankommer på riksdagens konstitutionsutskott enligt regeringsformen 12 kap. 1 §.

Med anledning av anmälningar mot byggnadsstyrelsens generaldirektör och en byggnadsdirektör vid samma verk för att den senare fått hyra en lägenhet i en fastighet vid Drottningholm svarade JO Ragnemalm följande.

Från byggnadsstyrelsen har inhämtats bl. a. att det är *ståthållarämbetet* som bestämmer vem som skall få hyra lägenhet i den ifrågavarande fastigheten. Ämbetet har till uppgift att förvalta kunglig egendom och kan inte anses utöva någon form av myndighet. Det står därför inte under JO:s tillsyn. Det har vidare inte framkommit något som motiverar JO:s åtgärd såvitt avser byggnadsstyrelsen. Jag avskriver därför ärendet här.

Klagomål mot *utvecklingsfonden* i Stockholms län för att den vägrat lämna ut vissa handlingar besvarades av JO Norell Söderblom på följande sätt (jfr även JO:s ämbetsberättelse 1986/87 s. 188 f. och 1987/88 s. 180).

Enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen omfattar principen om handlingsofentlighet statliga och kommunala myndigheter. De regionala utvecklings-

fonderna är juridiskt sett stiftelser som tillagts vissa myndighetsuppgifter. Detta innebär bl. a. att de vid utövandet av dessa uppgifter står under JO:s tillsyn. Däremot följer inte av myndighetsutövningen att offentlighetsprincipen är tillämplig på de handlingar som förekommer i denna verksamhet. Det är tvärtom så att handlingsoffentlighet med två undantag (notarius publicus och – i vissa delar – AB Svensk Bilprovning) inte gäller, om det myndighetsutövande organet inte är en statlig eller kommunal myndighet.

Det anförda innebär att utvecklingsfonden inte haft någon skyldighet att lämna ut de efterfrågade handlingarna till Er.

Jag kan för Er information tillägga, att regeringen i propositionen 1986/87:151, vilken ännu inte antagits i riksdagen, föreslagit ytterligare utvidgning av offentlighetsprincipen till organ utanför myndighetsområdet. De regionala utvecklingsfonderna omfattas dock inte av detta förslag.

I ett flertal anmälningar har klagomål riktats mot innehållet i tidningsartiklar, radio- och TV-program. *Tidningar och deras ansvariga utgivare, Sveriges Riksradio AB med dess dotterföretag Sveriges Lokalföretag AB, Sveriges Television AB eller enskilda medverkande i radio- eller TV-program* står dock inte under JO:s tillsyn, varför klagomålen inte har upptagits till prövning. Som exempel på hur JO bemöter klagomål i dessa hänseenden kan tas följande beslut av chefsJO Eklundh.

TV-program behandlas i ansvarshänseende på samma sätt som tidningar och andra tryckta skrifter, dvs. vad som syns och sägs i ett program kan i princip endast angripas om det skulle ha utgjort tryckfrihetsbrott om gärningen hade begåtts genom tryckt skrift. Det är justitiekanslern (JK) som prövar frågan om det skall väckas allmänt åtal för sådana brott. Åtalet riktas i så fall mot den programutgivare, som programmet enligt radioansvarighetslagen skall ha. – Den som anser att ett program inneburit ett brott mot det avtal som finns mellan staten och programföretaget kan vända sig till radionämnden, som enligt radiolagen har att granska programmen.

Radionämnden står under JO:s tillsyn. JO-anmälningar mot nämnden tar ofta sikte på nämndens bedömningar i beslut med anledning av kritik mot radio- och TV-program. JO Ragnemalms beslut beträffande JO-anmälningar mot nämnden har i flera fall utformats på följande sätt (jfr för övrigt 1983/84 års ämbetsberättelse s. 221 och s. 223 angående JO:s ställningstaganden i bedömnings- och lämplighetsfrågor).

Radionämnden skall enligt sin instruktion genom efterhandsgranskning övervaka att de företag, som enligt 5 § första stycket radiolagen (1966:755) har rätt att sända radioprogram i rundradiosändning från sändare här i landet (programföretag), utövar denna rätt i överensstämmelse med 6 § radiolagen och de närmare bestämmelser om programverksamheten som har tagits in i avtal mellan regeringen och företaget. Att JO har tillsyn över radionämnden innebär inte att JO är en överinstans till vilken nämndens beslut kan överklagas. JO kan alltså i regel inte överpröva nämndens beslut i sak. Vad JO i huvudsak kan pröva är om nämnden vid sin handläggning har åsidosatt bestämmelserna i gällande instruktion.

Mot bakgrund av det sagda har jag i det Ni skriver inte funnit skäl till något ingripande mot radionämnden. Er anmälan avskrivs därför från vidare handläggning.

Klagomål mot Fogdhyttans *vårdhem* och Stenbäckens *sjukhem* upptogs

inte till prövning i sak, då hemmen inte ägs av sjukvårdshuvudman utan drivs enskilt.

Klagomål mot *stiftelser, föreningar, förbund, politiska och fackliga organisationer* och deras *funktionärer* har förekommit i stor omfattning men avvisats under hänvisning till att de inte står under JO:s tillsyn. Som exempel kan nämnas klagomål mot stiftelsen Kramfors Hyreshus, stiftelsen Karlshamnsbostäder, stiftelsen Institutet för mikrovågsteknik vid Tekniska Högskolan i Stockholm, stiftelsen Akademiska Föreningens Bostäder i Lund, stiftelsen Hassela Solidaritet, HSB Huddinge–Botkyrka och Hyresgästföreningens kontaktkommitté, Riksbyggens Bostadsrättsförening, en vice ordförande i hyresgästförening, Svenska Mejeriers Riksförening u. p. a. (SMR), Nordiska Samlarförbundet, Nykterhetsförbundet Verdandi, LO:s ordförande Stig Malm och SSU-ordföranden Anna Lindh.

Klagomål mot *statliga och kommunala aktiebolag* har inte heller upptagits till prövning (endast under en förutsättning kan ett aktiebolag stå under JO:s tillsyn, nämligen om bolaget innehar ett uppdrag varmed följer myndighetsutövning – tillsynen gäller då denna verksamhet). Klagomål har således avvisats mot AB Tipstjänst, Systembolaget, AB Statens Anläggningsprovning, Storstockholms Lokaltrafik AB, Göteborgs Stads Bostadsaktiebolag, AB Botkyrkabyggen och Fastighets AB Kopparstaden, Falun. Klagomål mot *privata* aktiebolag, banker, sparbanker, försäkringsbolag m. fl. har också avvisats, t. ex. AB Volvo, Skanska AB, AB Iggesunds Bruk, Byggnads AB Förvaltaren, Esselte Soliditet AB, Justitia Inkasso AB, Upplysningscentralen AB, SE-banken, PK-banken, Uddevalla Sparbank, Folksam, Ansvar, AB Parkab, Larm Assistans Parkeringstjänst AB, Kommunernas Pensionsanstalt (KPA), Arbetsmarknadsförsäkringar (AMF), Cancerfonden och Kvinnojouren.

JO skall enligt 3 § lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän vid tillsyn över *kommunala myndigheter* beakta de former, i vilka den kommunala självstyrelsen utövas. *Beslutande kommunala församlingar* och *ledamöter* i dessa omfattas ej av ombudsmännens tillsyn. Många klagomål har inte upptagits till prövning under hänvisning till denna begränsning i JO:s tillsyn. I ett ärende gällande handläggning inom en kommun av frågor rörande icke kompetensenliga kommunala engagemang uttalade JO Ragnemalm i sitt beslut inledningsvis följande:

Inom den kommunala sektorn gäller vissa begränsningar för JO:s tillsyn. Detta har delvis en historisk bakgrund. När den kommunala verksamheten i samband med grundlagsändring år 1957 fördes in under JO:s tillsyn gjordes vissa reservationer (första lagutskottets utlåtande 1957:33 s. 13–15, 34). Man framhöll vikten av att tillsynen utövades med varsamhet, så att den kommunala verksamheten inte hämmades. Att denna bedrivs under något friare former än den statliga förvaltningsverksamheten ansågs ligga i den folkliga självstyrelsens natur. JO:s ingripanden sades i princip böra begränsas till mera flagranta fall. Det framhölls vidare, att det inte var meningen, att JO skulle ingå i prövning av skälighetsfrågor, i vilka de kommunala organen borde fritt bestämma, och inte heller i frågor om den kommunala kompetensen, vilka frågor regeringsrätten hade att slutligt avgöra.

Det kan även sägas följa av rättsskipningssystemets utformning, att JO inte bör ägna sig åt fingranskning av gränsdragningsfrågor rörande den kommu-

nala kompetensen. Kommunerna får tillerkännas en viss frihet att i kommunalbesvärsprocess driva en partsståndpunkt; avgörandet ankommer på förvaltningsdomstol. Av viss betydelse är också det förhållandet, att ett kommunalt beslut, som lämnas oöverklagat, i princip betraktas som rättsligt giltigt (man talar ibland om lagakraftvinnandets konvalescerande verkan).

Min prövning av ärendet har skett mot bakgrund av det nu anförda.

I ett annat ärende framfördes klagomål mot en kommun och en tjänsteman vid kommunens gatukontor för eftersatt snöröjning och sandning av gator. JO Ragnemalm uttalade följande.

Kommunens författningsreglerade skyldigheter i sammanhanget framgår av 1 och 3 §§ allmänna ordningsstadgan (1956:617) samt 18 § renhållningslagen (1979:596). Enligt dessa regler skall gator, allmänna vägar och annat, som utgör allmän plats inom stadsplanlagt område, samt allmänna vägar inom byggnadsplanlagt område genom bl. a. snöröjning och åtgärder mot halka hållas "i sådant skick, som med hänsyn till ortsförhållandena, platsens belägenhet inom samhället och omständigheterna i övrigt tillgodoser skäliga anspråk".

Det är tydligt, att den berörda regleringen ger utrymme för olika meningar om vilka krav som kan ställas på kommunens insatser. Utrymmet för JO att ingripa är i sådana situationer begränsat. Vid en rättslig bedömning av den kommunala myndighetens handlande har det också betydelse, i vad mån kommunens högsta beslutande organ har anslagit medel, som räcker för ändamålet. På denna punkt gäller att JO inte har tillsyn över kommunfullmäktige.

Mot den nu nämnda bakgrunden har jag inte funnit det meningsfullt att för min del inleda någon mer allmänt inriktad undersökning i saken.

En annan anmälan mot en kommun gällde en utrikes tjänsteresa som ett antal befattningshavare i kommunen företagit i syfte att studera en badanläggning. JO Ragnemalms beslut innehöll följande formulering.

JO:s huvuduppgift är att tillvarata den enskildes intresse av en lagenlig och korrekt behandling från de offentliga organens sida. Inom området för den kommunala självstyrelsen, som inte är närmare reglerat i lag, är utrymmet för JO att ingripa mera begränsat. Granskningen av de kommunala förvaltningsorganens verksamhet ankommer i stället i första hand på kommunens revisorer. De har att pröva, om verksamheten har utövats på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och om den kontroll som har utövats inom nämnderna är tillräcklig. Det är sedan en uppgift för den folkvalda församlingen – dvs. kommunfullmäktige – att på grundval av revisorernas berättelse ta ställning i frågor om ansvarsfrihet m. m.

Mot bakgrund av det anförda har jag inte funnit tillräckliga skäl att inleda någon undersökning i saken. Er anmälan avskrivs därför från vidare handläggning.

Offentlighet och sekretess m. m.

Tjänstemans yttrandefrihet

(Dnr 190-1988)

Bakgrund

Den 23 januari 1987 förekom i Expressen en insändare av byrådirektören Dennis Brinkeback vid riksförsäkringsverket. Enligt insändaren hade Brinkeback med anledning av de debattartiklar, som han hade skrivit i Svenska Dagbladet angående etableringskontroll för tandläkare, utsatts för "ett pressande korsförhör" av verkets generaldirektör. Brinkeback anförde i insändaren vidare bl. a.

Bl. a. beskylldes jag för att ha försökt tala å hela myndighetens vägnar. En orimlig anklagelse – jag har skrivit debattartiklar i mängder med tidningar i flera år, och alla har förstått att jag uttalat privata åsikter. Det har även generaldirektören förstått, men han använder frågeställningen för att få tyst på mig. --- Jag har därefter blivit utsatt för ytterligare förhör av chefer på olika nivåer på verket. Verksledningen är ytterst irriterad på att man inte lyckas få tyst på mig. Av en händelse – som såg ut som en tanke – blev jag strax därefter erbjuden omplacering till en annan enhet på verket. Vad kan då vi statsanställda lära av det inträffade? Jo, att var och en som begagnar sig av det tryckta ordet måste räkna med att utsättas för hårda "hearings" med anledning av sina artiklar. Tryckfrihetsförordningen bör med andra ord tas med en stor nypa salt – åtminstone när det gäller statsanställda.

Brinkeback var vid ifrågavarande tid anställd på riksförsäkringsverket inom den enhet som handlade bl. a. etableringsfrågor för privattandläkare. I augusti och september 1984 uttalade Brinkeback i två artiklar kritik mot Gävleborgs läns landsting. I den senare artikeln, som publicerades den 4 september 1984, bemötte Brinkeback de uttalanden som gjorts av tandvårdsnämndens ordförande Bengt-Åke Gustafsson. I den artikeln riktade Brinkeback kritik mot landstingets sätt att, när de får reda på att nyetablering söks till en viss ort, omfördela sina folktandvårdsresurser till det området. Vidare förekom kritik mot landstinget för att landstinget sökt "få död på en privatetablering". I artikeln uttalade Brinkeback följande.

När det gäller de två saker som debatten handlar om kan jag framhålla att när det gäller sättet att omdisponera resurser vid ansökningar om nyetablering är vi alla som arbetar med etableringsfrågor på riksförsäkringsverket eniga om att landstingen inte bör agera så. Även tandläkarförbundet har samma inställning. Även beträffande det aktuella förfarandet för att få död på en etablering i Sandvikens kommun är vi eniga om att det formellt inte går att stoppa förfarandet, men att det är anmärkningsvärt att landstinget agerar som det gör. I sak har jag alltså stöd för den kritik jag kommer med både från de som arbetar med etableringsfrågor på riksförsäkringsverket och även från experter utanför verket. Jag förstår att Gustafsson är illa berörd av kritiken och att han helst vill ha tyst på den. Det är därför han försöker göra gällande att jag står ensam bakom kritiken.

Vid tiden för den sista artikeln hade till riksförsäkringsverket inkommit en förfrågan från Bengt-Åke Gustafsson ställd till generaldirektören. I skriften uttalade Gustafsson bl. a. att om verket hade något att anmärka på var det Gustafssons förhoppning att i fortsättningen få höra det direkt från verkets ledning och inte läsa kritiken i pressen först.

Generaldirektören K.G. Scherman besvarade brevet den 11 september 1984, varvid han underrättade Gustafsson om att Brinkeback uttalat sig som privatperson. Scherman anförde vidare i brevet.

Att alls kommentera vad medarbetare i sådant sammanhang uttrycker rymmer stora konstitutionella och arbetsrättsliga problem. Dessutom är det från verkets synpunkt inte önskvärt att dess medarbetare skall kunna tvinga myndighet ut i debatt genom att blanda sina olika roller medarbetare och privatperson.

Sedan Scherman redogjort för verkets massmediepolicy anförde han vidare.

Som synes slår verket uttryckligen vakt om medarbetarnas självklara rätt och möjlighet att delta i den allmänna debatten och där bidra med sina sakkunskaper. Massmediepolicyen anger emellertid också vissa gränser som bör iakttas när medarbetarna framför sina personliga åsikter.

Den aktuella författaren har skrivit på samma sida vid ett flertal tillfällen. I sin senaste artikel publicerad i SvD 1984-09-04 uttalar Brinkeback sig för "alla som arbetar med etableringsfrågor på Riksförsäkringsverket". Ordvalet kunde ge intryck av att Brinkeback uttalar verkets mening. Någon tackning för detta har han inte, och det inträffade är högst beklagligt.

Jag har nu – med anledning av risken att denna typ av artiklar förväxlas med uttalanden från verket – vid samtal med Brinkeback *dels* allmänt understrykit hur angeläget vi anser det vara att medarbetarna inte skriver på ett sätt som är ägnat att leda till förväxlingar, *dels* delgivit honom min här refererade åsikt om artikeln 1984-09-04.

Utredning

JO beslöt med anledning av de uttalanden som Brinkeback gjort i insändaren inhämta yttrande från riksförsäkringsverket. Scherman har i yttrande anförut bl. a.

Brinkebacks insändare innehåller dels hans åsikter och slutsatser angående ett samtal som han har haft med mig med anledning av en tidningsartikel han författat, dels ett antal påståenden om händelser inom verket, dels hans generella åsikt angående statsanställdas möjligheter att delta i samhällsdebatten.

Det av Brinkeback refererade samtalet med mig har han tolkat som ett "pressande korsförhör", syftande till att hindra hans deltagande i samhällsdebatten. Ifrågavarande samtal finns berört i bilagda brev --- 1984-09-11 till tandvårdsnämndens ordförande i Gävleborgs läns landsting Bengt Åke Gustafsson med anledning av dennes brev till mig 1984-08-23 ---. Av breven framgår att en av Brinkeback författad debattartikel av Bengt Åke Gustafsson uppfattats som kritik från riksförsäkringsverket mot landstinget. I brevet berör jag emellertid främst en senare artikel av Brinkeback i samma ämne ---. I mitt brev informerar jag Gustafsson om att Brinkeback uttalat sig som privatperson och att hans synpunkter inte återgav RFV:s åsikter. I brevet återger jag också ett utdrag ur verkets massmediepolicy för att sätta in min inställning i dessa frågor i sitt sammanhang.

Det samtal som Brinkeback hänsyftar på, vid vilket jag och byråchefen Arvo Marits var närvarande, kom till i det enda syftet att i förväg informera Brinkeback om min avsikt att sända brevet och om dess innehåll. Jag fick vid samtalets inledning genast klart för mig, att Brinkeback hade den uppfattningen, att jag skulle ha ett annat syfte med samtalet, nämligen att hindra honom i hans publicistiska verksamhet. Jag försökte övertyga honom om att så inte var fallet. Bl. a. hänvisade jag till verkets massmediepolicy med dess klara konstaterande av vars och ens rätt att delta i den allmänna debatten. Jag försökte också få förståelse för min synpunkt, att det blir problematiskt för verket om medarbetare i debatten uttrycker sig så, att det blir oklart om de talar som privatperson eller som företrädare för verket. Jag framhöll också att ett referat av typen "alla som behandlar etableringsfrågor på verket tycker..." kan uppfattas som stötande och störande av arbetskamraterna (om man inte i förväg kommit överens om att en företrädare alla).

Brinkeback hävdar i sin insändare att jag framfört "en orimlig anklagelse" – där jag enligt min minnesbild använde ordvalet att risk för missförstånd förelåg – om att man kunde uppfatta att han talade å verkets vägnar. Jag kan nu i den delen konstatera, att själva grunden för samtalet med Brinkeback, nämligen min avsikt att skriva till tandvårdsnämndens ordförande Bengt Åke Gustafsson, just handlade om en berörd person som hade kommit i tvivelsmål om det var riks försäkringsverkets eller Brinkebacks åsikter som framfördes. Att jag själv förstått att Brinkeback framförde sina egna åsikter är ju uppenbart, eftersom jag visste att hans åsikter inte överensstämde med verkets.

Vad gäller Brinkebacks påståenden om "förhör av chefer på olika nivåer" kan jag inte utan närmare precisering från Brinkebacks sida närmare kommentera eller utreda den frågan, i annan mån än att några sådana förhör inte är kända av dem av Brinkebacks nuvarande och tidigare chefer som jag haft tillfälle att samtala med om den saken.

Slutligen tar Brinkeback upp frågan om sin omplacering inom verket.

I denna fråga har byråcheferna Marits, chef för sjukförsäkringsbyrån och Strand, chef för lagbyrån givit följande redogörelse.

"Brinkeback arbetade på sin tidigare arbetsplats, vårdersättningssektionen på sjukförsäkringsbyrån, i huvudsak med etableringsfrågor för privat-tandläkare. Hans arbetsuppgifter omfattade således frågor som rörde ett system som han i grunden var emot, en inställning som var väl känd redan innan han publicerade sina artiklar i ämnet. Det är ju dock ingen tvekan om att hans artiklar tydliggjort hans inställning. Enligt Marits bidrog den beskrivna situationen till att det blev en försämring av den interna arbetsmiljön på sektionen. Han framhåller också att Brinkeback i olika sammanhang markerat sitt ringa engagemang i sektionens övriga arbetsuppgifter.

Som arbetsgivare måste man, fortsätter Marits och Strand, givetvis i den situationen fråga sig om det är välmotiverat att låta en medarbetare fortsätta med ett sådant arbete. Man måste överväga om det finns andra arbetsuppgifter inom verket som av vederbörande kan kännas mera motiverade att utföra och som passar hans kvalifikationer. På sikt måste detta bedömas vara till nytta för alla parter. Frågan om att erbjuda Brinkeback andra arbetsuppgifter kom mot denna bakgrund upp till övervägande. Det blev möjligt att erbjuda honom nya arbetsuppgifter i samband med att en handläggare på lagbyrån begärt att få byta arbetsplats och arbetsuppgifter. Handläggaren på lagbyrån erbjöds arbete på vårdersättningssektionen på sjukförsäkringsbyrån och accepterade detta. Brinkeback erbjöds arbete på lagbyrån, vilket han också accepterade. Enligt Strand finner han sitt arbete på lagbyrån mer intressant än det tidigare och har enligt hennes uppfattning funnit sig väl till rätta."

Själv vill jag i denna del redovisa följande bedömning.

Omplacering kom till stånd som ett led i en personalpolitisk åtgärd som berörde två personer. En handläggare på lagbyrån begärde att få byta arbetsplats och arbetsuppgifter. Denne erbjöds arbete på vårdersättningssektionen på sjukförsäkringsbyrån och accepterade detta. Brinkeback erbjöds arbete på lagbyrån, vilket han också accepterade. Att i efterhand rekonstruera skälen till en genomförd frivillig omplacering där de inblandade cheferna uppfattat att den var till fördel för alla parter är inte lätt. Även med den reservationen finner jag att de omständigheter som enligt den återgivna redogörelsen förelåg sammantaget väl motiverade att Brinkeback erbjöds nya arbetsuppgifter.

Brinkeback har bemött vad verket har anfört.

Bedömning

JO Gunnel Norell Söderblom anförde i beslut den 25 februari 1988 följande.

I de grundläggande fri- och rättighetsreglerna i regeringsformen stadgas i 2 kap. 1 § att varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. "frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor".

När det gäller tryckfriheten hänvisar regeringsformen till tryckfrihetsförordningen (TF). I 1 kap. 1 § tredje stycket TF föreskrivs att det står envar fritt att, i alla de fall då ej annat är i tryckfrihetsförordningen föreskrivet, "meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift" till skriftens författare eller utgivare. Den som lämnar meddelande för införande i tryckt skrift blir ansvarig för meddelandet endast i de fall som räknas upp i 7 kap. 3 § TF, dvs. främst brott mot rikets säkerhet och uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i särskild lag.

Vad som förekommer i det nu föreliggande ärendet ger mig därutöver anledning framhålla följande.

Ett av de viktigaste syftena med den grundlagsfästa yttrande- och tryckfriheten är att en fri kritik mot vad som uppfattas som missförhållanden i samhället skall kunna framföras. Denna rätt att kritisera gäller givetvis också för de tjänstemän som i sitt dagliga arbete anser sig stöta på olyckliga konsekvenser av en viss lagstiftning som de är satta att tillämpa. Jag vill i detta sammanhang särskilt peka på reglerna om den s. k. meddelarfriheten för offentliga funktionärer och på förbudet för den offentliga arbetsgivaren att efterforska källan till uppgifter i massmedierna.

Utövandet av den yttrandefrihet som sålunda tillkommer myndigheternas anställda är emellertid inte alltid helt oproblematiskt. En grundsats i vår samhällsordning är att den som i egenskap av anställd vid en myndighet har att tillämpa i grundlagsenlig ordning tillkommen lagstiftning skall fullgöra denna uppgift i enlighet med lagstiftarens intentioner. En öppet redovisad negativ inställning till lagstiftningen från den tillämpande tjänstemannens sida kan i vissa fall tänkas ge arbetsledningen befogad anledning att förmoda att tjänstemannen inte fullgör sina arbetsuppgifter på det sätt som är avsett. I vissa fall kan tjänstemannens inlägg i den offentliga debatten tänkas stå i direkt strid med de samhälleliga intressen som bär upp myndighetens verksamhet.

Det är knappast möjligt att ange några generella riktlinjer för hur arbetsledningen bör handla i fall av nu nämnt slag. Allmänt kan emellertid sägas att alla åtgärder från dennas sida måste präglas av respekt för det grundläggande värde som yttrandefriheten utgör i vårt samhälle; ingen skall behöva känna oro för att hans deltagande i samhällsdebatten skall leda till kritik eller andra negativa konsekvenser för honom.

Detta innebär emellertid inte att arbetsledningen måste förhålla sig passiv till de uttalanden som görs i kraft av yttrandefriheten. Arbetsledningen kan t. ex. själv bemöta uppgifterna genom egna uttalanden i massmedierna.

I det här aktuella fallet har de problem som kan uppkomma vid konflikten mellan yttrandefrihetsintresset och det allmänna intresset av att en myndighets verksamhet fullgörs på avsett vis inte ställts på sin spets. De diskussioner mellan Brinkeback och verksledningen som haft sin grund i Brinkebacks debattartiklar har inte gällt de åsikter som Brinkeback framfört utan har väsentligen avsett frågan om läsaren kunnat få intrycket att Brinkeback uttalade sig på myndighetens vägnar.

Jag kan för egen del konstatera att Brinkeback i artikeln den 4 september 1984 uttalat sig på ett sätt som kunnat ge läsaren det intrycket att Brinkeback företrädde om än inte riksförsäkringsverket så i vart fall den enhet inom verket som handlade etableringsfrågor. Det finns inte anledning att kritisera verksledningen för att den har påtalat detta för Brinkeback. Det kan vidare konstateras att Brinkebacks omplacering inom verket har tillkommit i samråd med honom.

Samtidigt som jag beaktar de omständigheter som har redovisats nu anser jag mig inte kunna lämna utan avseende Brinkebacks påstående om att vad som förevarit för honom framstått som repressalier för att han har tagit del i debatten.

Vad som har förekommit i detta ärende och i ett annat ärende som har handlagts av mig (dnr 302-1987) tyder på att det råder viss osäkerhet inom verket om yttrandefrihetens gränser i förhållande till verkets ledningsansvar. Detta kan leda till inte bara att sådana åtgärder vidtas som är oförenliga med yttrandefriheten utan också till en osäkerhet hos de anställda, som kan hämma den fria debatten och urholka yttrandefriheten. Det finns därför enligt min mening anledning att inom verket till en fortsatt diskussion ta upp de olika frågor som de nu angivna ärendena rörande yttrandefriheten har aktualiserat.

Upptagen fråga om sekretesslagens regler åsidosatts av personal vid Roslagstulls sjukhus, Stockholm, i vården av en man som insjuknat i AIDS

(Dnr 1831-1988)

Bakgrund

Med anledning av de uppgifter som lämnades i pressen om att sekretessen åsidosatts vid Roslagstulls sjukhus upprättades vid JO-ämbetet den 3 augusti

1987 en promemoria med följande innehåll.

I massmedierna har under de senaste dagarna förekommit uppgifter om att personal vid Roslagstulls sjukhus åsidosatt sekretesslagens bestämmelser i vården av en man, som insjuknat i AIDS. Enligt uppgifter bl. a. i Aftonbladet (30/7) är sekretesskyddet bristfälligt då patient mottas vid sjukhuset för test. På ledarsidan i Expressen (31/7) sägs bl. a. att en sjuksköterska uttalat att informationen till personalen om sekretesslagens regler är bristfällig: "Den information vi har fått har vi skaffat oss själva. Vi har inte haft någon tid avsatt för utbildning." Enligt en artikel i Expressen (30/7) har en facklig företrädare framhållit bl. a. att det under sommaren finns gott om ovan personal som kanske inte har den självklara insikten om att anonymitets-skyddet inte får brytas.

Omständigheterna såsom de redovisats i massmedierna är sådana att det finns skäl att genom remiss till sjukvårdshuvudmannen begära utredning. Utredningen bör i första hand avse frågan om personal vid sjukhuset brutit sekretessen genom att lämna ut uppgifter om mannens sjukdomstillstånd. Utredningen bör vidare avse vad som förekom då mannen mottogs för test.

Sjukvårdshuvudmannen bör avge yttrande över den verkställda utredningen. I yttrandet bör vidare särskilt anges vilken utbildning i sekretesslagens regler som ges personalen vid sjukhuset och vilka åtgärder som sjukvårdshuvudmannen avser att vidta för att säkerställa att patienterna kan ges det skydd som sekretesslagen förutsätter.

Utredning

JO Norell Söderblom beslöt om remiss till hälso- och sjukvårdsnämnden vid Stockholms läns landsting i enlighet med vad som anförts i promemorian.

Nämnden verkställde utredning samt avgav yttrande.

Vid nämndens utredning inhämtades upplysningar av klinikchefen vid Roslagstulls sjukhus professorn Sven Britton, tf. biträdande överläkaren Per-Olov Pehrson, mottagning 7, Roslagstulls sjukhus, samt av sjukhusdirektören vid nordöstra sjukvårdsområdet Göran Rådö.

Britton har hänvisat till ett yttrande till socialstyrelsen, vari han har anfört bl. a.

Ursprunget till den diskussion styrelsen refererar till utgörs av uttalanden av en patient vid Roslagstulls sjukhus, som av en anonym journalist från Aftonbladet fått uppgiften att personal på Roslagstulls sjukhus till Aftonbladet förmedlat uppgiften att patienten vårdades på Roslagstulls sjukhus under diagnosen AIDS. De anonyma påtryckningarna från Aftonbladets sida fick den för AIDS-situationen positiva följden att patienten tidigare hade offentliggörandet av sin sjukdom. Uppgifterna om sekretessläckage kom alltså från en anonym journalist och de kan följaktligen inte spåras. Journalister skulle för övrigt under alla omständigheter vägra att röja sin uppgiftslämnare.

Vi inbillar oss inte att sekretessen inom sjukvården – inklusive Roslagstull – är absolut, emedan det är människor och inte maskiner som effektuerar lagen. Vi anser att den ovan angivna incidenten effektivt tar kål på illusionen att sekretessen är absolut vattentät. Vi har emellertid ingen anledning att misstänka att Roslagstulls personal skulle vara speciellt bristande vad gäller sekretess. Snarare har vi här en större uppmärksamhet på dessa frågor som aktualiseras speciellt inom ett av våra specialområden, vården av HIV-infekterade.

Alla nyanställda upplyses rutinmässigt om sekretesslagens innehåll och de får skriva på en förbindelse att de tagit del av och förklarat sig villiga att följa

sekretesslagens krav. Vid de allmänna avdelningsföreståndarmötena tas regelbundet sekretessfrågor upp och dessa diskussioner refereras sedan på avdelningarna.

I anslutning till det ovan angivna incidenten hölls den 3.8 kl 14.00-15.00 ett allmänt möte om sekretess och anonymitet dit alla anställda var anmodade att komma. Vid detta möte inskräptes ytterligare en gång – utöver de individrättsliga frågorna – betydelsen av sekretessen för ett bevarat förtroende hos allmänheten för sjukvården.

Slutligen planerar vi att inom en snar framtid samtliga remisser skall märkas med uteslutande tiosiffriga personnummer och initialer. Härmed jämföras alla patienter i detta avseende samtidigt som vi minskar risken (frestelsen) för att sjukvårdspersonal utan direkt daglig kontakt med patienten skall avslöja patientens identitet i sjukvårdssammanhanget. Vi fortsätter alltså att hålla sekretessfrågorna levande.

Britton har tillagt att berörd avdelningspersonal samfällt och individuellt förnekat att de skulle ha läckt upplysningen till Aftonbladet, att patienten vårdades på sjukhuset för AIDS. Britton har förklarat sig sakna anledning att betvivla sanningshalten i dessa förnekanden.

Pehrson har lämnat följande information angående mottagandet av patienter som söker för HIV-serologi.

Flertalet av de patienter som kommer till mottagning 7 vid Roslagstulls sjukhus gör detta efter föregående telefonkontakt, vissa patienter kommer uppspontan och framförallt gäller detta missbrukare eller f. d. missbrukare, vilka känner till att vi har en öppen mottagning tisdag och torsdag em. riktad just till missbrukare.

Vid detta första besök tillfrågas patienten om han eller hon vill vara anonym i samband med provtagningen och får i sådant fall en bricka utan uppgift om personnummer eller namn (ex 1987-236674). Om hon eller han inte vill vara anonym stämplas en plastbricka med fullständig identitet upp.

Patienten sätter sig sedan i väntrummet och väntar på att hon eller han blir uppropad med nummer eller förnamn till den läkare/sjuksköterska som ska ta hand om henne/honom.

Vid det då följande samtalet diskuteras anledning till provtagningen, vi frågar om ev. riskbeteende och ev. symptom samt för framförallt en diskussion om möjligheten av att undvika ett fortsatt riskbeteende.

Därefter tas i flertalet fall ett blodprov varvid remissen märks antingen med fullständig identitet eller med ovan angivna sifferkombination. Plastbrickan (hur den än ser ut) bevaras därefter av patienten.

Hon eller han får sedan en återbesökstid (om vi bedömer att stor risk för HIV-positivitet föreligger eller om detta anses motiverat med anledning av patientens psykiska tillstånd), i vissa fall kommer vi överens om att meddela resultatet per brev eller telefon.

Om resultatet sedan är positivt följes patienten med regelbundna besök här på mottagningen eller vid annan mottagning. Om resultatet är negativt men kortare tid än sex månader förflutit från senaste smittotillfälle rekommenderas patienten ifråga ett återbesök med förnyad provtagning då denna tid förflutit.

Om resultatet är negativt och det redan gått mer än sex månader sedan möjlig smittoexposition förs i regel på nytt en diskussion om möjligheterna att undvika ett uppreparande och därefter avskrivs patienten från vår mottagning.

Samtliga journalhandlingar bevaras i ett speciellt arkiv som finns på mottagning 7.

Rådö har anfört bl. a. följande.

Har brott mot sekretessen förekommit?

Ingenting har framkommit som bekräftar att personal vid Roslagstulls sjukhus åsidosatt sekretesslagens bestämmelser. Personal som hade kännedom om fallet har samfällt och individuellt förnekat att de skulle ha informerat obehöriga om patientens sjukdom. Förvaltningen saknar möjligheter att på annat sätt utreda frågan. ---

Vad förekom då mannen mottogs för test?

Patienten mottogs inte vid Roslagstulls sjukhus för test. Han vill inte uppge vid vilket sjukhus testet utfördes. ---

Utbildning i sekretessfrågor

I all utbildning för befattningshavare med fastställd behörighet, t. ex. sjuksköterskor, ingår sekretess/etik i grundutbildningen.

Vid anställningstillfället görs en genomgång av anställningsvillkoren med den nyanställda som kvitterar mottagandet av information rörande tystnadsplikten. Den nyanställda tilldelas broschyren "Tystnadsplikt och sekretess inom sjukvården".

Personal vid Roslagstulls sjukhus får dessutom följande information beträffande tystnadsplikten.

Allmän introduktion för samtlig nyanställd personal enligt ett för Danderyds sjukhus och Roslagstulls sjukhus gemensamt program.

Filmen "Tystare" 19 min. visas och diskuteras. Diskussionen anpassas efter målgruppen. Broschyr om telefonkultur i vården utdelas till varje deltagare. I denna berörs tystnadsplikten på sid 3.

Den allmänna introduktionen är obligatorisk för samtliga personalgrupper.

Inskolning av sjukvårdsbiträden som saknar utbildning

Information om tystnadsplikten lämnas på inskolningens första dag enligt fastställt schema. Varje deltagare erhåller ett kompendium för vårdpersonal där tystnadsplikten ingår som ett delmoment. Varje deltagare får dessutom broschyren "Hänsyn". I broschyren påminns om tystnadsplikten på omslagets insida.

Intern-TV

På Roslagstulls sjukhus finns intern-TV där program kan visas alla tider på dygnet. Filmen "Tystare" finns alltid tillgänglig för visning vid behov med uppföljande diskussion på vårdavdelningar.

På Roslagstulls sjukhus samlas klinikchefer, avdelningsföreståndare, klinikföreståndare, utbildningsledare m. fl. regelbundet för interna frågor. Sekretessfrågor förekommer nästan alltid. Diskussionerna rör mest den praktiska tillämpningen av sekretessen. Dessutom har vid ett tillfälle våren 1986 en jurist informerat om sekretesslagen enligt personalens önskemål. Etik och tystnadsplikt tas även upp vid många andra utbildningstillfällen på Roslagstulls sjukhus.

Personalen på Roslagstulls sjukhus har dessutom möjlighet att delta i de speciella etikkurser i ansvarsfrågor som anordnas för personal inom sjukvårdsområdet.

Det uttalande från en sjuksköterska som citeras i JO:s remiss är svårt att förstå mot bakgrund av ovan redovisade information.

Åtgärd för att säkerställa patientens sekretesskydd

Med anledning av de uppgifter som förekommit planeras intensifierade utbildnings- och informationsinsatser till personalen om tystnadsplikt och sekretess samt en genomgång av de sekretessrisker som kan finnas t. ex. i väntrum, mottagningsrum o. s. v. Detta arbete kommer att ledas av en arbetsgrupp som tillsätts av central förvaltning. Om brister ur sekretesssynpunkt upptäcks ska dessa givetvis åtgärdas. Möjligheterna att förbättra sekretessen genom att införa patientbrickor med endast tiosiffriga personnummer och initialer ska utredas.

Det informationsmaterial som omnämns i Rådös yttrande har bilagts hälso- och sjukvårdsnämndens remissvar.

Hälso- och sjukvårdsnämnden har i yttrande anfört bl. a.

Ärendet har utretts av klinikchefen vid Roslagstulls sjukhus och av sjukhusdirektören vid nordöstra sjukvårdsområdet. Som framgår av dessa yttranden har inget framkommit som bekräftar att personal vid Roslagstulls sjukhus åsidosatt sekretesslagens bestämmelser. Den aktuella patienten mottogs inte för test vid Roslagstulls sjukhus. Han vill inte heller uppges var testet utfördes.

Hälso- och sjukvårdsnämnden har ingen möjlighet att utreda frågan ytterligare.

För att om möjligt förbättra sekretesskyddet har inom nämndens förvaltning i dagarna tillsatts en arbetsgrupp. Gruppen kommer inte enbart att syssla med informations- och utbildningsfrågor utan även kartlägga de sekretessrisker som kan finnas vid mottagningar, laboratorier, journalhantering m. m.

Bedömning

JO Gunnel Norell Söderblom anförde i beslut den 2 mars 1988 följande.

Bestämmelser om sekretess på den allmänna hälso- och sjukvårdens område finns i 7 kap. 1–3 §§ och 6 § sekretesslagen. Huvudregeln är att det råder sekretess för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Sådan uppgift får enligt 7 kap. 1 § första stycket sekretesslagen lämnas ut endast om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Det saknar därvid betydelse om uppgiften förekommer i en handling eller endast muntligt.

Som framgår av det anförda råder inom hälso- och sjukvården ett mycket starkt sekretesskydd. Den enskilde skall kunna vända sig till sjukvården i förvisning om att de uppgifter som han lämnar – och som från integritetssynpunkt ofta är mycket känsliga – inte kommer till någon obehörigs kännedom.

Särskilt viktigt framstår sekretesskyddet vid de insatser som nu görs för att möta det allvarliga hot mot folkhälsan som HIV/AIDS utgör. Jag beaktar därvid särskilt följande.

HIV-testning är ett viktigt led i AIDS-bekämpningen. Det är av central betydelse att kunna nå kunskap om hur HIV-smittan sprider sig i samhället. Genom HIV-testning och en effektiv smittspårning kan en sådan kunskap nås. Särskilt viktigt är det att de som befärar att de blivit HIV-smittade utan dröjsmål vänder sig till sjukhus för test. Omfattande åtgärder vidtas också för att nå dem som befinner sig inom s. k. riskutsatta grupper med erbjudanden om frivillig HIV-testning. Landstingen har också snabbt ökat sina resurser för att kunna möta efterfrågan på HIV-tester. Förutom de möjligheter till kartläggning av smittspridningen, som kan nås vid sådan test, kan rådgivning ges och information lämnas. En sådan rådgivning kan vara ett betydelsefullt inslag i åtgärderna för att förhindra smittspridning.

En av de viktigaste förutsättningarna för att kunna nå en sådan utökad frivillig HIV-testning är att sjukvården kan förhålla sig så att den som vänder sig till sjukhuset för test kan känna full trygghet för att han i sina kontakter med sjukhuset kan ges det sekretesskydd som lagstiftningen erbjuder. Vinner den uppfattningen insteg hos allmänheten att ett fullgott sekretesskydd inte kan upprätthållas vid HIV-testning, kan arbetet med att begränsa smittspridningen väsentligt försvåras.

Det är därför viktigt att inte bara informera om de möjligheter till frivillig test som finns utan även om de former i vilka test genomförs och om det sekretesskydd som därvid kan ges den sökande. Det kan för den enskildes vilja att söka sjukhus för test vara av avgörande betydelse att han kan känna säkerhet för att sekretessen kan upprätthållas.

Sekretessfrågorna får samma tyngd för dem som befinns vara HIV-positiva. För patientens vilja att bibehålla den behandlingskontakt med sjukhuset som är nödvändig, är det av största betydelse att patienten inte behöver befara att uppgifter om honom kommer till obehörigs kännedom.

Det är mot den nu angivna bakgrunden allvarligt när det i pressen förekommer uppgifter om att sekretessen har åsidosatts vid ett sjukhus och att den utbildning i sekretessfrågor som ges där är bristfällig.

Den utredning som jag har företagit nu ger emellertid en annan bild av förhållandena vid Roslagstulls sjukhus än den som har redovisats i tidningarna.

Först kan konstateras att den ifrågavarande patienten inte har tagits emot för test vid Roslagstulls sjukhus. Jag vill emellertid i det sammanhanget särskilt nämna att man vid sjukhuset avser att vidta åtgärder för att förbättra sekretesskyddet för dem som vänder sig till sjukhuset för test. Särskilt angeläget synes därvid vara att minska riskerna för sådana namnangivelser vid mottagning eller i väntrum som kan avslöja någons identitet vid sökande av test. Givetvis är det också angeläget att utreda om sekretesskyddet på annat sätt kan förbättras vid de HIV-tester som erbjuds allmänheten.

Det är vidare viktigt att slå fast att den utredning, som har företagits, inte visat att någon vid sjukhuset åsidosatt sekretessen genom att namnge den ifrågavarande patienten. Det finns inte anledning anta att en fortsatt utredning av vad som förekommit på sjukhuset skulle leda till en annan bedömning.

Hälso- och sjukvårdsnämnden har redovisat den utbildnings- och informationsverksamhet i sekretessfrågor som bedrivs inom sjukhuset. Sådan

grundläggande information är givetvis av stor betydelse. Samtidigt finns det ändå en risk för att sekretessfrågorna i vård- och behandlingsarbetet inte får den framskjutna ställning som deras vikt nödvändiggör. Det är därför angeläget att inte bara ha en fortlöpande uppmärksamhet på hur sekretessskyddet kan förbättras utan också att genom återkommande samtal och diskussioner med sjukvårdspersonalen hålla sekretessfrågorna aktuella.

Genom den arbetsgrupp som nu har tillsatts inom förvaltningen kan ytterligare underlag nås för bedömningen av vilka åtgärder som behöver vidtas för att förbättra sekretessskyddet. Jag emotser en redovisning av resultatet av arbetsgruppens arbete.

Med de uttalanden som har gjorts nu avslutar jag ärendet här.

Hälso- och sjukvårdsnämnden har i maj 1988 till JO översänt arbetsgruppens rapport Sekretessutredningen – ett försök att identifiera sekretessrisker. Gruppen redovisar flera situationer där förbättringar kan ske för att ge patienterna ett ökat sekretesskydd.

Hälso- och sjukvårdsnämnden har beslutat att godkänna utredningens förslag och har rekommenderat sjukvårdsstyrelserna att följa arbetsgruppens rekommendationer.

Fråga om diari föring av intalat band; tillika fråga om utlämnande av uppgift därur

(Dnr 986-1987)

En läkare, som var intresserad av en nyinrättad överläkartjänst, hade efter vissa kontakter med bl. a. sjukhusets platschef talat in ett band där han bl. a. angav sina krav för en anställning. En journalist, A., som vägrats uppgift om läkarens namn, klagade häröver hos JO samt anförde vidare att talbandet inte diari förts.

Efter utredning anförde JO Gunnel Norell Söderblom i beslut den 22 april 1988 följande.

I ärendet aktualiseras två frågor, nämligen dels om ansökan bort diari fö-
ras, dels handläggningen av A:s begäran om att få ut vissa uppgifter ur
ansökan.

För diari föring hos statliga och kommunala myndigheter finns bestämmelser i 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen med följande lydelse.

1 § När allmän handling har kommit in till eller upprättats hos myndighet skall handlingen registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I fråga om allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, får dock registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller upprättats.

Med handling förstås enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (TF) framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Det är uppenbart att läkarens diktafonband var en handling i TF:s mening.

Vidare sägs i 2:3 TF att en handling är allmän om den förvaras hos myndigheten och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen eller upprättad hos myndigheten. I 6 § sägs att en handling anses inkommen till en myndighet när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. I fråga om tävlingsskrift, anbud eller annan sådan handling som enligt tillkännagivande skall avlämnas i förseglat omslag gäller att handlingen ej anses inkommen till myndighet före den tidpunkt som har bestämts för öppnandet.

Av utredningen framgår att läkaren översänt talbandet till platschefen personligen. Med beaktande av nyssnämnda bestämmelser i TF får talbandet anses utgöra allmän handling i och med att det kommit platschefen till handa. Det saknar härvid betydelse om bandet kommit till arbetsplatsen eller bostaden.

En allmän handling som inkommit till myndigheten skall enligt bestämmelserna i 15 kap. 1 § sekretesslagen registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I fråga om allmänna handlingar för vilka sekretess ej gäller får dock registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling kommit in eller upprättats. Läkarens ansökan kan inte anses vara av ringa betydelse för landstingets verksamhet. Vad sedan gäller frågan om ansökan omfattats av sekretess gör jag följande bedömning.

Direktionen har för sin del gjort gällande att ansökan åtnjöt sekretess enligt 6 kap. 2 § sekretesslagen. I denna paragraf behandlas sekretess med hänsyn till det allmännas ekonomiska intressen och som gäller uppgift som hänför sig till ärende angående förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nytthet om det kan antagas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Bestämmelsen är uttryckligen inte tillämplig i tjänstetillsättningsärenden. En ansökan om en tjänst som en enskild fysisk person gör hos en myndighet kan över huvud taget inte sekretesskyddas. Denna fråga har många gånger varit föremål för JO:s prövning varvid JO haft anledning understryka att myndigheten inte haft möjlighet sekretesslägga en sådan ansökan eller utlova sökande någon form av "konfidentiell" behandling. (Se JO:s ämbetsberättelse 1971:348 f.). En tjänsteansökan blir således en allmän och offentlig handling när den kommit in till myndigheten. Även om det här inte var frågan om en utlyst tjänst visar utredningen att landstinget avsett att efter överenskommelse med läkaren inrätta en tjänst för denne. Jag anser det således vara klarlagt att det här rört sig om en form av tjänsteansökan. Något sekretesskydd föreligger således inte.

Av 15:1 in fine framgår emellertid att myndigheten kan underlåta registrering av en allmän och offentlig handling om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller upprättats. En tjänsteansökan är en handling där det kan gå att tillämpa undantagsregeln. Samtliga ansökningar som kommit in beträffande en viss

utlyst tjänst kan då förvaras på ett ställe känt bl. a. för registratorn. I detta fall rörde det sig emellertid inte om någon utlyst tjänst och vetskapen om handlingens existens var begränsad till några enstaka befattningshavare. Av allt att döma saknade exempelvis sjukhusets registrator kunskap om handlingen. Möjligheterna för en utomstående att på sedvanligt sätt få kunskap om att handlingen kommit in var således obefintlig. Sjukhuset saknade därför enligt min bestämda mening möjlighet att i detta fall tillämpa undantagsregelns bestämmelser. Det har därför ålegat platschefen att utan dröjsmål ha låtit registrera ansökan när han fick den från läkaren.

Jag övergår här efter till platschefens handläggning av A:s begäran om att få uppgifter ur ansökan.

I 15 kap. 4 § sekretesslagen stadgas att myndighet på begäran av enskild skall lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Som jag redan tidigare redovisat utgjorde läkarens ansökan en allmän handling som förvarades hos myndigheten när A. begärde uppgifter därur. Hinder mot utlämnande förelåg inte på grund av sekretess. Återstår därefter om hinder förelåg mot ett utlämnande med hänsyn till arbetets behöriga gång. Platschefen har uppgivit att ett utlämnande skulle störa "arbetets behöriga gång". Med uttrycket "arbetets behöriga gång" skall förstås att myndigheten av exempelvis resursskäl får svårigheter att sköta sina normala uppgifter om den skall ombesörja en begäran som avser ett omfattande material eller liknande. Bestämmelsen i 15:4 tar däremot inte sikte på det förhållandet att ett utlämnande av en uppgift i sig kan medföra svårigheter i en förhandling eller liknande. Någon omständighet som lagenligt skulle inneburit hinder av hänsyn till arbetets behöriga gång har inte framförts från direktionens sida. Platschefen skulle därför ha lämnat ut de av A begärda uppgifterna.

A. har även påtalat att han inte fått någon besvärshänvisning. Ett avslag på en begäran om utfående av uppgift ur en handling med stöd av 15:4 går i sig inte att överklaga. Det är således endast en myndighets avslag på en begäran om att få ta del av en allmän handling som kan överklagas. Föreligger inget överklagbart beslut kan heller ingen besvärshänvisning utfärdas. I rättspraxis har emellertid ansetts att en begäran om utfående av uppgifter ur en handling även skall anses innefatta en begäran om utfående av själva handlingen (RÅ 82 2:68). I detta ärende har A. i sin klagoskrift uppgivit att han begärde uppgift om läkarens namn. Framställningen gjordes per telefon och jag utgår ifrån att A. omdelbart ville ha uppgiften för att kunna kontakta läkaren. Med hänsyn härtill och då A. får antas ha viss förtrogenhet med lagstiftningen på området anser jag det inte påkallat att gå vidare på denna punkt.

Utredningen visar på en rad felaktigheter i handläggningen av den inkomna ansökan och A:s begäran om uppgifter. Till en del kan det förklaras med att det rört sig om ett känsligt och ovanligt ärende. Utredningen visar emellertid också på en rad brister som tycks ha sin grund i direkt okunnighet om innebörden av gällande lagstiftning. Det är allvarligt när en myndighet genom rena feltolkningar av grundläggande bestämmelser på offentlighets-

och sekretessområdet förvägrar den enskilde hans grundlagsfästa rätt till insyn i myndighetens verksamhet.

Närmast ansvarig för handläggningen har varit platschefen. Denne har emellertid varit i kontakt med andra chefstjäntemän och med utomstående personer för att få råd. Så långt utredningen visar har platschefen försökt lösa saken med utgångspunkt från landstingets beslut om en satsning på mammografin. Att övriga journalister förklarat sig nöjda med platschefens beslut att vägra lämna ut uppgifterna kan också ha bibringat denne uppfattningen att han handlat rätt. Jag låter det därför bero med vad som förevarit i ärendet. Jag förutsätter emellertid att landstinget vidtar åtgärder så att man inom myndigheten fortsättningsvis tillämpar här aktuella bestämmelser på ett korrekt sätt.

Med den allvarliga kritik som ligger i det här sagda avslutar jag ärendet.

Innehållet i ett brev från läkare till uppgiven gärningsman angående sexuellt övergrepp mot barn

(Dnr 1764-1986)

Bakgrund

På kvällen den 6 april 1986 ringde en moder till akutmottagningen vid barn- och ungdomspsykiatriska kliniken i Västerås och berättade att hon misstänkte att hennes treåriga dotter blivit utsatt för ett sexuellt övergrepp av sin farfar. Efter ytterligare telefonkontakter träffade överläkaren Lars Westerström och sjuksköterskan Anna Christina Jonsson barnet den 23 april 1986. Samtalet videobandades. Den 25 april 1986 skrev Westerström och Jonsson ett brev till barnets farfar. I brevet förklarades att man bedömde barnets berättelse om det sexuella övergreppet som sanningsenlig. Farfadern och hans hustru kallades i brevet till samtal för att bearbeta den kris som de och barnet befann sig i. Avslutningsvis förklarade Westerström och Jonsson att det var deras skyldighet att göra anmälan om det inträffade till polis och socialförvaltningen, om farfadern och hans hustru inte kunde tänka sig "att ställa upp". Någon tid senare gjordes polisanmälan.

Anmälan

I en anmälan till JO uppgav Lennart Hane att varken farfadern eller dennes hustru befann sig i någon kris. Han ställde frågan om brevets innehåll stod i överensstämmelse med beprövad vetenskap. Hane frågade sig också om Westerström uppträtt som läkare, spåkvinna eller polis.

Hane hemställde om JO:s utredning.

Utredning

Efter remiss yttrade sig socialstyrelsen den 22 december 1986. Efter att ha hört Westerström och Jonsson anförde styrelsen följande.

Uppenbarligen förelåg det en mycket stark misstanke om att barnet blivit utsatt för det aktuella övergreppet. Det var då riktigt av Westerström att hjälpa modern och barnet att bearbeta den uppkomna situationen. Han var också skyldig att bedöma om anmälan borde ske till socialnämnden med stöd av 71 § SoL (socialtjänstlagen). Vidare var han skyldig att ta ställning till om polisanmälan borde ske.

Var misstanken om det sexuella övergreppet stark och ansåg Westerström att det hela borde utredas bättre var det riktigt att försöka övertyga modern att göra polisanmälan. Han kunde till och med även mot moderns inställning ha anmält misstanken om övergreppet till polis- eller åklagarmyndigheten. Misstanke om brott som avses i 3, 4 eller 6 kapitlet brottsbalken mot någon som inte fyllt 18 år får nämligen enligt 14 kapitlet 2 § femte stycket sekretesslagen anmälas till polis eller åklagare utan hinder av bestämmelsen i 7 kapitlet 1 § sekretesslagen. Dock förefaller det rimligt med hänsyn till modern och barnet att inte utan moderns godkännande anmäla den aktuella misstanken till polis eller åklagare.

För att anmälan enligt 71 § SoL skall vara obligatorisk krävs att man känner till något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till barnets skydd. I förevarande fall var det inte i hemmet som barnet utsatts för det eventuella övergreppet. I egenskap av vårdnadshavare kan ju modern avgöra vem barnet skall få träffa. Bestämmer hon att barnet inte skall behöva utsättas för den fara, som hon bedömer föreligga om barnet får träffa sina farföräldrar, behöver ju barnet inget ytterligare skydd.

Om situationen var sådan att modern inte kunde motstå krav från den biologiske fadern eller farföräldrarna om att de senare skulle få träffa barnet eller om Westerström misstänkte att så var fallet förelåg en situation som innebar anmälningsskyldighet enligt 71 § SoL för Westerström. Handlingarna i ärendet tyder dock inte på att en sådan situation var för handen.

Anmälningsskyldighet enligt 71 § förelåg också om situationen var sådan att modern genom sitt handlande eller inaktivitet kunde utsätta barnet för fara till sin hälsa eller utveckling. Emellertid synes inte heller en sådan situation ha varit för handen. Socialstyrelsen bedömer därför att Westerström inte kan klandras för det han inte omedelbart gjorde anmälan till socialnämnden.

En annan sak är att modern i en situation som den förevarande kan behöva hjälp med att bearbeta den konflikt som uppstått mellan henne och barnets farföräldrar. Så har också skett. Westerström synes emellertid ha "överarbetat" ärendet och uppträtt i en för en läkare främmande polisiär roll.

Anlednings saknadest, ex. Westerström att i särskilt brev till farföräldrarna uppmana dem att kontakta honom. Om han bedömde det nödvändigt att farföräldrarna hördes skulle han ha överlåtit den uppgiften till polis- eller åklagarmyndigheten. Att ställa barnets farfar inför ett "ultimatum" där han hade att välja mellan att komma till ett samtal eller att bli polisanmäld är inte förenligt med sjukvårdens uppgifter som de finns angivna i hälso- och sjukvårdslagen.

Ett stort frågetecken måste också sättas för att Westerström utsatte barnet för den videobandade undersökning som finns redovisad i handlingarna. Detta är uppenbarligen inte något som man inom hälso- och sjukvården bör besluta om på eget initiativ. Det är en rent polisiär uppgift att bestämma om huruvida så bör ske. En annan sak är att, om en sådan undersökning skall

ske, den måste göras av specialutbildad personal inom hälso- och sjukvården.

Vid en avvägning av samtliga omständigheter i ärendet anser dock socialstyrelsen för sin del att Westerströms handlande rimligen inte bör föranleda vidare åtgärder ur ansvarssynpunkt.

Hane yttrade sig över remissvaret.

Härefter inkom Westerström på eget initiativ med synpunkter på vad socialstyrelsen anfört. Westerström anförde i huvudsak följande.

I situationer som den aktuella brukar han genomföra videobandning eller ljudupptagning för att barnet skall slippa att på nytt berätta om samma saker t. ex. hos polisen och socialtjänsten. Barnet skyddas genom att dess berättelse säkras. Han hade inte uppfattat sin uppgift som polisiär utan behandlingsinriktad. Han skulle arbeta för barnets bästa och han fann att det kunde föreligga möjligheter att få in farföräldrarna i en behandlingssituation. Tyvärr lyckades han inte formulera brevet så att farföräldrarna uppfattade det hela som ett behandlingserbjudande, vilket är beklagligt.

Westerströms skrivelse översändes till socialstyrelsen. Företrädare för socialstyrelsen lät meddela att man inte avsåg att yttra sig över skrivelsen.

JO tog också del av den vid kliniken förda patientjournalen.

Bedömning

I beslut den 30 juni 1988 anförde JO Gunnel Norell Söderblom följande.

När en moder misstänker att hennes barn utsatts för ett sexuellt övergrepp uppstår en mycket svår situation. Då modern söker hjälp inom psykiatri har läkaren i sin tur svåra avvägningar att ta ställning till.

I det aktuella fallet har Westerström och Jonsson fått information förutom från flickan själv från modern och styvfadern. Westerström och Jonsson har uppenbarligen varit övertygade om att flickans uppgifter varit sanna. Det måste mot bakgrund av de lämnade uppgifterna vara dem obetaget att komma till den slutsatsen. Frågan är då hur Westerström och Jonsson bort förfara. I likhet med socialstyrelsen finner jag inte anledning att kritisera dem såvitt gäller den i 71 § SoL stadgade anmälningsskyldigheten till socialnämnden.

Vad gäller frågan om polisanmälan bort göras är följande att säga.

Läkare i offentlig tjänst har inte någon i lag stadgad skyldighet att göra anmälan till polisen om misstankar om begångna brott. Frågan i vad mån anmälan om brott ändå kan eller bör göras får därför avgöras med ledning av bestämmelserna om sekretess. Som socialstyrelsen påpekat säger 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen att sekretess enligt 7 kap. 1 § samma lag inte hindrar att anmälan om allvarligare brott görs till polis eller åklagare. Läkaren måste således bedöma saken från fall till fall. Viss ledning kan dock hämtas i det faktum att lagstiftaren släppt på sekretessen när det är fråga om allvarliga brott mot unga personer. Modern motsatte sig i det aktuella fallet att polisanmälan gjordes och önskade att farfadern skulle kontaktas för en diskussion om saken. Enligt Westerström kan moderns önskan ha betingats av en strävan att förbättra relationen till farfadern och hans familj. Westerström har enligt vad han uppgivit hit också önskat att få till stånd en behandlingssituation med alla berörda parter. En sådan strävan kan inte

anses stå i strid med hans uppgifter som läkare. Jag finner inte skäl till kritik mot Westerström och Jonsson för att de i det aktuella skedet underlät att genast anmäla saken till polisen.

När Westerström och Jonsson avsånde brevet den 25 april 1986 till farfadern ville man använda möjligheten att göra polisanmälan som ett påtryckningsmedel. Detta är enligt min mening olämpligt.

Westerström har i övrigt beklagat brevets utformning. Jag instämmer i detta beklagande. Formuleringen innebär på sätt socialstyrelsen angivit, att ett ultimatum ställs. Misstankarna presenteras också på ett sätt som måste ha givit farfadern intrycket att han "dömts på förhand". Detta är klart olämpligt. När Westerström nu frångick den, som han hävdar, normala rutinen att göra polisanmälan borde han ha lagt ned större omsorg på formuleringarna. Jag har emellertid inte anledning att misstro Westerströms uppgift hit att det varit hans egentliga avsikt att med patientens (barnets) bästa för ögonen åstadkomma en behandlingssituation.

De motiv Westerström redovisat för sin åtgärd att videofilma samtalet med flickan – bättre underlag för att bedöma flickans trovärdighet och för att bedöma barnets behandlingsbehov – får i huvudsak accepteras. Det kan enligt min mening inte vara otillåtet att en läkare använder sig av videotekniken i sitt behandlingsarbete. (Jfr JO:s ämbetsberättelse 1979/80 s. 285.) Jag delar således inte socialstyrelsens stränga syn på saken.

Sammanfattningsvis anser jag att Westerström utformat brevet i fråga på ett mycket olämpligt sätt. Jonsson har också undertecknat brevet och min kritik avser därför även henne. Jag föreställer mig emellertid att Jonssons inflytande över brevets utformning varit väsentligt mindre än Westerströms.

I likhet med socialstyrelsen finner jag inte anledning till ytterligare åtgärder ur ansvarssynpunkt utan jag stannar vid den uttalade kritiken.

Enskild befattningshavare har vid avslagsbeslut på begäran om utbekommande av allmän handling ansetts skyldig upplysa sökanden om möjligheten att hänskjuta frågan till myndigheten för prövning – tillika fråga om tidsfristen för myndighetens prövning i ärenden om utlämnande av allmän handling

(Dnr 1461-1987)

Anmälan

I sin anmälan till JO anförde L. följande.

Den 26 september 1984 samt den 17 juni 1986 avslog biträdande överläkare J. L. vid Huddinge sjukhus en begäran från mig att få tillgång till samtliga journalanteckningar som förts vid psykiatriska kliniken vid sjukhuset under mina besök vid kliniken.

Då jag först i dagarna fått vetskap om min rätt att få avslaget överprövat av sjukhusdirektionen vid Huddinge sjukhus ställer jag följande frågor.

Det kan inte anses tillfredsställande för den enskilde f. d. patienten att inte få vetskap om sin rätt att begära prövning av beslut fattade av klinikläkare. Jag har den bestämda uppfattningen att åtskilliga patienter låter sig nöjas med vederbörande läkares beslut och därmed äventyras deras rättssäkerhet eftersom dom saknar vetskap om rätten till prövning.

Alla beslut inom sjukvården som delegeras för prövning till den tjänsteman som har "vården om handlingen" bör vid avslag om rätten att få ta del av handlingar självfallet åtföljas av besvärshänvisning. Först då kan man uppnå viss rättssäkerhet.

Utredning

Anmälan remitterades till sjukvårdsdirektören i Stockholms läns landsting för utredning och yttrande. I remissvaret, som avgavs av sjukhusdirektören vid det sydvästra sjukvårdsområdet, anfördes följande.

Reglerna för prövning av utlämnande av allmänna handlingar regleras av tryckfrihetsförordningen 2 kap. 14 § och sekretesslagen 15 kap. 6 §. Enligt sekretesslagen ankommer det på den befattningshavare som svarar för vården av en handling att i första hand pröva frågan om utlämnande till enskild. I tveksamma fall ska han hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Vägrar befattningshavaren att lämna ut handlingen ska han om sökanden begär det, hänskjuta frågan till myndigheten.

Anpassade till förhållandena inom hälso- och sjukvården innebär dessa bestämmelser i de flesta fall att det är klinikchefen – eller den honom underställde läkare till vilken han delegerat beslutanderätten – som primärt avgör om en journal ska lämnas ut när någon vill se den. I det aktuella ärendet har biträdande överläkare J. L., som är den läkare som svarar för vården av L., konsulterat klinikchefen före sitt beslut att inte lämna ut journalen i sin helhet.

L. anser att det inte är tillfredsställande att han inte fått vetskap av J. L. att han har rätt att få beslutet att vägra utlämnande av journalen prövat av myndigheten. Enligt sekretesslagen 15 kap. 6 § föreligger inte någon formell skyldighet att informera sökanden om möjligheten till prövning hos myndigheten av en vägran att lämna ut en journalhandling. Endast om sökanden begär det är befattningshavaren skyldig att hänskjuta frågan till myndigheten.

L. har den 13 juni 1987 vänt sig till styrelsen för sydvästra sjukvårdsområdet med begäran att få hela sin journal utlämnad. Denna begäran kommer att behandlas vid styrelsens sammanträde den 18 augusti 1987. I samband med beredningen av denna begäran har klinikchefen bedömt att ytterligare uppgifter ur journalen – dock inte hel journalen – utan men för patienten eller honom närstående kan lämnas ut. Kopior av dessa uppgifter har översänts till L. Tidigare, den 25 september 1981, har L. erhållit kopior på sid 6–11 av journalen.

L. anser att alla beslut om utlämnande av allmän handling bör vid avslag självfallet åtföljas av besvärshänvisning. Enligt sekretesslagen 15 kap. 7 § får talan ske först sedan myndigheten har beslutat i saken; har befattningshavare hos myndigheten prövat frågan föreligger inte besvärsrätt. Nuvarande lagstiftning medger – såvitt vi kan förstå – inte att L:s uppfattning kan tillmötesgå.

Inom sjukvården råder som regel inte sekretess mot patienten själv. Det har blivit allt vanligare att patienter begär att få ta del av sin journal men det är endast i undantagsfall som patienterna vägras få del av önskade

journaluppgifter. Med tanke på det beroendeförhållande som ofta uppstår mellan patienten och sjukvårdens personal är det särskilt viktigt att patienterna är informerade om sina rättigheter. I första hand har ansvarig personal skyldighet att informera patienterna. Inom Stockholms läns landsting har under flera år dessutom funnits en broschyr "Dina rättigheter som patient". Inom sydvästra sjukvårdsområdet är den utskickad till samtliga vårdavdelningar och ska där finnas tillgänglig för alla patienter. På sidan 6 finns bl. a. information om hur man går tillväga för att få ett beslut att inte få del av sin journal överklagat. L. har uppenbarligen inte fått del av denna broschyr. Vi beklagar detta.

Med anledning av denna anmälan kommer förvaltningen att hos klinikchefer/motsv. påtala den serviceskyldighet som föreligger för myndigheter enligt förvaltningslagens 4:e §. I denna allmänna skyldighet kan anses ingå att informera om möjligheten att få ett beslut att inte få del av sin journal prövat.

L. bereddes tillfälle yttra sig men begagnade sig inte därav.

Bedömning

I beslut den 25 november 1987 anförde JO Gunnel Norell Söderblom, i samråd med övriga ombudsmän, följande.

Jag vill inledningsvis framhålla att JO inte kan besluta om utlämnande av journaler. Den frågan kan endast prövas i den ordning som föreskrivits i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen dvs. av myndigheten och därefter genom besvär till kammarrätten och i sista hand regeringsrätten. Jag begränsar mig därför till en granskning av själva handläggningen av ärendet.

I 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen stadgas att en begäran om utfående av en allmän handling skall göras hos den myndighet som förvarar handlingen och att det är den myndigheten som skall pröva saken. Av 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen följer att ett avslagsbeslut på en begäran enligt 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen med vissa här inte aktuella undantag alltid kan överklagas av den som beslutet gått emot.

I 15 kap. 6 § sekretesslagen ges med hänvisning till bestämmelserna i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen närmare anvisningar för hur myndighetens prövning skall ske. Här sägs att en begäran om att utfå en allmän handling i första hand skall prövas av den befattningshavare som handhar handlingen. I tveksamma fall skall han hänskjuta frågan till myndigheten om detta kan ske utan omgång. För det fall att befattningshavaren vägrar att lämna ut den efterfrågade handlingen skall han – om sökanden begär det – hänskjuta frågan till myndigheten.

I sammanhanget bör också bestämmelsen i 21 § förvaltningslagen uppmärksammas. Här stadgas att en sökande skall underrättas om hur han skall överklaga ett beslut som går honom emot.

De nu återgivna bestämmelserna innebär således att en myndighets avslagsbeslut som rör utlämnande av allmän handling alltid kan överklagas av sökanden och att han skall underrättas härom.

Bestämmelsen i 15 kap. 6 § sekretesslagen reglerar endast handläggningsordningen inom en myndighet och återverkar självfallet inte på den i tryckfrihetsförordningen förankrade besvärsrätten. Översatt till det aktuella fallet betyder detta, att det ålegat J. L. att underrätta L. dels om hans besvärsrätt, dels om att frågan, innan besvär anfördes, måste prövas av

myndigheten som sådan och att detta inte kunde ske med mindre L. begärde att prövningen hänsköts till myndigheten. Det kan nämnas att regeringsrätten för de fall att det överklagade beslutet fattats av en befattningshavare, som inte på grund av delegation var satt i myndighetens ställe, återförvisat målet för prövning av den behöriga myndigheten. (R 1983 Bb 15 och R 1984 Bb 170).

Jag kan således inte instämma i den tolkning av 15 kap. 6 § sekretesslagen som redovisats i sjukhusdirektörens yttrande. Det är enligt min mening mycket allvarligt när den enskilde på detta sätt riskerar att gå förlustig sin besvärsrätt. Ärendet ger mig anledning understryka behovet av en noggrann och ingående information om regelsystemet vad gäller prövningen av framställningar om att utfå allmänna handlingar.

Uppgifterna i yttrandet hit om handläggningen i sjukvårdsstyrelsen ger mig anledning framhålla följande.

Ett ärende som hänskjutits till myndigheten för prövning, skall i princip handläggas enligt samma skyndsamhetsregler som gäller för tjänstemannens prövning. En myndighet som utgörs av en styrelse, nämnd eller liknande organ kan emellertid inte freda sig med att nästa ordinarie möte inträffar först om exempelvis tre veckor. Uppkommer fråga om att pröva en begäran om utlämnande av allmän handling får myndigheten därför sätta ut ett extra sammanträde för att kunna avgöra saken inom en acceptabel tidsram.

För myndighetsorgan som sammanträder mera sällan kan det självfallet vara både kostsamt och besvärligt att med kort varsel få till stånd ett extra sammanträde endast för att pröva en begäran om utlämnande av en allmän handling. Saken kan emellertid ordnas på så sätt att beslutanderätten i sådana ärenden delegeras till någon chefstjänsteman inom myndighetens förvaltning.

Den ordning som landstinget beskrivit i sitt yttrande hit är således inte godtagbar och jag förutsätter att landstinget fortsättningsvis följer tryckfrihetsförordningens bestämmelser om skyndsamhet vid prövningen av här aktuella ärenden.

Jag får anmoda sjukvårdsdirektören att inkomma med en redogörelse över de åtgärder som vidtagits med anledning av detta beslut.

Ärendet föranleder mig att ifrågasätta utformningen av 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen. Det kan enligt min mening befaras att den felaktiga tolkning av bestämmelsen som förekommit i detta ärende inte är unik. Jag har därför beslutat att översända en kopia av beslutet till justitiedepartementet för en eventuell översyn av bestämmelsen så att det redan av sekretesslagen klart framgår att den i första hand beslutande befattningshavaren har skyldighet att för sökanden förklara de olika leden i prövningen.

Jag har erfarit att konstitutionsutskottet har en motion som berör 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen. Jag översänder därför en kopia av detta beslut till konstitutionsutskottet.

Vissa övriga ärenden

Frågor kring begreppet allmän handling

(Dnr 1399-1987 och 1857-1987)

I brev hit begärde två personer att JO skulle granska varför ett brev från sjukvårdsdirektören Sören Larsson till bl. a. ett landstingsråd inte blivit diariefört vid landstinget i Kalmar län. Anmälarna hänförde sig till tidningsartiklar i ärendet. Den ena anmälaren begärde vidare att JO skulle utreda om det fanns flera "hemliga brev" i landstinget.

Klagomålen remitterades till förvaltningsutskottet i Kalmar läns landsting och anmälarna yttrade sig över remissvaret.

I beslut den 10 juni 1988 uttalade *JO Gunnell Norell Söderblom* följande.

I det aktuella brevet förklarar Sören Larsson till en början att han säger upp sin anställning. I brevet behandlar han därefter i tämligen vid omfattning frågor som i huvudsak sammanhänger med de ekonomiska ramarna för verksamheten i mellersta sjukvårdsdistriktet under 1980-talet. Brevet avslutas, som framgår av remissvaret, med att Sören Larsson framhåller bl. a. att brevet är personligt och att han inte har något intresse av en offentlig polemik.

Det skall inledningsvis fastslås att fråga om handling är allmän eller inte helt skall prövas utifrån tryckfrihetsförordningens (TF) regelsystem. Den enskilde förfogar således inte över frågan och kan följaktligen inte hindra att en handling blir allmän och – såvida ingen sekretessregel är tillämplig – offentlig. Det förhållandet att handlingens upphovsman bett att den skall behandlas förtroligt har således ingen direkt betydelse vid bedömningen av handlingens karaktär.

Det brev som Sören Larsson skrev till förvaltningsutskottets ordförande, vice ordförande och landstingsdirektören var tveklöst tillställt dem i dessa deras egenskaper. Det förhållandet att brevet var adresserat personligen till var och en av dem påverkar således inte frågan om brevets karaktär. Inte heller det förhållandet att handlingen förvarades hos adressaterna har självständig betydelse i detta sammanhang (jfr 2 kap. 4 § och 6 § 1 stycket TF). Härav följer att om övriga i TF uppställda förutsättningar för att betrakta brevet som en allmän handling är uppfyllda är brevet en sådan handling.

Mer svårbedömd är i detta ärende frågan om brevet skall betraktas som en s. k. internpromemoria eller som en utifrån inkommen handling. I detta hänseende kan först konstateras att en huvudprincip när det gäller kommunal – dvs. även landstingskommunal – verksamhet är att varje kommun skall vara en odelad förvaltningsenhet (jfr t. ex. prop. 1978/79:181 s. 18 och KU 1978/79:36 s. 4). Ett landsting eller dess förvaltningsutskott kan således i vissa avseenden ses som en och samma myndighet som ett av landstingets sjukvårdsdistrikt.

I 2 kap. 8 § TF ges dock en särskild bestämmelse som reglerar förhållanden mellan olika delar av en myndighetsorganisation. Av stadgandet följer att handlingar är att anse som upprättade eller inkomna i de fall då de olika organen i organisationen uppträder som självständiga gentemot varandra.

I frågor som gäller de ekonomiska ramarna för verksamheten inom sjukvårdsdistriktet i Kalmar läns landsting är distriktet endast beredande organ i förhållande till landstinget och dess förvaltningsutskott. Jag är därför närmast av den meningen att i hithörande frågor sjukvårdsdistriktet och deras företrädare får anses som osjälvständiga enheter av landstinget. Handlingar som i dessa frågor utväxlas mellan t. ex. förvaltningsutskottet och distriktet blir därför inte allmänna.

Det brev som Sören Larsson i sin egenskap av chef för mellersta sjukvårdsdistriktet skrev till vissa företrädare för landstinget rörde i mycket de ekonomiska ramarna för verksamheten i mellersta distriktet och var samtidigt ett försvar för den kritik som riktats mot honom och sjukvårdsadministrationen. Om man betraktar dessa delar av brevet isolerat kan det därför ligga nära till hands att se brevet som en internpromemoria.

Brevet inleds dock med att Sören Larsson säger upp sin tjänst.

Vid en uppsägning handlar en befattningshavare enbart å egna vägnar. En skriftlig uppsägning kan därför inte ses som annat än som en allmän handling när den kommer in till en myndighet.

I detta ärende kompliceras bilden av att Sören Larsson inte riktar uppsägningen till förvaltningsutskottet utan till dess ordförande, vice ordförande och landstingsdirektören. Det torde inte råda någon tvekan om att Sören Larsson var medveten om att uppsägningen skulle riktas till förvaltningsutskottet. Brevet avslutas dessutom med ett konstaterande av att detta är ett personligt brev och att han inte har intresse av att delge förvaltningsutskottet eller direktionen sina synpunkter. Enligt min mening har det på grund av de avslutande raderna funnits visst fog för mottagarna av brevet att betrakta uppsägningen endast som ett besked i förväg om att Sören Larsson hade för avsikt att inkomma med en uppsägning till förvaltningsutskottet. Så skedde ju också.

Det anförda innebär att det finns skäl som talar för att Sören Larssons brev inte var att anse som en allmän handling. Rättspraxis på området är dock inte helt entydig och frågan så tveksam att för ett klart besked hade krävts domstolsprövning. I vart fall leder mina överväganden fram till att det inte kan läggas Adolfsson, Larsson och Franzén till last som fel eller försummelse att de till en början behandlat brevet som en intern skrift.

Klagomålen i övrigt föranleder ingen åtgärd från min sida.

Fråga om skyldighet för sjukhuspersonal att lämna polis upplysningar om intagen patient som avvikit från ådömd vård på LVM-hem

(Dnr 2411-1987)

I anmälan till JO uppgav H., som är socialsekreterare, i huvudsak följande. P. hade efter en dom av länsrätten placerats på Östfora behandlingshem för vård enligt bestämmelserna i lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Personal på ett sjukhus ringde H. och meddelade honom att P., som avvikit från Östfora, intagits på sjukhuset för vård efter en kraftig överdos. H. underrättade polisen för att få P. återförd till Östfora. Personalen på sjukhuset vägrade därefter att lämna polisen några uppgifter rörande P. H. ifrågasatte om personalen gjort rätt.

Efter utredning anförde *JO Gunnel Norell Söderblom* i beslut den 23 februari 1988 i huvudsak följande.

Uppgift om att någon är intagen på sjukvårdsinrättning omfattas av sekretess enligt bestämmelserna i 7 kap. 1 § sekretesslagen. För att kunna lämna ut uppgift om en intagen krävs således att sekretessen inte lägger hinder i vägen. Detta kan ske genom att patienten själv efterger sekretessen eller att uppgiften ändå kan lämnas ut med stöd av någon bestämmelse i sekretesslagen eller annan författning. (I vissa fall kan härigenom förordnas om en skyldighet att lämna ut en uppgift.)

I 7 a § lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen stadgas följande.

7 a § Utöver vad som annars följer av lag eller förordning är hälso- och sjukvårdspersonal skyldig att lämna ut

1. uppgift om huruvida någon vistas på en sjukvårdsinrättning, om uppgiften för särskilt fall begärs av en domstol, åklagarmyndighet, polismyndighet, kronofogdemyndighet eller folkbokföringsmyndighet,
2. uppgift som behövs för en rättsmedicinsk undersökning,
3. uppgift som socialstyrelsens råd för vissa rättsliga sociala och medicinska frågor behöver för sin verksamhet.

Det föreligger således en skyldighet för personalen vid en sjukvårdsinrättning att på förfrågan av polis uppge om en viss person är intagen på inrättningen.

Vad sedan gäller frågan om hur långt skyldigheten sträcker sig att lämna ut uppgifter rörande personens hälsotillstånd gör jag följande bedömning.

Uppgiftsskyldigheten enligt 7 a § tillsynslagen omfattar endast uppgiften om att en viss person befinner sig på inrättningen. Sekretesskyddet för patientens hälsotillstånd upphävs således inte av denna bestämmelse. I de flesta fall som omfattas av bestämmelsen har myndigheten heller inget behov eller intresse av dessa uppgifter. I vissa fall har polisen emellertid en skyldighet att ingripa. I detta fall hade socialförvaltningen hos polisen begärt handräckning för att återföra P. till Östfora för fortsatt verkställighet av den vård länsrätten ålagt P. Av 26 § LVM följer att polisen skall lämna biträde för att inställa P.

Det ligger i sakens natur att en verkställighet av en sådan begäran förutsätter att polisen lämnas de uppgifter som behövs rörande hälsotillståndet för att förrättningen skall kunna genomföras. Föreligger enligt inrättningens bedömning medicinska hinder mot en transport, måste polisen självfallet få ta del av dessa uppgifter för att kunna ta ställning till hur den skall lösa sitt uppdrag. Härvid kan 1 kap. 5 § sekretesslagen vara tillämplig, dvs. för att sjukvården i ett fall som det förevarande skall kunna uppfylla sin skyldighet att vårda patienten kan det vara nödvändigt att den lämnar polisen sådan information att polisen kan uppskjuta sina tjänsteåligganden.

Viss vägledning kan man vidare få från lagen om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. Av 18 § följer bl. a. att lagen i tillämpliga delar gäller för den som under en förpassning till bl. a. LVM-hem tillfälligt intas på häkte. I 4 § sägs bl. a. att vid behandling av häktad skall hänsyn tas till hans hälsotillstånd, att läkares anvisningar rörande vården av sjuk skall iakttas och att— om det kan befaras att transport medfört skada för den häktades hälsa—

läkares medgivande till transporten skall inhämtas.

Av det sagda följer att det i vissa fall kan föreligga en skyldighet för läkare att på begäran av polis även lämna uppgift om den intagnes hälsotillstånd. Det här aktualiserade fallet är enligt min mening ett exempel på en situation där sekretessen inte borde ha lagt hinder i vägen för att lämna polisen den begärda informationen. Som anförts i klinikchefens yttrande borde frågan om uppgifterna skulle lämnas ut överlämnats för bedömning på högre nivå.

Polisens begäran om uppgifter rörande P. har således handlagts felaktigt. Det är inte närmare utrett vem eller vilka polisen varit i kontakt med på sjukhuset. Jag låter det därför bero med den kritik som ligger i det här sagda.

Fråga om skyldighet föreligger upplysa blodgivare om förekomsten av eventuell sjukdom i lämnad blodplasma

(Dnr 795-1987)

I anmälan till JO uppgav E. att hon lämnat blod i avsikt att den vägen snabbare få besked om hon var HIV-positiv. Vid telefonförfrågan fick hon sedan beskedet att man inte lämnade ut resultatet per telefon.

Efter utredning anförde *JO Gunnel Norell Söderblom* i beslut den 17 februari 1988 i huvudsak följande.

Regelsystemet om allmänna handlingars offentlighet är tillämpligt på hela den offentliga sektorn. Blodcentralen vid Karolinska sjukhuset är en inrättning inom den allmänna sjukvården och följaktligen underkastad samma regelsystem som i detta hänseende gäller för sjukvården. Personalen vid blodcentralen har således vid förfrågan i princip uppgiftsskyldighet gentemot den provtagne för resultatet av provtagningen.

Mera tveksamt är vad denna uppgiftsskyldighet omfattar. Syftet med provtagningen är att konstatera om blodet är tjänligt för blodgivning och vilken blodgrupp den tilltänkte blodgivaren har. Analysresultatet ger emellertid en längre gående information, t. ex. om infektioner o. d. som den provtagne lider av. Blodcentralen har för egen del endast intresse av att konstatera om blodet bör användas för blodgivning eller annat medicinskt ändamål. Det ligger därför nära till hands att betrakta materialet som färdigställt hos blodcentralen endast såvitt gäller den information som behövs för detta ställningstagande. För den närmare informationen om förekommande sjukdomar o. d. som blodprovet ger upphov till misstanke om måste, såvitt jag kan förstå, materialet bearbetas och sammanställas av läkare – kanske först efter undersökning av patienten – för att ge underlag för slutsatser om den eventuella sjukdomen.

Det anförda leder mig närmast till slutsatsen att det endast är det material som blodcentralen behöver för egen del som blir allmän handling där. Det är således denna information som skall vidarebefordras till den provtagne. Underrättelse om förekomsten av tecken på sjukdomar eller liknande, t. ex. HIV-virus, i blodet kan däremot inte delges patienten förrän materialet färdigställts av läkare.

Vad slutligen gäller blodcentralens skyldighet att ge information om provtagningen per telefon kan jag inte finna annat än att blodcentralen måste ha erforderlig tid till sitt förfogande för att avkodifiera materialet. Den

tilltänkte blodgivaren måste således enligt min mening underkasta sig gängse rutiner hos blodcentralen, givetvis under förutsättning att dessa rutiner ter sig rimliga. Motsatsen har inte framkommit i ärendet.

Mot bakgrund av det anförda finner jag inte skäl till kritik mot blodcentralens tjänstemän för att man inte lämnat ut den av E. begärda uppgiften.

Fråga om patient bort få ut analysresultat rörande honom själv från ett laboratorium

(Dnr 1869-1986)

En patient, B., uppgav i klagomål till JO bl. a. att han förvägrats få ut svar från ett kliniskt kemiskt laboratorium beträffande prover hans behandlande läkare lämnat in för analys.

Efter utredning anförde *JO Gunnel Norell Söderblom* i beslut den 27 juni 1988 följande såvitt rör här aktuell fråga.

B. var patient hos en behandlande läkare. Som ett led i behandlingen av en patient ingår ofta att den behandlande läkaren tar vissa prover som han begär att få analyserade på laboratorium. De besked den behandlande läkaren får om resultatet av analysen och proverna måste han i allmänhet sammanställa med andra uppgifter om patienten för att kunna ställa en tillförlitlig diagnos. Det kan diskuteras om analysen inte närmast är att hänföra till sådan teknisk bearbetning som avses i 2 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen (TF). Den är då inte att betrakta som en allmän handling hos det kliniskt kemiska laboratoriet. Under inga förhållanden anser jag att i de fall där analysen endast är ett led i en undersökning eller en behandling av en patient laboratoriet kan anses ha en sådan självständig ställning som enligt tryckfrihetsförordningen är en förutsättning för att en utväxling av handlingar mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet skall leda till att handlingarna blir allmänna.

Med det synsätt jag nu anlagt har T. (chefen för laboratoriet) inte haft skyldighet att till B. utlämna resultatet av provanalysen.

Fråga om läkares kontakt med patients arbetsplats inneburit brott mot tystnadsplikt

(Dnr 1647-1986)

I en anmälan till JO uppgav W. bl. a. att en läkare utan hennes medgivande tagit kontakt med hennes arbetsplats och berättat att hon intagits på en psykiatrisk klinik för vård. Uppgiften hade spritts på arbetsplatsen vilket inneburit stor skada för henne.

Efter utredning anförde *JO Gunnel Norell Söderblom* i beslut den 13 april 1988 bl. a. följande.

Vad först gäller frågan om läkaren gjort sig skyldig till brott mot tystnadsplikt gör jag följande bedömning.

Ansvar för brott mot tystnadsplikt kan enligt 20 kap. 3 § brottsbalken bl. a. utkrävas om någon uppsåtligt eller av oaktsamhet som inte är ringa röjer uppgift som han enligt lag eller annan författning är pliktig hemlighålla. Enligt bestämmelserna i 7 kap. 1 § sekretesslagen gäller sekretess, om annat

inte följer av bestämmelserna i 2 § samma kapitel, inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. I 2 § stadgas bl. a. att uppgift rörande frihetsberövande åtgärd enligt lagstiftningen om viss psykiatrisk vård inte omfattas av sekretess.

Det är utrett att läkaren tagit kontakt med kamreren på W:s arbetsplats och därvid uppgivit att W. var intagen för psykiatrisk vård. Enligt läkarens egna uppgifter har han inte lämnat någon ytterligare information beträffande W. utan endast inhämtat upplysningar rörande henne. Inte heller i övrigt har det framkommit något som tyder på att läkaren skulle ha lämnat ut uppgifter utöver det nämnda rörande W:s hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden.

Uppgift om att någon vårdas på sjukhus omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen. Däremot är uppgift, som avser beslut om att någon intagits på sjukhus enligt bestämmelserna i lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV) offentlig enligt bestämmelserna i 7 kap. 2 §. Skälet till detta undantag från den normala hälso- och sjukvårdssekretessen är bl. a. att insynen i den psykiatriska tvångsvården har bedömts vara viktigare än den enskildes integritetsskydd. Det är att märka att offentligheten endast gäller själva uppgiften om att någon är intagen. Övriga uppgifter som diagnos m. m. omfattas av sekretess i vanlig ordning.

Det är utrett att W. vid tidpunkten för läkarens samtal med kamreren var intagen för vård enligt bestämmelserna i LSPV. Uppgiften om att W. var intagen för vård var således offentlig enligt bestämmelserna i 7 kap. 2 § sekretesslagen. Då det inte är visat att läkaren därutöver lämnat några uppgifter rörande W:s person, har han inte gjort sig skyldig till brott mot tystnadsplikt. Frågan om lämpligheten av hans handlingssätt är närmast av läkaretsk natur och som sådan inte lämpad för JO:s prövning. Läkaren har uppgivit att han velat ha information från arbetsplatsen då han bedömde att han därigenom skulle få information som skulle ha stor betydelse för vården av W. Jag har ingen anledning ifrågasätta läkarens bedömning på denna punkt.

Fråga om efterforskning hos ett kommunalt miljö- och hälsoskyddskontor av vem som lämnat meddelande till en tidning, m. m.

(Dnr 280-1987)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Bengt Larsén klagomål mot hälsoskyddschefen i Karlskrona kommun Einar Gredefelt i två avseenden. Larsén ansåg, att Gredefelt vid ett möte den 31 juli 1986 efterforskat vem som till massmedierna lämnat ut en organisationsrapport angående miljö- och hälsoskydds-

kontoret. Larsén vände sig också emot att Gredefelt i ett förslag till yttrande i ett tjänstetillsättningsärende klandrat Larsén för att denne lämnat ut uppgifter till massmedier. Larsén ville, att JO skulle utreda Gredefelts handlande och så långt som möjligt klarlägga, om det fanns grund för Gredefelts anklagelser mot honom.

Utredning

I ärendet hölls förhör med Larsén och Gredefelt samt med ett antal personer som var närvarande vid det tillfälle den 31 juli 1986 då den av Larsén påtalade efterforskningen skulle ha ägt rum, nämligen John-Åke Åkesson, facklig företrädare vid miljö- och hälsoskyddskontoret för SKTF, Leif Salomons-son, ordförande för SKTF i kommunen, Lars Fryksén, ordförande för SACO/SR-K i kommunen, Bo Andersson, ordförande i miljö- och hälso-skyddsnämnden, Åke Nilsson, vice ordförande i samma nämnd, Sven-Erik Svensson, ordförande i kommunens personalnämnd, samt Ingvar Nilsson, vice ordförande i samma nämnd. Förhör hölls också med Georg Ramström, anställd vid kommunens personalkontor som organisationssekreterare.

Ett exemplar av rapporten i fråga – Verksamhetsanalys och organisations-förslag för miljö- och hälsoskyddskontoret i Karlskrona kommun – tillfördes akten hos JO.

I samband med förhören gjordes också en viss granskning av miljö- och hälsoskyddskontorets och personalkontorets diarium.

Bedömning

I beslut den 24 augusti 1987 uttalade JO Ragnemalm följande.

I detta ärende aktualiseras ett flertal bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen, och jag inleder med en redogörelse för dessa. Därefter övergår jag till min bedömning av vad utredningen i detta ärende visar och de slutsatser som kan dras av denna.

I 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) finns de grundläggande bestämmelserna om bl. a. tryckfrihet. Med tryckfrihet förstås i huvudsak envars rätt att, utan några av myndighet eller annat allmänt organ i förväg lagda hinder, utge skrifter. Där finns också föreskrifter om vad som brukar benämnas meddelarfrihet. Det föreskrivs, att det skall stå envar fritt att, i alla de fall då något annat inte är föreskrivet i TF, meddela uppgifter i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till bl. a. tidningsredaktioner. Ansvar för missbruk av tryckfriheten eller medverkan däri får enligt 1 kap. 3 § TF inte utkrävas i någon annan ordning eller i några andra fall än som anges i TF.

2 kap. TF innehåller bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet. Huvudregeln är, att envar har rätt att ta del av allmänna handlingar. En handling är enligt 2 kap. 3 § allmän, om den förvaras hos myndighet och på vissa angivna sätt är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet. En handling anses enligt 2 kap. 6 § TF som inkommen till en myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. Enligt 2 kap. 7 § gäller att en handling anses

upprättad hos en myndighet, när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses dock upprättad när det ärende till vilket den hänförs sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänförs sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. För vissa angivna typer av handlingar finns särskilda bestämmelser, som inte är av omedelbart intresse i detta ärende. I 2 kap. 9 § finns dock en särskild regel om minnesanteckningar. Med minnesanteckning förstås promemoria och annan uppteckning, som har kommit till endast för ett ärendes föredragning eller beredning, dock ej till den del den har tillfört ärendet sakuppgift. Sådan minnesanteckning som inte har expedierats skall inte heller efter den tidpunkt då den enligt 7 § är att anses som upprättad anses som allmän handling, om den inte tas om hand för arkivering.

En allmän handling skall enligt 2 kap. 12 § TF, om inte sekretess hindrar det, på begäran genast eller så snart det är möjligt tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Den som önskar ta del av en allmän handling har också enligt 2 kap. 13 § rätt att mot fastställd avgift få kopia av handlingen.

De senast nämnda bestämmelserna anger alltså myndigheternas skyldigheter. Bestämmelserna om meddelarfrihet innebär emellertid, att de enskilda befattningshavarnas möjligheter att utan påföljd lämna ut uppgifter sträcker sig längre än dessa skyldigheter.

I 7 kap. 3 § anges i vilka fall ansvar kan ådömas för bl. a. den som lämnar uppgifter till en tidningsredaktion för publicering i tryckt skrift. Om meddelaren därigenom gör sig skyldig till vissa angivna brott, kan ansvar enligt annan lag utkrävas. Bland de brott som nämns här finns vissa allvarliga brott, som riktas mot rikets säkerhet. Vidare omnämns oriktigt utlämnande av allmän handling, som inte är tillgänglig för envar, eller tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande, när gärningen är uppsåtlig. Vidare kan uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i vissa fall som anges i en särskild lag föranleda straff. De fall som åsyftas här finns angivna i 16 kap. 1 § sekretesslagen. Där uppräknas ett antal särskilt kvalificerade sekretessbestämmelser, som alltså inte straffritt kan åsidosättas med åberopande av meddelarfriheten. Andra där inte omnämnda sekretessbestämmelser kan däremot utan påföljd åsidosättas under åberopande av meddelarfriheten.

Tryckfriheten och meddelarfriheten har också getts ett särskilt skydd genom det i detta ärende aktuella efterforskningsförbudet. I 3 kap. 4 § TF föreskrivs att myndighet eller annat allmänt organ inte får efterforska bl. a. den som lämnat meddelande för publicering i skrift i vidare mån än som erfordras för åtal eller annat ingripande mot honom som inte står i strid med TF. För efterforskning i strid med denna bestämmelse dömes enligt 3 kap. 5 § TF till böter eller fängelse i högst ett år.

Beträffande den handling som i detta fall skulle ha tillställts en tidningsredaktion för publicering framgår bl. a. följande. Handlingen innehåller en verksamhetsanalys och förslag till organisation för miljö- och hälsoskyddskontoret. Den har utarbetats av en grupp i vilken ingått befattningshavare hos kommunen; en del av dem har dock ingått i gruppen i sin egenskap av fackliga företrädare. Dessutom har i gruppen ingått en företrädare för ett utomstående konsultföretag. Den faktiska utskriften har skett hos konsultfö-

retaget. Den har dock utformats så, att den framstår som en inom kommunen, närmare bestämt miljö- och hälsoskyddskontoret, utarbetad handling. Den har inte diarieförts hos miljö- och hälsoskyddskontoret eller personalkontoret. Rapporten har enligt vad Ramström upplyst behandlats som ett arbetsmaterial, och den har inte heller arkiverats.

Mot bakgrund av vad som framkommit i denna del synes handlingen i fråga knappast kunna anses som en allmän handling utan är snarast att hänföra till sådan handling som avses i 2 kap. 9 § TF. Helt klart är att uppgifterna i handlingen inte är föremål för sekretess.

Slutsatsen av det anförda blir, att det inte förelåg någon skyldighet att lämna ut handlingen, men att det inte heller förelåg något hinder för detta. Då det gällde utlämnande av handlingen till en tidningsredaktion för publicering, gällde den ovan beskrivna meddelarfriheten och det därtill knutna efterforskningsförbudet.

Den efterforskning som Gredefelt enligt Larsén gjort sig skyldig till skulle ha skett vid ett möte den 31 juli 1986. Enligt Larsén skulle då Gredefelt ha frågat först Larséns kollega Åkesson och sedan Larsén själv, om de lämnat ut handlingen. Gredefelt har förnekat detta. Larséns version av vad som förekom vinner stöd av Åkessons uppgifter. De övriga som var närvarande och som hörts under utredningen har dock inte gett någon entydig bild av vad som förekom. Två av dem, Fryksén och Åke Nilsson, har uppgett, att Gredefelt ställt en fråga om vem som lämnat handlingen till tidningen. Tre av dem, Andersson, Svensson och Ingvar Nilsson, har däremot uppgett, att Larsén utan att någon fråga därom ställts självmant uppgav, att det var han som hade lämnat handlingen till tidningen. Salomonsson har uppgett, att han är mycket osäker om hur det förhåller sig på denna punkt.

För egen del anser jag, att ärendet i denna del inte ger mer än två handlingsmöjligheter. Jag kan antingen driva utredningen vidare i syfte att åtala Gredefelt för brott mot efterforskningsförbudet eller lämna denna del av ärendet utan några ytterligare åtgärder. För att det skall vara meningsfullt att driva utredningen vidare, måste utredningsläget dock vara sådant, att en fällande dom kan förväntas. Mot bakgrund av de motstridiga uppgifter som lämnats under den nu genomförda utredningen finner jag det dock inte antagligt, att en domstol skulle finna det tillförlitligen styrkt, att Gredefelt begått gärningen. Jag lämnar alltså denna del av klagomålen.

Klagomålen avser också innehållet i det förslag till yttrande som Gredefelt skrev angående Larsén i tjänstetillsättningsärendet. I yttrandet lade Gredefelt Larsén till last, att han hade lämnat uppgifter till massmedier.

Som redan framgått av det föregående begick Larsén från rättsliga utgångspunkter inte något fel, när han lämnade ut organisationsrapporten. Ingenting tyder heller på att han gjort något sådant fel i samband med tidigare liknande händelser.

Meddelarfriheten är en grundlagsskyddad frihet, som kan nyttjas utan att medföra straff. Givetvis får en befattningshavare inte heller på något annat sätt utsättas för represalier eller obehag för att denna frihet utnyttjas.

Mot bakgrund av det anförda står det klart, att det yttrande som Gredefelt skrev angående Larsén är i hög grad anmärkningsvärt. Yttrandet vittnar om att Gredefelt saknar de kunskaper på detta område som man rimligen bör

kräva att en förvaltningschef besitter. Jag avser då inte bara den omständigheten, att Larséns nyttjande av den grundlagsfästa meddelarfriheten åberopas mot honom i tjänstetillsättningsärendet, utan också att Gredefelt tydligen föreställer sig, att det skulle vara möjligt och tillåtet att ge order eller direktiv om hur meddelarfriheten får nyttjas. På den punkten är hans uppfattning felaktig.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden antog inte Gredefelts förslag till yttrande, och det har uppgetts, att tjänstetillsättningsärendet inte har påverkats av detta eller av frågan om utlämnande av handlingar. Mot den bakgrunden anser jag det inte möjligt att för egen del vidta några ytterligare åtgärder mot Gredefelt med anledning av vad han skrev. Jag stannar därför vid den allvarliga kritik mot Gredefelt som ligger i vad jag redan uttalat i denna del.

I övrigt har jag inte funnit anledning att kommentera vad som framkommit.

Partsoffentlighet i ärende rörande utlämnande av skolmognadstest; tillika frågor rörande skolpsykologs och rektors handläggning av ärende angående utlämnande av handlingar

(Dnr 1515–1987)

I två skrivelser riktade Barry och Carita Fockler flera anmärkningar mot skolpsykologen Maria Dunerfeldt, rektor Gösta Ericsson och skolstyrelsen i Sollentuna.

Anmärkningarna avsåg skolmyndigheternas sätt att handlägga ett ärende om förtida påbörjande av skolgång för makarna Focklers tvillingdöttrar, födda i november 1981.

Sammanfattningsvis hävdade makarna Fockler, att skolmyndigheterna genom att vägra att lämna ut väsentlig information, genom att ej ge riktiga besvärshänvisningar samt genom att – såvitt angick Dunerfeldt – förhålla ärendet och brista i samarbetsvilja hade omöjliggjort eller i vart fall avsevärt försvårat för makarna Fockler att underbygga och genomföra ett överklagande av skolstyrelsens avslagsbeslut.

Yttranden ingavs av dels Maria Dunerfeldt, dels skolstyrelsen efter hörande av Gösta Ericsson. Från skolmyndigheternas sida hävdades bl. a. att man haft stöd i stadgandet i 4 kap. 3 § sekretesslagen för vägran att utlämna ett skolmognadstest.

JO Ragnemalm anförde i beslut den 17 november 1987 följande.

1 Sekretessfrågan

Den i ärendet centrala rättsfrågan har rört makarna Focklers rätt att få ut kopior av det skolmognadstest (Tage Ljungblad, Nybörjarprovet), inkl. barnen Focklers svar och bedömningen av dem, som utgjort det tyngst

vägande beslutsunderlaget, när skolstyrelsen avslagit begäran om förtida skolstart. Makarna har hävdad, att de måste ha tillgång till detta material för att på ett adekvat sätt kunna angripa beslutet och argumentera i ett överklagande. Vid sitt besök hos skolpsykologen Maria Dunerfeldt den 1 juni har de under en kort stund fått se originalhandlingarna. Dunerfeldt har samtidigt givit dem beskedet, att det inte går att lämna ut testmaterialet. Motivering till detta ställningstagande har givits först en månad senare, efter det att Barry Fockler vid flera tillfällen förnyat sin begäran hos såväl rektorn som skolpsykologen. Som skäl att vägra utlämna materialet har i brev från Maria Dunerfeldt 1987-06-30 åberopats sekretessregeln i 4 kap. 3 § sekretesslagen. Härvid har hänvisats till att det är fråga om ett standardiserat prov, avsett att användas flera gånger, och att ett offentliggörande av dess innehåll skulle kunna äventyra provets framtida användbarhet.

Det synes ostridigt, att skolmyndigheterna haft grund för att åberopa den nämnda sekretessregeln till stöd för vägran att utlämna materialet, om tredje man hade begärt att få ut handlingarna. I det aktuella fallet var det emellertid part i ärendet som framställde begäran. Då skall sekretessreglerna tillämpas med beaktande av stadgandet i 14 kap. 5 § sekretesslagen. Detta stadgande innebär, att sekretess i normalfallet viker för parts rätt till aktinsyn (partsinsyn). Endast om det är av *synnerlig vikt* av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs, får myndighet vägra sökande, klagande eller annan part att ta del av handling eller annat material i ärendet. Med uttrycket "synnerlig vikt" markerar lagstiftaren, att det är fråga om undantagssituationer, i vilka det syftesom bär upp sekretessregeln framstår som särdeles tungt vägande i förhållande till partens intresse av full insyn i materialet i ärendet. Utgångspunkten är, att partens intresse i det stora flertalet situationer skall tillmätas större betydelse och sekretessen vika.

I förevarande fall har det varit av avgörande betydelse för makarna Fockler att få tillgång till testmaterialet, eftersom de önskat basera ett överklagande av skolstyrelsens beslut på argumentering mot testets innehåll och utformning. Mot detta skall vägas det allmänna intresset av att provet inte sprids, då ett syfte med provet – dess framtida användbarhet – härigenom skulle kunna motverkas. Skolstyrelsen har i sitt yttrande hävdad, att ett offentliggörande skulle få så menlig inverkan på trovärdigheten av framtida testresultat, att provet i praktiken bleve oanvändbart. Även ett uppgivande av sekretessen gentemot part kan enligt skolstyrelsen få dessa konsekvenser. Skolstyrelsen anser på dessa grunder, att det är av synnerlig vikt att materialet inte utlämnas till någon.

Jag kan inte dela denna uppfattning. Skäl av motsvarande eller större tyngd torde beträffande flertalet sekretessregler kunna åberopas till stöd för upprätthållande av sekretess även gentemot part, varför en konsekvens av skolstyrelsens tolkning av uttrycket "synnerlig vikt" i 14 kap. 5 § sekretesslagen skulle bli, att part sällan finge större rätt än tredje man till insyn i aktmaterialet. Som ovan nämnts är syftet med stadgandet det motsatta. Min bedömning grundar sig på uppfattningen, att skolmyndigheterna övervärderat risken för skadeverkningar av ett utlämnande. Särskilt om man lämnat ut materialet med förbehåll att det fick användas endast i samband med det

planerade överklagandet och ej i vidare mån offentliggöras, vilket skolmyndigheterna kunnat göra med stöd av 14 kap. 9 § sekretesslagen, torde riskerna för men i avseende på testets framtida användbarhet ha varit små.

Jag finner sålunda övervägande skäl tala för att de begärda kopiorna skulle ha utlämnats till makarna Fockler mot fastställd avgift jämlikt 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen och eventuellt med förbehåll rörande vidare spridning jämlikt 14 kap. 9 § sekretesslagen.

2 Brister avseende förfarandet

Den formella handläggningen av ärendet har i flera avseenden varit bristfällig. Jag uppmärksammar följande fel, vilka alla i viss utsträckning bidragit till att försvåra för makarna Fockler att överklaga skolmyndigheternas beslut och därigenom tillvarata sina rättigheter.

Beslutet att ej utlämna testmaterialet fattades i felaktig form, saknade motivering och saknade besvärshänvisning. Maria Dunerfeldt borde rätteligen redan när makarna Fockler första gången begärde att få kopior av handlingarna ha motiverat sitt avslag med hänvisning till 4 kap. 3 § sekretesslagen samt upplyst makarna Fockler om deras rätt jämlikt 15 kap. 6 § sekretesslagen att få ärendet hänskjutet till myndigheten, dvs. rektor, för prövning. Om rektor delat Maria Dunerfeldts uppfattning i sekretessfrågan, skulle han ha meddelat ett avslagsbeslut med motivering samt med besvärshänvisning, varav skulle ha framgått att beslutet kunde överklagas hos kammarrätten i Stockholm (15 kap. 7 § sekretesslagen). Den felaktiga hanteringen har medfört en oacceptabel försening av utlämnandeärendets avgörande (se 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen).

Beslutet i huvudsaken, dvs. skolstyrelsens beslut 1987-06-03, fattat på delegation av rektor Gösta Ericsson, innehöll en felaktig och ofullständig besvärshänvisning. Uppenbarligen förbisåg Ericsson den ändring i förvaltningslagen 1987-01-01 som medförde, att besvären skulle inges till skolstyrelsen och inte till SÖ. Besvärshänvisningen borde vidare ha innehållit uppgift om tidsfrist för överklagande (tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet, inte från den dag då beslutet fattades, vilket hävdas i Maria Dunerfeldts yttrande).

I skolstyrelsens yttrande hävdas att dessa formella felaktigheter berott på bristande kännedom om gällande lagregler hos beslutsfattarna. Makarna Fockler har däremot som sin uppfattning anfört, att ett visst mått av illvilja skulle ligga bakom. Jag finner i ärendet ingenting som styrker denna uppfattning utan delar skolstyrelsens bedömning av orsakerna till bristerna.

Trots detta kan skolmyndigheterna naturligtvis inte undgå kritik. Allt sammantaget visar den formella handläggningen av ärendet på väsentliga brister av en art, som kan leda till rättsförluster för berörda enskilda. Jag utgår från att det inträffade kommer att leda till skärpt uppmärksamhet hos skolväsendets beslutsfattare på förfaranderegler, som gäller i enskilda parter intresse.

Fråga om en årsberättelse för ett aktiebolag med en kommun som huvuddelägare vid ett visst tillfälle var allmän handling hos kommunen. Dessutom fråga om sättet att behandla en begäran att få ta del av handlingen

(Dnr 1413-1987)

Anmälan

I en anmälan till JO, som inkom den 10 juni 1987, framförde Agne Hörnestic klagomål mot Vingåkers kommun för dess handläggning av en begäran från honom att få ta del av en årsberättelse för ett till största delen kommunägt bolag, Vingåkers Hotell AB. Berättelsen, som avsåg verksamhetsåret 1986, skulle enligt Hörnestic ha funnits tillgänglig hos kommunen och borde ha utgjort allmän handling. Klagomålen riktade sig främst mot kommunksekreteraren Helena Viklunds sätt att behandla hans begäran att få ta del av handlingen. Hon hade nämligen hänskjutit frågan till myndigheten för avgörande, vilket skulle leda till en fördröjning av ärendet eftersom kommunstyrelsen skulle sammanträda först den 15 juni 1987. Som grund för sin anmälan angav Hörnestic sammanfattningsvis "Viklunds sätt att argumentera i den uppkomna situationen samt därtill hörande genomförande av överprövning 11 dagar efter förfrågan".

Utredning

Efter remiss inkom kommunstyrelsen med yttrande över klagomålen. Därefter yttrade sig Hörnestic.

Bedömning

JO Ragnemalm uttalade i beslut den 24 november 1987 följande.

Som bakgrund redovisar jag i komprimerad form de lagregler som är aktuella i sammanhanget.

En handling är enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (TF) *allmän*, om den förvaras hos myndighet och enligt bestämmelserna i 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. Omfattas sådan handling inte av någon sekretessbestämmelse – är den med andra ord *offentlig* – skall den på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället och utan avgift tillhandahållas den, som önskar taga del därav; vederbörande har också rätt att alternativt mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen (2 kap. 12–13 §§ TF).

Fråga om utlämnande av allmän handling prövas enligt 2 kap. 14 § TF av den myndighet som förvarar handlingen. Svarar viss befattningshavare vid myndighet enligt arbetsordning eller särskilt beslut för vården av handling, ankommer det emellertid enligt 15 kap. 6 § 2 stycket sekretesslagen på honom att i första hand pröva fråga om handlingens utlämnande till enskild; om han inte finner sig kunna utlämna handlingen på sätt den enskilde begärt, eller om fallet är tveksamt, skall han hänskjuta frågan till myndighetens prövning.

Detta ärende är koncentrerat till frågan, om den ifrågavarande handlingen var att betrakta som *allmän* vid den tidpunkt då begäran om utlämnande framställdes; om så var fallet, skulle den uppenbarligen ha lämnats ut enligt de regler som nyss angivits. Fråga om en handling är allmän eller ej uppkommer oftast beträffande inom myndigheten framställt material, varvid frågan gäller om handlingen fått sådan slutlig form, att den enligt reglerna i 2 kap. 7 § TF är att anse som *upprättad*. I förevarande fall gäller frågan emellertid, om handlingen *inkommit* till myndigheten från aktiebolaget och därmed blivit allmän enligt 2 kap. 6 §. Detta förhållande påverkar – som strax skall beröras – också bedömningen av frågan om hur en begäran om utlämnande av handlingen skall behandlas.

Bakgrunden är, enligt vad utredningen ger vid handen, att flera av kommunens befattningshavare vid sidan av den kommunala tjänsten innehar uppdrag i det till största delen kommunägda bolagets styrelse. Då Hörnestic på kommunalkontoret efterfrågade "1986 års rapport för Vingåkers Hotell AB", avsåg hans begäran en allmän handling endast under förutsättning, att handlingen i fråga överlämnats från bolaget till kommunen och således inkommit till denna. Det förhållandet, att handlingen möjligen faktiskt befann sig i kommunens lokaler, gör den däremot inte automatiskt till allmän; en ledamot av det privaträttsliga subjektets – bolagets – styrelse kan naturligtvis mycket väl förvara handlingen på sitt tjänsterum, utan att den därför skall anses förvarad hos myndigheten i den mening som avses i 2 kap. TF. Utredningen ger inget stöd för att det rörde sig om en till kommunen inkommen handling – det förhållandet, att bolagsstämman vid den aktuella tidpunkten ännu inte tagit ställning till årsrapporten motsäger, att den redan då skulle ha överlämnats till kommunen – varför jag vid bedömningen av hur Hörnestic framställning behandlades på kommunalkontoret anser mig kunna utgå från att den aktuella handlingen då inte var allmän.

Som grund för sin JO-anmälan har Hörnestic sammanfattningsvis angivit "Viklunds sätt att argumentera i den uppkomna situationen samt därtill hörande genomförande av överprövning 11 dagar efter förfrågan". Jag skall bedöma de båda momenten var för sig.

Vad först gäller Viklunds agerande måste tagas i beaktande, att hon helt saknade indikationer – i form av noteringar i register etc. – på att handlingen inkommit till myndigheten (kommunstyrelsen). Under sådant förhållande kan man självfallet inte begära, att hon på basis av Hörnestic påstående om att det rörde sig om en allmän handling skulle efterforska handlingen i frånvarande kommunala befattningshavares tjänsterum. Hade hon gjort detta och följden blivit, att hon funnit handlingen och lämnat ut den, hade hon – under förutsättning att befattningshavaren innehade handlingen endast i sin egenskap av styrelseledamot i bolaget – sannolikt gjort sig skyldig till brottslig gärning. Hörnestic i påminnelsekriften framförda kritik mot Viklund för att hon mot bakgrund av sin inställning beträffande handlingens karaktär upplyste honom om möjligheten att få utlämnandefrågan hänskjuten till myndigheten – "det är svårt att överpröva någonting som inte finns, vilket alltså blir konsekvensen av hennes agerande" – finner jag inte berättigad. Viklund hade att ta ställning till en preciserad begäran om utlämnande av en klart individualiserad handling, som med tanke på banden

mellan bolaget och kommunen teoretiskt *skulle ha kunnat vara* inkommen till och därmed allmän hos kommunstyrelsen. Då hon gjorde bedömningen, att handlingen ännu ej inkommit till myndigheten och därför ännu ej var allmän – vilket ledde henne till slutsatsen, att Hörnestigs framställning skulle avslås – förfor hon korrekt, då hon enligt bestämmelserna i 15 kap. 6 § 2 stycket sekretesslagen hänsköt frågan till myndighetens avgörande. Annorlunda hade förhållandet varit, om Hörnestigs begäran avsett en handling, som uppenbarligen *inte under några förhållanden hade kunnat vara* allmän – om han t. ex. begärt att få ut material, som över huvud inte existerat i sinnevärlden eller som eljest inte under några förhållanden hade kunnat finnas hos kommunen. I sistnämnda fall kan ifrågasättas, om regleringen i TF och sekretesslagen över huvud kan vara tillämplig.

Om Viklunds agerande enligt min mening sålunda inte kan med fog kritiseras, återstår att besvara frågan om handläggningstiden kan anses acceptabel. Av utredningen framgår inte, om kommunstyrelsen över huvud tog ställning till utlämnandefrågan, som de facto kom att sakna betydelse, i och med att kommunsekreteraren dagen efter bolagsstämmans avhållande den 9 juni översände årsberättelsen till Hörnestig. Under alla förhållanden står det emellertid klart, att kommunen inte arrangerat ett tillfredsställande beslutssystem vad gäller ärenden om utlämnande av allmänna handlingar. Gällande regler på området tillåter inte, att sådana ärenden slutligt avgöres först sedan kommunstyrelsen kunnat kallas till sammanträde. Av styrelsens yttrande hit framgår emellertid, att man numera insett detta och föranstaltat om tillskapande av adekvata delegationsregler i syfte att ärendena skall kunna avgöras snabbare. Vid sådant förhållande anser jag mig kunna lämna denna fråga.

Fråga om två tjänsteskrivelser hos en kommunal beredning (miljöprogramkommitté) var att anse som allmänna handlingar innan ärendet, som de tillhörde, hade slutbehandlats. Frågan besvarad nekande

(Dnr 1308-1987)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Kerstin Berlman – med hänvisning till uppgifter i pressklipp som bifogats anmälningsskriften – klagomål mot kommunalrådet Harry Nilsson och kanslichefen Ingmar Funck, Landskrona kommun, angående handläggningen av en begäran från två journalister om att få ta del av två skrivelser från kommunala tjänstemän som ställts till kommunens miljöprogramkommitté.

Utredning

Efter remiss inkom Nilsson och Funck med yttrande över klagomålen (yttrandet hade utarbetats av Funck och Nilsson hade, med visst tillägg, instämt i de delar som det berörde honom själv). I yttrandet anfördes bl. a. följande.

Bakgrund

Kommunfullmäktige i Landskrona tillsatte den 27 januari 1986, § 13, en kommitté på 13 förtroendemän för utarbetande av ett miljövårdsprogram för Landskrona kommun, Miljöprogramkommittén. Miljö- och hälsoskyddschefen, tekniske chefen och utredningsarkitekten ingår som tjänstemän i kommitténs arbetsgrupp. Den sistnämnde är även kommitténs sekreterare och har sitt tjänsterum på stadsarkitektkontoret. Post till Landskrona kommun, kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och stadskansliet öppnas och diarieförs på stadskansliet. Övrig post öppnas och diarieförs hos respektive nämnd/styrelse.

Händelseförloppet

Den 19 maj 1987 vid 14.30-tiden kom två journalister, dock ej anmäld, till stadskansliet och bad att få se en skrivelse, som de uppgav var ställd till Miljöprogramkommittén och undertecknad av tekniske chefen. Skrivelsen skulle ha behandlats vid kommitténs sammanträde kvällen före. Då någon skrivelse som journalisterna efterfrågade inte fanns på stadskansliet bad jag journalisterna vända sig till utredningsarkitekten, som i egenskap av sekreterare i kommittén sköter om kommitténs post.

Tyvärr visade det sig att utredningsarkitekten och hela stadsarkitektkontorets personal var på tjänsteresa just den dagen. Journalisterna ombads då återkomma nästa dag kl. 8.00 och vända sig till utredningsarkitekten. Jag vill poängtera att jag vid detta tillfälle inte kunde bedöma om skrivelsen var offentlig eller inte eftersom jag varken sett eller kände till den.

Journalisterna uppsökte senare samma dag kommunalrådet Harry Nilsson, som meddelade att skrivelsen (egentligen var det två stycken, en av tekniske chefen och en av utredningsarkitekten) behandlats vid kommitténs sammanträde kvällen före och att protokollet inte upprättats. Skrivelserna hade sänts till ledamöterna i kommittén och till tjänstemännen i arbetsgruppen några dagar före sammanträdet. Journalisterna uppgav att de kunde "skaffa" kopior av skrivelserna från en ledamot i kommittén och avlägsnade sig. Jag upplevde inte att journalisterna var särskilt missnöjda då de gick.

— — —

Sakfrågan

Konstateras kan att tjänsteskrivelserna från tekniske chefen och utredningsarkitekten tillställts enbart ledamöterna i kommittén och arbetsgruppens tjänstemän. Tjänsteskrivelserna var ställda till den av kommunfullmäktige tillsatta kommittén. Skrivelserna behandlades av kommittén den 18 maj 1987 på kvällen. Skrivelserna slutbehandlades inte vid detta tillfälle. Protokollet var inte upprättat den 19 maj 1987 då journalisterna frågade efter skrivelserna. *Skrivelserna var alltså inte offentliga vid denna tidpunkt.* — — —

Kerstin Berlmán yttrade sig därefter.

Bedömning

I beslut den 24 november 1987 uttalade JO Ragnemalm följande.

En handling är enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (TF) *allmän*, om den förvaras hos myndighet och enligt bestämmelserna i 6 eller 7 § är att anse som *inkommen* till eller *upprättad* hos myndighet. Omfattas sådan handling inte av någon sekretessbestämmelse – är den med andra ord offentlig – skall den enligt 12 § på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället och utan avgift tillhandahållas den, som önskar taga del därav; enligt 13 § har vederbörande också rätt att alternativt mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen.

Detta ärende är koncentrerat till frågan, om de ifrågavarande handlingarna var att betrakta som *allmänna* vid den tidpunkt då de efterfrågades av de båda journalisterna; om så var fallet, skulle de ha lämnats ut enligt ovan angivna regler, då intet tyder på att de var föremål för sekretess. Innan jag redovisar min rättsliga bedömning vill jag påpeka, att de uppgifter som lämnats i klagomålen delvis skiljer sig från vad som anförts i remissvaret beträffande vad som faktiskt förekommit vid de båda journalisternas besök på stadskansliet. Att genom ytterligare utredningsåtgärder härifrån söka utröna, vad som mera exakt tilldragit sig, har jag inte funnit meningsfullt; jag noterar emellertid, att Berlman inte själv varit närvarande vid besöket, och anser mig därför i princip kunna lägga den av Funck och Nilsson lämnade beskrivningen av det faktiska händelseförloppet till grund för bedömningen.

Det material journalisterna önskade utfå bestod av två tjänsteskrivelser, som upprättats av två hos kommunen anställda tjänstemän, vilka ingick i en arbetsgrupp tillhörig en av kommunfullmäktige tillsatt miljöprogramkommitté. Skrivelserna var ställda till kommittén och hade dagen före de två journalisternas besök på stadskansliet behandlats vid ett kommittésammanträde; redan några dagar dessförinnan hade skrivelserna tillställts kommitténs ledamöter och arbetsgruppens tjänstemän. Skrivelserna hade dock inte slutbehandlats vid detta sammanträde, och protokollet från sammanträdet hade den 19 maj ännu inte upprättats.

Vad först gäller frågan, huruvida skrivelserna var att enligt 2 kap. 6 § TF anse som *inkomna* till myndigheten och på den grunden *allmänna*, gör jag den bedömningen, att den tekniska chefen och utredningsarkitekten, vilka ingick i arbetsgruppen, inte intog en så självständig ställning i förhållande till kommittén, att handlingarna på sätt som stadgas i 2 kap. 8 § TF blev att anse som *allmänna* genom att de överlämnats till kommittén. Jag gör detta konstaterande, trots att Funck i sitt yttrande hit förklarat, att tjänsteskrivelserna tillställts enbart ledamöterna i kommittén och arbetsgruppens tjänstemän; senast i samband med att kommittén vid sammanträdet den 18 maj behandlade skrivelserna måste de nämligen anses ha kommit myndigheten som sådan till handa – men alltså, som nyss sagts, utan att därför ha "inkommit" dit i den mening som avses i 2 kap. 6 § TF.

Det återstår då att bedöma, om skrivelserna i stället kunde anses som *upprättade* hos myndigheten enligt bestämmelserna i 2 kap. 7 § TF. Av dessa framgår bl. a. att sådana handlingar som expedieras enligt huvudregeln skall anses upprättade i och med expedieringen, medan handlingar som inte

expedieras men hör till ett visst ärende blir att betrakta som upprättade då ärendet slutbehandlats. Appliceras dessa regler på det aktuella fallet, uppkommer först frågan, om skrivelserna redan då de några dagar före kommitténs sammanträde tillställdes dess ledamöter var att anse som expedierade. Denna principfråga har bedömts av dåvarande JO Sigvard Holstad i ett beslut den 12 februari 1986 (dnr 406-1985, ämbetsberättelsen 1986/87 s. 221). JO Holstad – som dock ansåg rättsläget oklart – uttalade därvid, att det fanns fog för att göra gällande, att någon expediering i TF:s mening inte hade skett, då handlingar översänts enbart till myndighetens egna ledamöter som led i ett ärendes interna beredning. Jag delar Holstads uppfattning och kan som stöd härför nu också hänvisa till ett avgörande av regeringsrätten den 17 mars 1987 (RÅ 1987:29) rörande ett tjänsteutlåtande, som stadsbyggnadskontor avgivit till byggnadsnämnd. – Inte heller kan handlingarna anses ha blivit upprättade i och med att de blev föremål för behandling vid kommitténs sammanträde. Då det torde röra sig om handlingar, som inte skall expedieras men som hänför sig till visst ärende, blir enligt vad som ovan redovisats tidpunkten för ärendets slutbehandling avgörande. I remissvaret hävdas att skrivelserna inte slutbehandlades vid sammanträdet, men även om så skulle ha skett kan *ärendet* inte anses i TF:s mening slutbehandlat förrän vid den tidpunkt då det över sammanträdet förda protokollet justerades. (Vid samma tidpunkt blev f. ö. själva protokollet enligt en specialbestämmelse i andra stycket av 2 kap. 7 § TF att anse som upprättat.) Enligt uppgift var protokollet vid tidpunkten för journalisternas besök på stadskansliet den 19 maj inte färdigställt och alltså än mindre justerat, varför deras begäran om utlämnande inte avsåg en då upprättad och allmän handling.

Min slutsats blir sålunda, att kritik inte med fog kan riktas mot Funck och Nilsson för att de begärda handlingarna vid den aktuella tidpunkten inte utlämnades. Inte heller vill jag kritisera Funck – som inte hade tillgång till handlingarna och sålunda inte rimligen kunde ta ställning till om de såsom allmänna och offentliga skulle utlämnas – för att han hänvisade journalister-na till att göra en ny hänvändelse kl. 8.00 påföljande dag, då stadsarkitekt-kontorets personal var tillgänglig.

Fråga bl. a. om vid vilken tidpunkt en inom kommunal myndighet utarbetad rapport, som lämnats för tryckning, blev att anse som allmän handling och om egenskapen av allmän handling kan gå förlorad under den tekniska bearbetningen. Kritik mot handläggningen; bl. a. borde man ha tillsett att ett exemplar av den färdigställda rapporten funnits tillgängligt hos myndigheten

(Dnr 2551-1987)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Inger Söderlund, såsom företrädare för Dala-Demokraten, klagomål mot miljö- och hälsoskyddsnämnden i Falu

kommun för bl. a. dess handläggning av en begäran från tidningens redaktion att få ta del av en inom miljö- och hälsoskyddskontoret utarbetad luftundersökningsrapport. Klagomålen gällde i korthet bristande diarieföring, dröjsmål med att lämna begärd besvärshänvisning och att nämnden försvårat för tidningen att få ut rapporten före en utsatt presskonferens.

Utredning

Efter remiss inkom miljö- och hälsoskyddsnämnden med yttrande, vari bl. a. lämnades följande redogörelse för rapportens tillkomst och händelseförloppet i övrigt.

Under 1986–87 har miljö- och hälsoskyddskontoret utfört mätningar och undersökningar av luftkvaliteten i Falu tätort. Det egentliga mätarbetet avslutades i april 1987. Därefter har arbete pågått med sammanställning och utvärdering av materialet.

Under 1987 har massmedia, både på egen begäran och på initiativ av miljö- och hälsoskyddskontoret, informerats om det preliminära resultatet av undersökningen.

Den slutliga rapporten förelåg i färdigutformning fredagen den 23 oktober 1987. Rapporten, som omfattar 33 sidor, överlämnades omedelbart till kommunens tryckeri för mångfaldigande. Tryckeriet är beläget på Ingarvet ca 2–3 km från miljö- och hälsoskyddskontoret. Miljö- och hälsoskyddskontoret talade om för tryckeriet att miljö- och hälsoskyddsnämnden kallat till presskonferens torsdagen den 29 oktober för att presentera rapporten och att rapporten till den dagen skulle finnas i färdigtryckt skick.

Tisdagen den 27 oktober på eftermiddagen kom en förfrågan per telefon från redaktören vid DD, Hakon Ahlberg, om att få ta del av rapporten. Vid kontroll hos kommunens tryckeri befanns att rapporten ännu inte var färdigtryckt. Ahlberg upplystes då om att han skulle få rapporten så snart det var möjligt dvs. så snart tryckeriets arbete med rapporten var klart. Ahlberg begärde då en besvärshänvisning vilken begäran mottogs av kontorets assistent Siv Pettersson. Siv Pettersson tog omedelbart kontakt med miljö- och hälsoskyddschefen Erland Fernerud som därefter rådgjorde med stadsjuristen för att kunna lämna en korrekt besvärshänvisning. Dessa kontakter skedde strax före kl. 17.00 tisdagen den 27 oktober.

Vid en pressinformation onsdagen den 28 oktober på morgonen informerades massmedia, däribland DD, om att rapporten skulle lämnas ut så snart det var möjligt, dvs. när rapporten var tillgänglig. Vid pressinformationen delades bilagda PM ut till samtliga närvarande innehållande den av Hakon Ahlberg begärda besvärshänvisningen.

Vid 14-tiden samma dag kunde rapporten hämtas vid tryckeriet och distribuerades omgående genom miljö- och hälsoskyddskontorets försorg med bilbud till massmedia.

Inger Söderlund yttrade sig därefter.

Bedömning

I beslut den 22 februari 1988 uttalade JO Ragnemalm följande.

Ärendet gäller i första hand frågan, huruvida rapporten vid tidpunkten för begäran om dess utlämnande var att anse som allmän handling hos nämnden, och om den i så fall borde ha utlämnats i anledning av tidningens begäran

därom. Klagomålen aktualiserar i anslutning här till även bl. a. frågan om utformningen av avslagsbeslut och besvärshänvisning.

En handling är enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (TF) allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt bestämmelsen i – såvitt nu är i fråga – 7 § är att anse som upprättad hos myndighet. Enligt 7 § gäller som huvudregel att en handling anses upprättad hos myndighet, när den expedierats. En handling som inte har expedierats anses dock upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

En sådan allmän handling skall enligt 2 kap. 12 § TF, om den inte omfattas av någon sekretessbestämmelse, på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den; myndighet är enligt andra stycket dock inte skyldig att tillhandahålla handling på stället – dvs. i myndighetens lokaler – om "betydande hinder" möter. I stället för att ta del av en handling hos myndigheten har sökanden enligt 13 § rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen, till den del den får lämnas ut.

Enligt den i 15 kap. 1 § sekretesslagen fastlagda huvudregeln skall allmän handling, när den kommit in till eller upprättats hos myndighet, utan dröjsmål registreras. Beträffande allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, anvisas emellertid som ett alternativ till registrering att handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller upprättats.

Vad gäller det faktiska händelseförloppet framgår av utredningen följande. Miljö- och hälsoskyddskontoret hade av miljö- och hälsoskyddsnämnden fått i uppdrag att under åren 1986–87 utföra vissa mätningar och undersökningar av luftkvaliteten i Falu tätort. För de handlingar som hänförde sig till ärendet fanns en akt upplagd. Den handling som anmälan särskilt avser utgjorde en slutlig rapport över undersökningen, innefattande sammanställning och utvärdering av materialet. Rapporten, som förelåg i färdigt skick den 23 oktober 1987, överlämnades omedelbart till kommunens tryckeri för mångfaldigande. Originalen skulle därefter tillföras akten och registreras på aktomslaget. Rapporten skulle även presenteras vid en presskonferens den 29 oktober 1987. Av utredningen framgår vidare att tidningens redaktör den 27 oktober begärde att få ta del av rapporten, att han, sedan han upplysts om att han skulle få rapporten så snart tryckningen var färdig, begärde besvärshänvisning samt att rapporten på eftermiddagen den 28 oktober distribuerades med bilbud till massmedia, däribland Dala-Demokraten.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden vitsordar i sitt yttrande hit, att rapporten "förelåg i färdig utformning" den 23 oktober. Av miljö- och hälsoskyddsschefens till yttrandet fogade PM av den 28 oktober framgår också att rapporten redan före tryckningen ansetts föreligga "i färdigt skick", varför det var fråga om en upprättad, allmän handling. Det får sålunda anses ostridigt, att rapporten den 23 oktober blivit en enligt bestämmelserna i 2 kap. 7 § TF upprättad och därmed *allmän* handling. Då det inte gjorts gällande, att den innehållit uppgifter, som är föremål för sekretess, var handlingen tillika *offentlig* och skulle som sådan vid denna tidpunkt på begäran utlämnas enligt

bestämmelserna i 2 kap. 12 och 13 §§ TF.

Att tidningens redaktör den 27 oktober inte fick del av rapporten förklaras av att nämnden inte behållit något exemplar av denna, vare sig originalet eller en kopia av det till tryckeriet överlämnade manuskriptet. Som följd av detta förfaringssätt fanns rent faktiskt hos nämnden ingen handling, varför det skulle kunna hävdas, att det brast i det grundläggande kravet för att en handling skall anses vara allmän – att den "förvaras" hos myndigheten (2 kap. 3 § TF).

Här aktualiseras en i den juridiska litteraturen omdiskuterad principfråga, nämligen om överlämnandet av en originalhandling för teknisk bearbetning eller lagring kan leda till att denna handling, om den före överlämnandet var allmän hos det uppdragsgivande organet, skulle kunna förlora denna egenskap. (Se senast Bohlin, *Allmänna handlingar*, 1988, s. 78 f. med hänvisningar.) Rättsläget är i avsaknad av klargörande prejudikat något osäkert, men jag vill i anslutning till vad jag tidigare utvecklat i en artikel i *Förvaltningsrättslig tidskrift* (1981 s. 45 f.) beskriva det på följande sätt.

Gäller det en kortvarig faktisk förvaring hos utomstående, från vilken handlingen vid behov snabbt kan återkrävas, kan man möjligen betrakta den som fortfarande förvarad av uppdragsgivaren (se JO 1981/82 s. 282). Den pågående tekniska bearbetningen eller lagringen skulle då endast få den konsekvensen, att ett kortare dröjsmål med utlämnandet skulle få accepteras av sökanden med hänsyn till att handlingen är föremål för särskilda åtgärder som ett led i myndighetens arbete. På samma sätt skulle man då eventuellt kunna betrakta den situationen, att handlingen väl inte kan omgående återgå till myndigheten men i stället kan företes hos den som har hand om bearbetningen eller lagringen; det skulle då vara fråga om ett sådant i 2 kap. 12 § andra stycket förutsatt fall, där "betydande hinder" möter mot att handlingen tillhandahålls "på stället". Om handlingen däremot lämnas bort för längre tid och av olika skäl inte kan återkrävas eller företes hos uppdragstagaren, är det – utan att göra våld på lagtexten – svårt att hävda, att den alltjämt i lagens mening förvaras hos den uppdragsgivande myndigheten. För att offentlighetsprincipen inte skall sättas ur spel bör man i denna situation kräva, att myndigheten behåller originalet eller en kopia av det överlämnade materialet.

Vad gäller det aktuella fallet kan inledningsvis konstateras att rapporten den 23 oktober eller samma dag som den fått sin slutliga utformning och därmed blev att anse som "förvarad", "allmän" och "offentlig" hos miljö- och hälsoskyddsnämnden översändes till tryckeriet, och att den återkom från tryckeriet den 28 oktober och då utlämnades till bl. a. Dala-Demokraten. Då tidningens redaktör, såvitt utredningen utvisar, först den 27 oktober gjort en formell framställning om rapportens utlämnande, förorsakade nämndens anering av frågan således i realiteten endast en dags fördröjning. Detta dröjsmål är inte längre än vad som normalt i samband med framställningar om utlämnande av allmänna handlingar måste accepteras för att bereda en myndighet rådrum för att taga ställning till frågan om handlingen är allmän och offentlig. Att utlämnandet i det konkreta fallet sålunda lyckligtvis inte påtagligt försenades medför emellertid inte, att ärendets behandling hos

nämnden är invändningsfri. Anmärkningarna kan sammanfattas i följande två punkter.

1. Originalet eller en kopia av rapporten borde vid färdigställandet den 23 oktober ha behållits av nämnden; handlingen skulle vid detta tillfälle ha diarieförts och på begäran ha utlämnats. – Det är generellt angeläget, att en myndighet, som avser att för längre eller kortare tid överlämna allmän handling till utomstående, försäkrar sig om att ett exemplar av samma handling finns kvar hos myndigheten och i förekommande fall – om handlingen också är offentlig – kan utlämnas enligt reglerna i TF och sekretesslagen. Även om förvaringen hos utomstående avses bli kortvarig, och även om handlingen utan markant dröjsmål kan återkrävas, alternativt företes hos den som tillfälligt har hand om den, är det för att varje tvekan om handlingens karaktär av allmän skall undanröjas och för att en begäran om utlämnande snabbt skall kunna effektueras angeläget, att ett exemplar av handlingen inte bara juridiskt utan även fysiskt "förvaras" hos myndigheten dvs. befinner sig i dess lokaler.

2. Tidningsredaktörens framställning den 27 oktober skulle – om rapporten, som fysiskt befann sig hos tryckeriet, inte ansågs "förvarad" hos nämnden – ha besvarats med ett klart avslagsbeslut till vilket skulle ha fogats en fullständig besvärshänvisning. – Anmärkningen på denna punkt avser inte det förhållandet, att ett besked lämnades först dagen därpå, utan avser svarets utformning. Dröjsmålet förklaras nämligen av att framställningen, enligt vad som framgår av utredningen, mottogs av en assistent utan behörighet att besluta i saken; assistenten förför helt korrekt, då hon hänsköt frågan till behörig befattningshavare, och den tidsutdräkt som sedan följde är, som framgått ovan, inte att betrakta som onormal. Däremot uppfyller inte den promemoria som miljö- och hälsoskyddschefen Fernerud den 28 oktober lämnade som svar på framställningen om rapportens utlämnande rimliga krav på ett avslagsbeslut med tillhörande besvärshänvisning. Det åligger den myndighet hos vilken en sådan framställning göres eller den till vilken uppgiften delegerats – jag förutsätter, att Fernerud hade sådant bemyndigande – att meddela ett formellt avslag med angivande av skälen härför. Promemorian innehåller endast ett konstaterande av att det beredde praktiska svårigheter – att det inte var "möjligt" – att lämna ut handlingen, samtidigt som det vitsordades, att det rörde sig om en allmän handling. Besvärshänvisningen är i flera avseenden ofullständig; bl. a. saknas uppgift om besvärstidens längd.

Med den kritik som ligger i det sagda avslutas ärendet.

Fråga om ansvar för underlåtenhet att fatta beslut i anledning av framställning om utlämnande av allmänna handlingar. Åtalsunderlåtelse efter avslutad förundersökning

(Dnr 1270-1986)

Med anledning av klagomål från Helge Rudling mot personalkontoret i Falkenbergs kommun angående utlämnande av allmänna handlingar meddelade JO Ragnemalm den 9 mars 1988 följande beslut.

Klagomål och tidigare utredning

I en anmälan, som kom in till JO den 13 maj 1986, har Rudling uppgett i huvudsak följande. I en skrivelse den 16 april 1986 till personalchefen Claes Hederstierna i Falkenbergs kommun begärde Rudling att få ta del av kommunens socialchefs "hela personakt, med undantag för de uppgifter som kan anses falla under sekretesslagen". I stället för att villfara denna begäran har Hederstierna initierat en skriftväxling. Hederstierna vägrar att lämna ut handlingarna med motiveringen att de inte är allmänna men anser ändå, att de är allmänna och står till förfogande om Rudling preciserar varje enskild handling. Handlingarna står dock endast till förfogande vid besök hos myndigheten. Hederstierna vägrar också att lämna besvärshänvisning. Rudling vill att JO granskar Hederstiernas handlande.

Till sin anmälan har Rudling fogat bl. a. kopior av sin begäran om att få ut socialchefen Johanssons personalakt och av Hederstiernas svar, som är dagtecknat den 23 april 1986. Den senare handlingen innehåller bl. a. följande.

Vidare anför Du att Du vill få taga del av Johanssons hela personakt. Vi vill klargöra att personakten i sig inte är offentlig handling. Du får anföra vilka handlingar i akten som Du vill taga del av. Dessa kan Du sedan få ta del av på Personalkontoret, Sandgatan 5 A, Falkenberg.

Rudling har också senare gett in åtskilliga handlingar i detta ärende, bl. a. en kopia av ett av kammarrätten i Göteborg den 2 juni 1986 meddelat beslut. Av beslutet framgår att Rudling anfört besvär i saken hos kammarrätten, men att kammarrätten avvisade besvären med hänvisning till att något överklagbart beslut inte förelåg. I beslutet antecknades även att handlingarna i målet borde översändas till kommunen, som hade att ta upp Rudlings begäran till ny behandling. Efter förnyade besvär av Rudling meddelade samma kammarrätt ett beslut med samma innebörd den 28 augusti 1986. Rudlings besvär avvisades alltså på nytt på samma grund. Kammarrätten översände även denna gång handlingarna i målet till Falkenbergs kommun för fortsatt behandling.

En utredning gjordes av JO Sigvard Holstad. Under den utredningen inhämtades yttranden från kommunstyrelsen i Falkenbergs kommun, och ytterligare skrifter ingavs av Rudling.

Det skall tilläggas, att Rudling redan tidigare hade begärt att få ta del av personakten för kommunens socialchef. Den gången vände sig Rudling till socialnämnden i saken. Efter klagomål från Rudling behandlades socialnämndens handläggning av denna begäran av JO Tor Sverne i ett beslut den 23 augusti 1985 (dnr 2022-1984). I den delen riktade JO Sverne kritik mot socialnämnden för att Rudlings begäran om att få ut personakten inte hade behandlats av någon beslutsfattare.

JO Holstads delbeslut

JO Holstad meddelade den 17 februari 1987 ett delbeslut i det nu aktuella klagoärendet. Han anförde då följande under rubriken bedömning.

I 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen (TF) föreskrivs att allmän handling som får lämnas ut genast eller så snart det är möjligt utan avgift påstället skall tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Och i 13 § föreskrivs att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En begäran att få en avskrift eller en kopia av en allmän handling skall behandlas skyndsamt. I allmänhet skall en sådan begäran behandlas inom någon eller några få dagar. Det senare har uttalats av JO i ett flertal beslut.

Av bl. a. handlingarna i detta ärende framgår att Rudling redan för flera år sedan begärde att få ut socialchefens personakt. Hans begäran den gången riktades till socialnämnden och dess handläggning har JO Sverne uttalat sig om. Vad jag har att ta ställning till är därför endast handläggningen inom personalkontoret av den framställning som Rudling gjorde i sin skrivelse den 16 april 1986 om att få ut socialchefens personakt.

Av utredningen framgår att Rudling... ännu mer än ett halvt år efter det att framställningen gjordes inte fått handlingarna eller något överklagbart beslut om att han vägrades att få ut dem. En sådan handläggningstid är givetvis mot bakgrund av vad som här inledningsvis anförts i allmänhet inte godtagbar. Och frågan blir därför om det finns någon godtagbar ursäkt för att handlingarna inte lämnats ut eller ett beslut fattats om att vägra utlämnande.

Rudlings begäran avsåg socialchefens "hela personakt, med undantag för de uppgifter som kan anses falla under sekretesslagen". Denna begäran kan enligt min mening inte förstås på annat sätt än att Rudling önskade få del av samtliga allmänna handlingar i personakten som kunde lämnas ut utan hinder av sekretess. I detta avseende var alltså Rudlings framställning klar. En annan sak är att jag inte anser mig kunna av framställningen helt klart utläsa att Rudling önskade få kopia av handlingarna. På den punkten har det enligt vad som framgår av yttrandet hit dock inte förelegat någon tvekan på personalkontoret. Man har, möjligen genom andra kontakter med Rudling, hela tiden haft klart för sig att han önskade kopior av handlingarna.

Mot bakgrund av det nu sagda fanns det inte någon anledning att som skedde i personalchefens svar till Rudling avkräva honom ett besked om vilka handlingar han ville ha. Det var inte heller befogat att i det sammanhanget hänvisa Rudling till att inställa sig på personalkontoret, åtminstone inte utan att ange att det fanns alternativ till en sådan inställelse. Den normala rutinen inom kommunen är ju enligt vad som upplysts att sända begärda kopior mot postförskott.

Nu har det emellertid uppgivits att syftet med personalchefens svar till Rudling var att undvika att Rudling drabbades av kostnader för kopior som han kanske inte alls var intresserad av. Det kan givetvis många gånger vara välbetänkt att i ett sådant syfte ta kontakt med beställaren. Men sådana kontakter bör i så fall tas omgående och inte föranleda en försening av behandlingen när beställningen som i detta fall måste anses klar. För det fall att personalchefens syfte med svaret till Rudling var det som nu uppgivits var utformningen av svaret f. ö. tämligen missvisande. Detta syfte kom inte till klart uttryck förrän personalchefen den 1 september 1986, mer än fyra månader efter det att framställningen gjorts, på nytt skrev till Rudling.

Redan av det nu sagda följer att jag är kritisk till handläggningen inom personalkontoret av Rudlings framställning. Beaktas dessutom att kammarrätten vid två tillfällen översänt handlingarna till kommunen för fortsatt handläggning framstår det givetvis som ännu märkligare att Rudlings framställning inte prövats inom kommunen.

Sammanfattningsvis föreligger det alltså en framställning från Rudling som man redan för åtskillig tid sedan borde ha tagit ställning till. Någon tvekan kan åtminstone inte numera råda om vad framställningen avser. Om man inte

redan gjort det måste kommunen därför nu utan ytterligare dröjsmål ta ställning till Rudlings framställning. Föreligger hinder mot att lämna ut någon handling måste ett formellt beslut om detta meddelas. Och i den mån något sådant hinder inte föreligger måste kopior av handlingarna tillhandahållas Rudling.

Kommunen har alltså en ovillkorlig skyldighet att ta ställning till Rudlings begäran. Jag emotser därför ett besked så snart som möjligt från kommunen om detta ställningstagande. I avvaktan på ett sådant besked håller jag detta ärende öppet. När beskedet föreligger kommer jag att ta ställning till frågan om ansvaret för det inträffade.

Den fortsatta utredningen

Sedan JO Holstad hade meddelat sitt delbeslut anmäldes från kommunens personalkontor att man den 20 februari 1987 till Rudling mot postförskott hade översänt de handlingar i socialchefens personakt som man bedömt kunna lämnas ut utan hinder av sekretess.

Ansvaret för den fortsatta utredningen övertogs av mig i samband med att Holstad avgick och jag tillträdde som JO. Jag beslutade då att inleda en förundersökning avseende myndighetsmissbruk alternativt vårdslös myndighetsutövning.

Under förundersökningen har personalchefen Claes Hederstierna och personalutskottets ordförande Sven Persson hörts som misstänkta. Visst skriftligt material har också införskaffats, bl. a. instruktionen för kommunens personalutskott samt kallelser med föredragningslistor till personalutskottets sammanträden den 28 juli och den 29 september 1986 samt protokollen från dessa sammanträden.

Jag har också hållit ett sammanträde enligt 23 kap. 18 § tredje stycket rättegångsbalken med Hederstierna och Persson samt deras offentlige försvarare advokaten Jan Ertsborn.

Bedömning

Inledningsvis vill jag uttala, att jag helt delar de uppfattningar som JO Holstad gett uttryck för i sitt delbeslut i detta ärende. Vad jag har anledning att uppehålla mig närmare vid är därför endast frågan om ansvaret för det inträffade.

Av utredningen framgår alltså att det dröjt tio månader från det att framställningen om att få ut kopior av allmänna handlingar gjordes till dess man inom kommunen tog ställning till den. Att ta ställning till en sådan begäran innefattar myndighetsutövning. De för denna myndighetsutövning i tryckfrihetsförordningen uppställda reglerna har åsidosatts genom detta dröjsmål. Detta dröjsmål måste otvivelaktigt sägas ha medfört förfång som ej är ringa för den som gjort framställningen. De objektiva rekvisiten för sådana brott som avses i 20 kap. 1 § brottsbalken är alltså uppfyllda.

När det gäller frågan om vem eller vilka som bär ansvaret för det inträffade är givetvis den kommunala organisationen av intresse. Den personaladministrativa verksamheten i Falkenbergs kommun utövas av ett utskott inom kommunstyrelsen, personalutskottet, och på tjänstemannaplanet av ett

personalkontor, som förestås av en personalchef. För verksamheten gäller en instruktion. I denna föreskrivs i ett antal punkter, som inte är av omedelbart intresse i detta fall, vilka uppgifter personalorganet skall fullgöra. I den sista punkten föreskrivs dock att det ankommer på personalorganet bl. a. "att i övrigt handlägga de frågor som faller inom personalorganets verksamhetsområde". Av detta följer enligt min mening, att personalutskottet är att anse som den myndighet som i princip har att ta ställning till en begäran om att få ut handlingar, som finns hos personalkontoret. Den uppgiften har såvitt framkommit inte delegerats till någon annan.

Bestämmelser av intresse i detta sammanhang finns emellertid också i sekretesslagen (1980:100). I 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen föreskrivs bl. a. att det i första hand ankommer på den befattningshavare vid en myndighet som enligt arbetsordning eller särskilt beslut svarar för vården av en handling att pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild. I tveksamma fall skall han hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Vägrar han att lämna ut handlingen, skall han också hänskjuta frågan till myndigheten, om sökanden begär det. En befattningshavare som har vården om en viss handling kan alltså lämna ut den, under det att det ankommer på myndigheten att meddela ett formligt, överklagbart avslagsbeslut, när den uppgiften inte har delegerats. Att det i första hand ankommer på en viss befattningshavare att pröva frågan om utlämnande hindrar givetvis inte, att myndigheten som sådan tar över och beslutar i saken.

Tillämpat på det nu aktuella fallet innebär det sagda, att prövningen av framställningen borde ha gjorts i första hand av personalchefen och, när något avgörande inte skedde på så sätt, av personalutskottet. I ett sådant kommunalt organ ankommer det på dess ordförande att se till att de frågor organet har att ta ställning till tas upp till behandling.

Både Hederstierna, som var personalchef fram till den 1 februari 1987, och Persson, som var ordförande i personalutskottet under den aktuella tiden, hade kännedom om den gjorda framställningen och att den inte hade behandlats. Jag anser därför, att de båda bär ansvaret för det inträffade.

För att ansvar för myndighetsmissbruk skall kunna utkrävas fordras också att gärningen begåtts uppsåtligen. Därvid skall uppsåtet även täcka den omständigheten att gällande bestämmelser åsidosatts. Utredningen ger dock inte belägg för att Hederstierna och Persson uppsåtligen åsidosatt de tillämpliga bestämmelserna. Däremot har de enligt min mening varit grovt oaktsamma, åtminstone sedan kammarrättens avgöranden kommit dem till handa, genom att inte då bättre sätta sig in i gällande regler och ta ställning till framställningen. Förutsättningar finns alltså enligt min mening för att besluta om åtal mot dem för vårdslös myndighetsutövning.

Jag har emellertid också att ta ställning till om åtalsunderlåtelse kan komma i fråga. Mot att meddela åtalsunderlåtelse talar att det är grundlagsbestämmelser av stor vikt som har åsidosatts. Det finns emellertid också omständigheter, som hänför sig till Hederstiernas och Perssons förhållanden och som onekligen talar för att åtal kan underlåtas. Både Hederstierna och Persson har numera förklarat sig vara införstådda med hur de borde ha handlat. Väsentligast i detta sammanhang är dock att Hederstierna numera har lämnat befattningen som personalchef och att han fortsättningsvis inte

torde komma att försättas i en motsvarande situation samt att Persson inom kort kommer att lämna sina kommunala uppdrag. Härtill kommer att det inträffade i Perssons fall till stor del torde kunna förklaras av sviktande hälsa.

Mot bakgrund av det anförda har jag slutligen stannat för att med stöd av 20 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken besluta om åtalsunderlåtelse.

Med detta beslut och den allvarliga kritik som ligger i detta avslutar jag förundersökningen och detta klagörende.

Taxering och uppbörd

Det s. k. Lindholmärendet. Handläggningen av detta hos lokal skattemyndighet, länsstyrelse (länsskattemyndighet), länsrätt och kronofogdemyndighet

(Dnr 715-1986)

Chefs.IO Eklundh anförde i ett beslut den 9 maj 1988 följande.

(Anm. De aderton bilagor, som åberopas i beslutet och finns fogade till detta, har utelämnats i detta referat.)

1 Allmänt om anmälan och utredningen i ärendet

I en anmälan som kom in till JO den 11 mars 1986 riktade Magnus Lindholm kritik mot flera myndigheter för framför allt handläggningen av vissa skatteärenden. Kritiken gällde i första hand den lokala skattemyndighetens i Danderyds fögderi åtgärd att genom beslut den 5 mars 1985 jämka Lindholms preliminära B-skatt för inkomståret 1985. Jämkningsbeslutet innebar att preliminärskatten höjdes från något mer än 66 000 kronor till drygt 205 milj. kr. Bakgrunden till jämningsbeslutet var att Lindholm och ett av honom helägt aktiebolag i början av januari 1985 sålt av dem ägda andelar i två handelsbolag till Folksam. Genom försäljningen blev Folksam ägare till bl. a. de fastigheter som inrymmer hotellet Sheraton, Park och Anglais. Köpeskillingen uppgick till över 700 milj. kr.

Lindholm kritiserade vidare länsstyrelsens i Stockholms län handläggning av besvär i jämningsfrågan, allmänna ombudets åtgärd att ansöka om betalningssäkring för den jämkade skatten, länsrättens i Stockholms län handläggning av betalningssäkringsmålet samt kronofogdemyndighetens i Täby distrikt åtgärd att begära Lindholm försatt i konkurs.

Lindholm hemställde vidare att JO skulle granska riktigheten av de obestyrkta uppgifter och rykten som förekommit om en samordning av åtgärder mellan tjänstemän på länsstyrelsen, länsrätten och kronofogdemyndigheten.

Lindholms anmälan har i sin helhet fogats till detta beslut som *bilaga 1*.

Anmälan sändes i en samtidig remiss till de berörda myndigheterna. Yttranden kom in från lokal skattemyndighet, skattechefen i Stockholms län, länsstyrelsens revisions- och uppbördsenheter och allmänna ombudet i mål om betalningssäkring den 2 juni 1986 samt från länsrätten den 14 maj 1986. Yttrandena återfinns som *bilagorna 2–7* till beslutet. Kronofogdemyndighetens yttrande och två till detta fogade redogörelser, som kom in till JO den 23 april 1986, har tagits in som *bilagorna 12–14*.

Sedan Lindholm beretts tillfälle att bemöta myndigheternas yttranden kom han i september 1986 in med två genmälen (*bilagorna 8 och 15*). I det ena (bilaga 8) utvidgade han sin kritik mot länsrätten till att gälla även handläggningen av ärenden om betalningssäkring för fordringar på skatter för tidigare år än det ovan nämnda, nämligen för taxeringsåren 1980–82 och

1984 (beräknad tillkommande skatt och kvarstående skatt). Därutöver riktade Lindholm anmärkningar mot kronofogdemyndighetens verkställighet av betalningssäkringsbesluten. Lindholms genmälen remitterades därför till såväl länsrätten som kronofogdemyndigheten. Den skriftväxling som den nya remissomgången föranledde var avslutad i december 1986. Delar av denna har fogats till beslutet som *bilagorna 11 och 16–18*.

Lindholm begärde i en skrivelse, som kom in till JO den 5 februari 1987, att få besked om beslut från JO kunde påräknas i så god tid före tidpunkten för åtalspreskription att han själv bereddes tillfälle att agera om JO skulle besluta att inte väcka åtal.

I svar den 6 februari 1987 meddelade dåvarande chefsjustitieombudsmannen Per-Erik Nilsson, att den utredning som dittills gjorts i ärendet inte gett honom anledning att överväga att väcka åtal mot någon tjänsteman eftersom brott, såvitt utredningen visade, inte kunde styrkas.

Härefter väckte Lindholm enskilt åtal mot fyra av de tjänstemän som varit ansvariga för handläggningen av hans skatteärende, nämligen fögderichefen vid lokala skattemyndigheten i Danderyds fögderi för dennes handlande i samband med beslut om jämkning av den preliminära B-skatten för 1985,

allmänna ombudet i mål om betalningssäkring för handläggningen av ärendet om betalningssäkring för den nämnda preliminärskatten, den beslutande domaren vid länsrätten i Stockholms län för handläggningen av betalningssäkringsmålen, den tjänsteman vid riksskatteverket som förordnats att som kronofogde vid kronofogdemyndigheten i Täby distrikt handlägga Lindholmärendet för åtgärden att begära Lindholm försatt i konkurs.

Med anledning av åtalen ingavs bl. a. två sakkunnigutlåtanden rörande tolkningen av 26 § andra stycket uppbördslagen (1953:272), *bilagorna 9 och 10*.

Sedan chefsjustitieombudsmannen Per-Erik Nilsson av sagt sig sitt uppdrag har jag övertagit ärendet.

2 Disposition av beslutet

I det följande behandlar jag först handläggningen av ärendet om jämkning av Lindholms preliminära B-skatt för inkomståret 1985 och vissa därmed sammanhängande frågor. Därefter tar jag i ett särskilt avsnitt upp betalningssäkringsfrågorna. Jag går sedan in på frågor som främst rör kronofogdemyndighetens handläggning och behandlar avslutningsvis Lindholms påstående om samordning av myndigheternas åtgärder.

3 Jämkning av den preliminära B-skatten för 1985

3.1 De olika besluten

Det kan vara lämpligt att inledningsvis lämna en kronologisk redogörelse för de olika besluten rörande Lindholms preliminära skatt år 1985.

1985-02-05 Lokala skattemyndigheten utfärdade en anmaning till Lindholm att komma in med preliminär självdeklaration för inkomståret 1985.

1985-03-05 Myndigheten beslutade att jämka den preliminära B-skatt som påförts Lindholm för inkomståret 1985. Jämkningsbeslutet innebar att skatten höjdes från 66 732 kr. till 205 878 624 kr. eller 34 313 104 kr. per uppbörds-månad. Några skäl för beslutet angavs inte.

1985-03-11 I en "Underrättelse om avvikelse från preliminär självdeklaration" åsatte den lokala skattemyndigheten Lindholm preliminär taxering till statlig inkomstskatt med 272,4 milj. kr. och till kommunal inkomstskatt med 279 milj. kr. Som skäl för beslutet angavs följande.

"Då någon preliminär självdeklaration inte inkommit trots anmaning därom 1985-02-05, har inkomsten beräknats enligt skönsmässiga grunder."

1985-05-20 Sedan Lindholm den 15 april 1985 ingett preliminär självdeklaration avtog lokala skattemyndigheten en samtidigt gjord ansökan från Lindholm om jämkning av den preliminära skatten; beslutet hade följande motivering.

"På grund av de handlingar, preliminär självdeklaration m. m., Ni numera inlämnat har belopp att taxera fastställts till 27 800 000:- varvid den preliminära skatten grundat på detta belopp överstiger tidigare debiterad preliminär B-skatt. Vid bedömning av denna taxeringsinkomst har bedömts att handel med värdepapper är yrkesmässigt bedriven såväl under 1984 som 1985 och har därför betraktats som hänförligt till inkomstslaget rörelse. Schablonavdrag för egenavgifter har därvid medgivits med 166 810 625:-. Termin I 1985 kommer att avkortas i enlighet med vad som tidigare muntligen meddelats."

1985-05-24 Lokala skattemyndigheten beslutade att sätta ned den preliminära B-skatten till 171 576 642 kr. Beslutet innebar att det belopp, drygt 34 milj. kr., som belöpte på uppbörds-månaden mars avkortades till ursprungliga 11 122 kr. Beslutet motiverades inte.

1985-12-16 Länsstyrelsen i Stockholms län lämnade med utförlig motivering Lindholms besvär över jämkningsbeslutet utan bifall.

1986-07-15 Regeringsrätten beviljade resning i jämkningsärendet och undanröjde lokala skattemyndighetens och länsstyrelsens beslut (RÅ 1986 ref. 99).

3.2 *Lindholms anmälan (se bilaga 1)*

Lindholm kritiserade i sin anmälan sammanfattningsvis den lokala skattemyndighetens handläggning i följande hänseenden.

Myndigheten beslöt om jämkning av B-skatten för 1985 trots att anmaning att inge preliminär självdeklaration inte nått honom.

Motivering till beslutet lämnades inte.

Beslutet fattades trots risken för allvarliga misstag och felbedömningar på ett bristfälligt underlag och med insikt från myndighetens sida om att det skulle utnyttjas för att erhålla beslut om betalningssäkring.

Myndigheten bortsåg vid sin omprövning av beslutet om preliminär skatt helt från dåmera avgiven preliminär självdeklaration.

Myndigheten undanröjde inte omedelbart jämningsbeslutet den 5 mars 1985 avseende den första uppbördsterminen 1985 trots vetskap om att det stred mot 26 § andra stycket uppbördslagen och dessutom lett till betalningssäkring.

Lindholm kritiserade även länsstyrelsens handläggning och då särskilt handläggningstidens längd samt det förhållandet att länsstyrelsen i sitt beslut helt bortsett från hans preliminära självdeklaration.

Vidare kritiserade han under hänvisning till 26 § andra stycket uppbördslagen allmänna ombudets och länsrättens dröjsmål med att avge yttrande resp. besluta i frågan om undanröjande av beslutet om betalningssäkring beträffande den skatt som enligt jämningsbeslutet den 5 mars 1985 belöpte på uppbörds månaden mars.

Lindholm ifrågasatte om inte såväl fogderichefen, allmänna ombudet som domaren i betalningssäkringsmålet gjort sig skyldiga till myndighetsmissbruk genom att de "synbarligen avsiktligt dröjt med att rätta ett uppenbart olagligt beslut".

3.3 *Myndigheternas yttranden*

Se bilagorna 2, 5, 6 och 7, såvitt nu är i fråga.

3.4 *Bedömning*

Jag redogör inledningsvis i detta avsnitt för huvuddragen i uppbördslagens regelsystem i de aktuella hänseendena. Jag behandlar därefter under särskilda rubriker lokala skattemyndighetens första jämningsbeslut, dess andra beslut i jämningsfrågan, länsstyrelsens beslut i samma fråga och den särskilda frågan om debiteringen för mars månad år 1985.

3.4.1 *Uppbördslagens regler*

Enligt 13 § uppbördslagen skall preliminär B-skatt i första hand bestämmas enligt en schablonregel som sätter det preliminära skattebeloppet i relation till den slutliga skatt som påförts den skattskyldige året före inkomståret. I vissa i paragrafen angivna situationer skall B-skatten i stället beräknas med ledning av en preliminär taxering. Av 16 § framgår att sådan taxering skall åsättas med ledning av en preliminär självdeklaration. Taxeringen får emellertid åsättas också med stöd av andra uppgifter eller upplysningar. Enligt 3 § uppbördsförordningen skall den skattskyldige beredas tillfälle att yttra sig innan preliminär taxering fastställs till högre belopp än som framgår av den skattskyldiges uppgifter eller fastställs utan att sådana uppgifter föreligger, om ett sådant yttrande inte är uppenbart onödigt.

I 17 § finns regler om skyldighet för den enskilde att i vissa fall utan anmaning avge preliminär självdeklaration. Som ett sådant fall anges att den skattskyldiges vid årlig taxering året efter inkomståret till statlig eller kommunal inkomstskatt taxerade inkomst – såvitt senast den 1 december

året före inkomståret kan bedömas – kommer att på visst sätt överstiga motsvarande inkomst vid den årliga taxeringen året före inkomståret. Dessa regler kompletteras av en bestämmelse i 20 § enligt vilken lokala skattemyndigheten, när det finns anledning att anta att någon inte har fullgjort sin deklarationsskyldighet, får anmana den skattskyldige att komma in med deklaration eller komplettering av redan avgiven deklaration. Av 21 § framgår att en sådan anmaning skall innehålla dels ett föreläggande att avlämna deklaration eller andra uppgifter inom viss tid efter delfåendet, dels en underrättelse om påföljden av att den skattskyldige inte rättar sig efter anmaningen. I 62 § uppbördsförordningen (1967:626) föreskrivs att anmaningen bör sändas i rekommenderat brev.

Preliminär B-skatt skall enligt 26 § debiteras i en gemensam post och betalas med lika stora belopp senast den 18 i uppbörds månader mars, maj, juli, september, november och januari under uppbördsåret eller – vid debitering under inkomståret – i var och en av de uppbörds månader som återstår efter utgången av den månad då skatten debiteras. I 36 § föreskrivs att skattsedel upptagande preliminär B-skatt skall översändas till den skattskyldige senast den 25 februari under inkomståret. Om skatten fastställts genom preliminär taxering under inkomståret skall skattsedeln översändas till den skattskyldige så snart det kan ske.

Sedan skattsedel på preliminär skatt har utfärdats får det debiterade beloppets storlek ändras genom jämkning. Regler om detta finns i ett särskilt avsnitt av uppbördslagen (45–47 §§). Jämkning kan göras både uppåt och nedåt. Av reglerna i 45 §, som anger de närmare förutsättningarna för jämkning, framgår att initiativet till jämkning kan tas både av den skattskyldige och av den lokala skattemyndigheten; någon skyldighet för den enskilde att genom en anmälan om ändrade inkomstförhållanden eller på annat sätt få tillstånd en jämkning finns emellertid inte föreskriven. I fråga om jämkning – liksom i fråga om all beräkning av preliminär skatt – gäller den i 3 § 1 mom. fastslagna principen, att den preliminära skatten till sin storlek så nära som möjligt skall motsvara den slutliga. Beträffande jämkning föreskrivs emellertid i punkt 1 andra stycket av anvisningarna till 45 § därutöver att myndigheten vid höjning av den preliminära skatten utan den skattskyldiges medgivande bör iakttä försiktighet så att för hög skatt inte uttas.

Vad sedan gäller förfarandet vid jämkning föreskrivs i 45 § 1 mom. femte stycket, att den skattskyldige skall beredas tillfälle att yttra sig, om detta inte uppenbarligen är obehövligt. Enligt 46 § 4 mom. är den skattskyldige skyldig att för jämkning av den preliminära skatten avge preliminär självdeklaration efter anmaning av den lokala skattemyndigheten. Av anvisningarna till paragrafen framgår att en sådan deklaration kan vara behövlig t. ex. om en skattskyldig som har att erlägga B-skatt kan antas komma att få sina inkomster eller utgifter mera avsevärt förändrade; preliminär självdeklaration bör emellertid inte infordras om de för jämkning nödvändiga uppgifterna kan fås på annat sätt. Vid anmaning att avge deklaration enligt 46 § 4 mom. skall enligt en uttrycklig regel bestämmelserna i 21 § tillämpas. Någon motsvarighet till regeln i 62 § uppbördsförordningen finns däremot inte.

I 46 § 2 mom. föreskrivs att ett beslut om jämkning skall tillställas den

skattskyldige. Om beslutet innebär att debiterad skatt som förfaller till betalning efter det att beslutet meddelats, skall betalas med annat belopp än det som framgår av den tidigare skattsedeln, skall dessutom en ny skattsedel utfärdas.

Förfarandet vid preliminär taxering och förfarandet vid jämkning skiljer sig således åt i vissa hänseenden. Preliminär taxering skall enligt huvudregeln ske med utgångspunkt i en preliminär självdeklaration som den skattskyldige har att avge självmant. Om han inte fullgör denna skyldighet kan myndigheten anmana honom att avge deklaration genom ett föreläggande som bör sändas i rekommenderat brev. I jämningsfallen föreligger däremot ingen skyldighet för den skattskyldige att självmant avge preliminär självdeklaration; sådan skyldighet kan däremot uppkomma genom att myndigheten anmanar honom att inkomma med deklaration, men detta bör förekomma bara om de uppgifter som behövs inte kan erhållas på annat sätt. Några regler om hur anmaningen skall sändas till den skattskyldige finns inte.

Vidare skiljer sig jämkning av preliminär skatt i höjande riktning utan den skattskyldiges medgivande från alla övriga fall av bestämmande av preliminär skatt genom den uttryckliga regel om särskild försiktighet från myndigheternas sida som gäller i sådana fall; myndigheternas handlingsfrihet framstår här med andra ord som mindre än annars. Den närmare innebörden av försiktighetsprincipen har utvecklats av regeringsrätten i det beslut genom vilket den beviljade resning i fråga om de jämningsbeslut som är aktuella i detta ärende. I resningsbeslutet sägs bl. a. att myndigheterna till grund för en jämkning som avser höjning av preliminärskatt utan den skattskyldiges medgivande bör lägga bara sådana faktiska omständigheter och rättsliga bedömningar om vilka någon tvekan inte rimligen kan råda.

En fråga som har ägnats stor uppmärksamhet i detta ärende är om den särskilda regeln i 26 § andra stycket om debitering under inkomståret är tillämplig också vid utfärdandet av ny skattsedel efter jämkning. Syftet med regeln, som trädde i kraft den 1 januari 1980, är att förhindra att B-skatt förfaller till betalning i omedelbar anslutning till debiteringen (prop. 1978/79:161 s. 57). Den innebär i sak att den skattskyldige vid debitering under inkomståret inte kan åläggas att betala B-skatt en viss uppbördsmanad om skatten debiterats efter ingången av den månaden, även om debiteringen gjorts före den 18; regeln tillförsäkrar med andra ord alltid den skattskyldige en betalningsfrist på minst 18 dagar.

I ärendet har – bl. a. i de två sakkunnigutlåtandena (bilagorna 9 och 10) – framförts argument både för ståndpunkten att den nu nämnda regeln gäller också när skattens storlek bestäms genom ett beslut om jämkning och för uppfattningen att det är fråga om debitering i lagregelns mening bara när skatten första gången bestäms för det aktuella inkomståret. Denna fråga är föremål för prövning av allmän domstol i den brottmålsprocess som anhängiggjorts av Lindholm med anledning av myndigheternas handlande i det aktuella skatteärendet. Med hänsyn till den vikt frågan har tillmätts i Lindholms anmälan och till den betydelse den har för övervägandena i det följande anser jag mig emellertid inte böra avstå från att gå in på den. Jag kommer dock att behandla den endast i den omfattning som krävs av hänsyn till det fortsatta resonemanget.

Skälen för ståndpunkten att spärregeln i 26 § andra stycket skall anses tillämplig också vid jämkning är främst av lämplighetskaraktär; den skattskyldiges behov av rådrum är lika stort vare sig det är fråga om en förstagångsdebitering eller om en omdebitering. De argument som åberopats i motsatt riktning utgår främst från lagens allmänna uppbyggnad; man har från denna sida pekat på det förhållandet att reglerna om jämkning redaktionellt är helt fristående från den reglering som i särskilda avsnitt i lagen behandlar frågorna om beräkning och debitering av skatt och att debitering och jämkning därmed framstår som två med varandra sidoordnade företeelser.

Enligt min mening kan ingendera ståndpunkten utan vidare avvisas som orimlig eller ohållbar. Lagtexten ger inte någon klar ledning vid tolkningen, och förarbetsuttalanden i frågan saknas. Man kan i och för sig instämma i synpunkten att jämkning är ett i hög grad praktiskt fall av fastställande av betalningsskyldighet under inkomståret men regeln blir å andra sidan inte på något sätt meningslös om jämningsfallen undantas från dess tillämpningsområde.

Också andra omständigheter är ägnade att väcka osäkerhet om lagstiftarens avsikter. Man kan t. ex. fråga sig varför denne funnit skäl att i 46 § 2 mom. fjärde stycket i fråga om grunderna för beräkningen av B-skatt vid jämkning uttryckligen hänvisa till vissa bestämmelser i avsnitten om beräkning av preliminär B-skatt och om debitering av skatt men avstått från att göra en motsvarande hänvisning i fråga om betalningen av B-skatten efter jämkning. Svaret kan vara att lagstiftaren ansett det så självklart att den särskilda regeln om debitering under inkomståret är tillämplig också vid jämkning att en hänvisning är obehövlig; man kan emellertid inte heller utan vidare utesluta möjligheten av att frågan kommit att lämnas oregerad och att myndigheterna därigenom fått ett visst utrymme för lämplighetsöverbägenheten i det särskilda fallet. Som ett exempel på lagstiftarens sätt att fördela regelmaterialet mellan olika avsnitt i lagen kan nämnas att reglerna om utfärdande av skattsedel vid inkomstårets början och efter preliminär taxering under inkomståret, som redan sagts, återfinns i 36 §, som ingår i samma avsnitt av lagen som 26 §, medan bestämmelserna om utfärdande av skattsedel med anledning av jämkning har tagits in i 46 § 2 mom. i lagens särskilda avsnitt om jämkning.

Det kan tilläggas att den grundläggande princip som slås fast i 26 § andra stycket om fördelning av B-skatten för ett visst inkomstår med lika stora belopp på samtliga tillgängliga uppbörds månader av naturliga skäl inte kan tillämpas fullt ut i sådana jämkningssituationer där skatt redan betalats enligt den ursprungliga debiteringen vid ett eller flera tillfällen. En därefter gjord likafördelning på de återstående uppbörds månaderna av det jämkade skattebeloppet minskat med den redan inbetalda skatten framstår närmast – med den språkliga utformning som regeln i andra stycket fått – som en analogisk tillämpning av denna.

Sammanfattningsvis kan således konstateras att rättsläget i den nu diskuterade frågan ingalunda är helt klart. Även om man skulle komma fram till den ståndpunkten att bestämmelsen i 26 § andra stycket om debitering under inkomståret inte gäller i jämningsfall, framstår det emellertid som

naturligt att myndigheterna av lämplighetsskäl i princip följer den också när det är fråga om jämkning. Undantag från detta skulle – under den nu angivna förutsättningen – kunna tänkas t. ex. vid jämkning till den skattskyldiges förmån och i andra fall när åtgärden inte kan anses komma i konflikt med de intressen som regeln är avsedd att skydda.

3.4.2 Lokala skattemyndighetens första jämningsbeslut

Lokala skattemyndigheten fick i januari 1985 genom förmedling av länsstyrelsens revisions- och besvärsenheter kunskap om den i ärendet aktuella fastighetsförsäljningen. Vid detta tillfälle hade Lindholm redan debiterats preliminär B-skatt för år 1985 med 66 732 kr. Med anledning av de erhållna uppgifterna anmanade skattemyndigheten den 5 februari 1985 Lindholm att inom fjorton dagar inkomma med preliminär självdeklaration. Anmaningen sändes i lösbrev till Lindholms bostadsadress i Djursholm. När någon självdeklaration ännu den 25 februari inte hade inkommit tog myndigheten kontakt med länsstyrelsens revisionsenhet för att få fram ytterligare beslutsunderlag. På grundval av detta beslutade myndigheten sedan den 5 mars om jämkning av Lindholms preliminära B-skatt för år 1985. Beslutet innebar, som redan nämnts, att skattens belopp höjdes till 205 878 624 kr., som fördelades med lika stora belopp – 34 313 104 kr. – på samtliga sex uppbörds månader under uppbördsåret. Inga skäl lämnades för beslutet. Däremot utfärdade myndigheten den 11 mars en handling rubricerad underrättelse om avvikelse från preliminär självdeklaration enligt vilken myndigheten preliminärt hade taxerat Lindholm till statlig och kommunal inkomstskatt med vissa angivna belopp. Som skäl för denna åtgärd angavs att myndigheten beräknat Lindholms inkomster enligt skönsmässiga grunder eftersom någon preliminär självdeklaration inte inkommit trots anmaning.

Eftersom Lindholm vid beslutstillfället redan hade blivit debiterad B-skatt för år 1985 var det här uppenbarligen fråga om jämkning av preliminär skatt, och beslutet av den 5 mars har också betecknats som ett jämningsbeslut. Myndighetens yttrande till JO ger emellertid vid handen att ärendet handlagts enligt reglerna om preliminär taxering. Anmaningen till Lindholm att avge preliminär självdeklaration utfärdades enligt yttrandet med stöd av 20 § uppbördslagen och sägs ha haft sin grund i att myndigheten ansåg att Lindholm på grund av reglerna i 17 § varit skyldig att självmant avge preliminär självdeklaration med anledning av den förestående fastighetsförsäljningen. Som grund för jämningsbeslutet åberopar myndigheten i sitt yttrande möjligheten enligt 16 § att åsätta preliminär taxering också med stöd av andra uppgifter och upplysningar än preliminär självdeklaration. Att myndigheten sett på det hela som en fråga om preliminär taxering stöds också av underrättelsen den 11 mars.

Jag utgår vid min bedömning av myndighetens åtgärder från det regelsystem som är tillämpligt i sammanhanget, dvs. uppbördslagens regler om jämkning av preliminär B-skatt.

Av 45 § 1 mom. tredje stycket framgår att jämkning får göras bl. a. om skillnaden mellan slutlig och annars utgående preliminär skatt skulle bli mer betydande. Som redan har nämnts kan den lokala skattemyndigheten, om en

fråga om jämkning uppkommer, anmana den skattskyldige att ge in en preliminär självdeklaration. Eftersom det uppenbarligen funnits anledning att anta att Lindholms fastighetsförsäljning skulle få konsekvenser för storleken av hans slutliga skatt, var det enligt min mening en riktig åtgärd från lokala skattemyndighetens sida att ta initiativ till en utredning av frågan genom att anmana Lindholm att komma in med en preliminär självdeklaration. Som har nämnts i det föregående finns det inte i jämningsfallen några regler om att en sådan anmaning skall sändas på något särskilt sätt, och myndigheten har vidare haft anledning att utgå från att Lindholm, som bedrev en omfattande affärsverksamhet och hade tillgång till kvalificerat juridiskt biträde, hade vidtagit åtgärder för att säkerställa att post från skattemyndigheterna bevakades på ett tillfredsställande sätt. Jag kan därför inte finna att någon kritik kan riktas mot åtgärden att sända anmaningen i lösbrev.

Sedan myndigheten konstaterat att någon deklaration inte kommit in från Lindholm inom utsatt tid, hade den att ställa sig frågan om det var möjligt att få tillräckliga uppgifter för jämkning på annat sätt än genom deklaration enligt vad som sägs i anvisningarna till 46 §, eller om den skulle göra ett nytt försök att få in en självdeklaration från Lindholm. Vid denna bedömning hade myndigheten att utgå från försiktighetsregeln i punkt 1 andra stycket av anvisningarna till 45 §. Innan något beslut om jämkning fattades hade myndigheten vidare att ta ställning till om Lindholm på grund av reglerna i 45 § 1 mom. femte stycket skulle beredas tillfälle att yttra sig eller om en sådan åtgärd uppenbarligen var obehövlig. Vad sedan gällde utformningen av jämningsbeslutet hade myndigheten att beakta reglerna i 17 § i 1971 års förvaltningslag om skyldigheten att motivera beslut.

Regeringsrätten har i sitt resningsbeslut lagt fast en tolkning av försiktighetsregeln som i praktiken utesluter skönmässiga beloppsuppskattningar av sedvanligt slag och som dessutom synes innebära att de skatterättsliga reglerna i tveksamma fall skall tillämpas till den skattskyldiges fördel. Det kan ifrågasättas om den praxis som med tiden utvecklats hos skattemyndigheterna alltid hållit sig inom ramen för denna restriktiva tolkning. Även om man skulle utgå från en mindre sträng uppfattning om försiktighetsregeln innebär det inte godta en sådan hantering av jämningsfrågan som här är aktuell. Lokala skattemyndigheten kände sedan tidigare till att Lindholms inkomst- och skatteförhållanden var mycket komplicerade, och den hade också all anledning att förmoda att Lindholm, som var känd som expert på skatteplaneringsfrågor, hade vidtagit åtgärder för att reducera de skattemässiga verkningarna av sin fastighetsförsäljning. Att i ett sådant läge avgöra jämningsfrågan på det sätt som skedde utan att ha tillgång till några upplysningar från Lindholms sida och utan att ens, i enlighet med uppbördslagens huvudregel, ha berett honom tillfälle att yttra sig i ärendet framstår – oavsett om Lindholm hade fått del av anmaningen att avge preliminär självdeklaration eller inte – som helt oacceptabelt.

Härtill kommer att myndigheten inte motiverade sitt jämningsbeslut, trots att inget av de i förvaltningslagen angivna undantagen från motiveringskyldigheten kan anses ha varit tillämpligt. Den upplysning i saken som sedan lämnades i meddelandet den 11 mars kan inte betraktas som en motivering i

någon rimlig mening. Avsaknaden av motivering har, i förening med underlåtenheten att bereda Lindholm tillfälle att yttra sig före beslutet, uppenbarligen varit ägnad att försämma Lindholms möjligheter att agera på ett adekvat sätt med anledning av beslutet i syfte att bevaka sina intressen.

3.4.3 Lokala skattemyndighetens andra beslut i jämningsfrågan

Lindholm gav den 15 april in en preliminär självdeklaration till lokala skattemyndigheten och ansökte samtidigt om att den preliminära B-skatten skulle jämkas ned till det belopp som ursprungligen hade debiterats, 66 732 kr. Den 20 maj avtog myndigheten ansökningsen med den motivering som har återgetts i det föregående (avsnitt 3.1). Av myndighetens yttrande till JO framgår att beslutet hade föregåtts av en förnyad kontakt med länsstyrelsens revisionsenhet angående taxeringsfrågorna.

Också detta beslut har undanröjts genom regeringsrättens resningsbeslut. Det kan emellertid vid bedömningen av myndigheternas handlande i jämningsfrågan finnas anledning att hålla i minnet att det här är fråga om en mer än 30 år gammal och delvis ganska svårtillgänglig lagstiftning; vidare saknas vägledande domstolsavgöranden, eftersom beslut i preliminärskattefrågor kunnat överklagas bara till länsstyrelsen (numera länskskattemyndigheten) och således inte i ordinarie ordning kan bli föremål för domstolsprövning. Som jag redan har antytt finns det anledning att tro att regeringsrättens stränga tolkning av försiktighetsregeln kommit som en överraskning för många skattemyndigheter.

Med hänsyn till att det genom resningsbeslutet slagits fast att beslut om jämkning till den skattskyldiges nackdel utan dennes medgivande över huvud taget inte får grundas på bedömningar av det slag som förekommit i fråga om Lindholms B-skatt för år 1985 finner jag det inte meningsfullt att gå närmare in på lokala skattemyndighetens beslut av den 20 maj. Det kan emellertid konstateras att beslutsunderlaget vid detta tillfälle var bättre än vad som var fallet i fråga om det första beslutet genom att det nu förelåg en preliminär självdeklaration från Lindholm. Vidare innehöll beslutet i motsats till det tidigare en motivering. Denna kan emellertid inte anses uppfylla de krav som bör ställas på beslutsmotiveringen i ett ärende av den omfattning och komplexitet som det här var fråga om. Det är sålunda inte möjligt att utläsa i vilka hänseenden och av vilka skäl myndigheten ansåg sig böra frånga Lindholms preliminära självdeklaration. Inte heller vid detta tillfälle fick Lindholm således genom beslutet tillräcklig vägledning för sitt fortsatta handlande.

3.4.4 Länsstyrelsens beslut i jämningsfrågan

Lindholm överklagade lokala skattemyndighetens beslut av den 20 maj 1985 till länsstyrelsen i Stockholms län, där ärendet handlades av uppborgsenheten. Länsstyrelsen avtog Lindholms besvär genom ett beslut den 16 december 1985.

Av de skäl som jag anförde i närmast föregående avsnitt finner jag inte anledning att närmare behandla länsstyrelsens beslut och de bedömningar

som legat till grund för detta. Jag kan emellertid konstatera att beslutet har försetts med en utförlig motivering och att Lindholm nu således fick en klar och ingående redovisning för den beslutande myndighetens syn på preliminärskattefrågan. Av det yttrande som avgetts av länsstyrelsens uppbördsenhet framgår vidare att beslutet byggde på ett omfattande material, vari bl. a. ingick yttrande från lokala skattemyndigheten, länsstyrelsens revisionsenhet och Lindholm; vidare hade det under handläggningen förekommit sammanträden med deltagande av företrädare för länsstyrelsen och för Lindholm.

Lindholm har i sin anmälan bl. a. klagat på den långa handläggningstiden. Med hänsyn till ärendets invecklade beskaffenhet och omfattningen av den utredning som lades till grund för beslutet finns det i och för sig inte anledning att anta att länsstyrelsen tagit längre tid på sig för sin handläggning än vad det utförda utredningsarbetet motiverade. Den långa handläggningstiden skall i stället ses i relation till den syn på bedömningarna och beslutsunderlaget i ärenden av här aktuellt slag som kommer till uttryck i regeringsrättens resningsbeslut.

3.4.5 Särskilt om debiteringen av preliminär B-skatt för mars månad 1985

I jämningsbeslutet av den 5 mars 1985 debiterades Lindholm B-skatt med lika stora belopp – 34 313 104 kr. – för samtliga uppbörds månader under uppbördsåret, således också för mars månad 1985. I ett beslut av den 24 maj 1985 nedsatte lokala skattemyndigheten sedan marsbeloppet till det ursprungligen debiterade, 11 122 kr.

Lindholm har i sin anmälan hävdatt lokal skattemyndigheten genom att i beslutet den 5 mars påföra honom det nya skattebeloppet också för mars månad handlade i uppenbar strid med den regel i 26 § andra stycket uppbördslagen, som säger att skatten vid debitering under inkomståret skall betalas med lika stora belopp i var och en av de uppbörds månader som återstår efter utgången av den månad när skatten debiteras. Vad Lindholm i första hand lägger myndigheten till last är att den inte rättade till detta fel snabbt nog sedan den gjorts uppmärksam på det. Lindholm har därvid uppgett att hans ombud vid ett samtal med fögderichefen Olof Forsberg den 25 april 1985 gjorde denne uppmärksam på felet. Sedan ombudet därefter återkommit till Forsberg medgav denne att beslutet saknade laga grund men upplyste att något nytt beslut på grund av pågående strejk inte kunde utfärdas. Enligt Lindholm förekom sedan ett stort antal uppmaningar från Lindholms ombud till Forsberg att rätta beslutet utan att myndigheten vidtog någon åtgärd.

Av lokala skattemyndighetens yttrande, som avgetts av Forsberg, framgår att Forsberg delade Lindholms uppfattning om innebörden av den nyss nämnda regeln i 26 § andra stycket uppbördslagen. Enligt yttrandet gjordes myndigheten uppmärksam på felet den 29 april vid ett telefonsamtal mellan Lindholms ombud och den vikarierande fögderichefen; Forsberg hade semester den 29 och 30 april. Myndigheten hävdar vidare att den varken vägrat att rätta till felet eller uppsåtligen förhalat ärendet, utan att tidsutdräkten uteslutande hade sin grund i den arbetsmarknadskonflikt som pågick under tiden den 2–20 maj. I yttrandet sägs vidare att Forsberg samma

dag som konflikten bröt ut per telefon underrättade Lindholms ombud om att skattebeloppet för mars månad skulle komma att avkortas och att skriftligt besked skulle sändas ut så snart detta var möjligt med hänsyn till arbetsmarknadskonflikten. Forsberg gav också enligt yttrandet samma dag muntligen allmänna ombudet i betalningssäkringsmålet samma information. Myndigheten har i fråga om arbetssituationen under den aktuella perioden vidare hänvisat till att det hade kommit in ett mycket stort antal jämningsansökningar och att Lindholmärendet således bara var ett av flera i en masshanteringsprocess.

Som jag redan har nämnt (avsnitt 3.4.1) har det framförts olika meningar i ärendet vad gäller omfattningen av tillämpningsområdet för den aktuella bestämmelsen i 26 § uppbördslagen, av vilka enligt min mening ingen utan vidare kan avfärdas som uppenbart oriktig. Det är emellertid, som jag också sagt, naturligt att låta bestämmelsen vara vägledande också vid jämkning, även om man skulle komma fram till att den inte är direkt tillämplig i denna situation. Frågan om vad som i sammanhanget förevarit mellan Lindholms ombud, lokala skattemyndigheten och allmänna ombudet kan förväntas komma att bli närmare utredd i det av Lindholm anhängiga brottmålet. Enighet tycks emellertid råda om att Lindholms ombud tog kontakt med lokala skattemyndigheten i frågan någon gång i slutet av april 1985 och att Forsberg därefter per telefon medgav att det var fråga om en felaktig debitering och lovade att denna skulle rättas till, något som sedan skedde i samband med beslutet i jämningsfrågan den 20 maj och genom avkortningsbeslutet den 24 maj.

Sedan man på lokala skattemyndigheten kommit fram till uppfattningen att marsbeloppet borde avkortas var det – särskilt med hänsyn till att det här var fråga om ett betydande belopp vilket var föremål för betalningssäkring – uppenbarligen angeläget att ett beslut i frågan fattades så snart som möjligt.

Jag har inte någon anledning att tro annat än att den pågående arbetsmarknadskonflikten gjorde det svårt för myndigheten att med anlitande av gängse rutiner fatta och expediera ett avkortningsbeslut tidigare än som skedde. I den extraordinära situation som det här var fråga om hade emellertid enligt min mening lokala skattemyndigheten anledning att undersöka möjligheterna att på något annat sätt låta sitt ändrade ställningstagande i debiteringsfrågan komma till så tydligt uttryck – t. ex. genom ett skriftligt meddelande till allmänna ombudet – att betalningssäkringen kunde hävas med minsta möjliga dröjsmål.

4 Betalningssäkringsfrågorna

Inledningsvis lämnas en redogörelse för vissa bakgrundsfakta. Därefter redovisas i ett sammanhang min bedömning av vad som förevarit.

4.1 Betalningssäkring för fordringar på bl. a. beräknad tillkommande skatt för taxeringsåren 1980 och 1981 samt kvarstående skatt för taxeringsåren 1982 och 1984

4.1.1 Bakgrund

Under början av 1980-talet företogs revisioner hos Lindholm och ett antal bolag som Lindholm hade ägarintressen i. Resultaten av revisionerna redovisades i olika promemorior varav en var daterad den 17 mars 1983 och bl. a. omfattade taxeringsåren 1980 och 1981. I denna promemoria föreslogs att Lindholms deklarationer för de nämnda inkomståren skulle korrigeras i olika hänseenden.

Allmänna ombudet vid länsstyrelsen i Stockholms län yrkade i en framställning den 24 januari 1985, vilken bl. a. grundades på revisionspromemorian av den 17 mars 1983, att så mycket av Lindholms egendom som svarade mot den beräknade tillkommande skatten för taxeringsåren 1980 och 1981 – 2 888 602 kr. – fick tas i anspråk genom betalningssäkring. Yrkandet omfattade dessutom bl. a. fordran på kvarstående skatt för taxeringsåren 1982 och 1984 med sammanlagt 1 167 430 kr.

Länsrätten biföll i interimistiskt beslut den 24 januari 1985 allmänna ombudets framställning. Beslutet delgavs Lindholm den 25 februari 1985. Det överklagades inte.

Lindholm ansökte i skrivelser, som kom in till länsrätten den 13 juni 1985 resp. den 14 maj 1986, om hävning av det interimistiska beslutet. Den första skrivelsen innehöll ett bemötande av en del av revisionspromemorian samt en upplysning att övriga delar av den skulle behandlas i senare skrivelse. Så skedde i den ansökan om hävning av det interimistiska beslutet som kom in den 14 maj 1986. Några beslut med anledning av Lindholms hävningsansökningar fattades emellertid inte.

4.1.2 Lindholms anmälan (se bilaga 8)

I sitt yttrande över de svar som kom in med anledning av den första remissen i ärendet hos JO kritiserade Lindholm länsrättens handläggning av det här nämnda betalningssäkringsmålet och då särskilt dess underlåtenhet att besvara hans två ansökningar om hävning av det interimistiska beslutet av den 24 januari 1985. Kritiken gällde även det förhållandet att det interimistiska beslutet grundades enbart på en obemött två år gammal revisionspromemoria.

4.1.3 Länsrättens yttrande (se bilaga 11)

4.2. *Betalningssäkring för jämkad preliminär B-skatt för inkomståret 1985*

4.2.1 Bakgrund

På grund av de beslut i fråga om jämkning av Lindholms preliminära B-skatt för inkomståret 1985 som lokala skattemyndigheten i Danderyds fögderi fattat den 5 mars och den 20 maj 1985 beslöt länsrätten i Stockholms län efter framställning av det allmänna ombudet om betalningssäkring för den genom jämningsbeslutet fastställda skatten. Besluten, som fattades den 8 mars, den 28 maj och den 2 juli 1985, avsåg den skatt som debiterats för uppboordsmånaderna mars, maj och juli.

Sedan den lokala skattemyndigheten som tidigare nämnts avkortat skatten för mars månad hävde länsrätten den 28 maj 1985 betalningssäkringen i den delen.

Beslutet den 28 maj om betalningssäkring för den skatt som påförts Lindholm för maj månad överklagades av Lindholm till kammarrätten i Stockholm. Samtidigt hemställdes hos länsrätten om hävning av beslutet.

Kammarrätten avlog besvären i beslut den 12 juli 1985 med följande motivering.

Det antecknas att Lindholm först i juli 1985 avlämnat självdeklaration för beskattningsåret 1984. Det material som i övrigt har kunnat läggas till grund för preliminär skatt för beskattningsåret 1985 har varit av sådan beskaffenhet att en skönsmässig uppskattning av inkomsten och förmögenheten måste ske. Vidare framgår att Lindholm har anmält utflyttning till London den 10 maj 1985.

Skäl saknas att för närvarande beräkna det allmännas fordran på skatt till annat belopp än vad som såsom preliminär B-skatt har debiterats Lindholm.

I beslut den 30 juli 1985 med anledning av Lindholms hävningsansökan anförde länsrätten bl. a. följande:

Lindholm har regelmässigt avlämnat självdeklaration för sent. Så har han t. ex. avlämnat deklarationer för taxeringsåren 1982, 1983 och 1984 först i oktober månad. Deklaration för taxeringsåret 1985 har avlämnats i juli. Vid den ovan nämnda revisionen 1983 infordrades utredning och kompletterande underlag från Lindholm och hans bolag. Först nu har delar av detta material inkommit.

Lindholm har den 10 maj 1985 anmält utflyttning till London. Länsrätten finner vid en samlad bedömning att det föreligger påtaglig risk att Lindholm inte kommer att betala den ifrågavarande fordringen, vilken otvetydigt uppgår till betydande belopp.

Besluten om betalningssäkring avseende B-skatt för 1985 hävdes den 22 juli 1986 sedan regeringsrätten undanröjt jämningsbesluten i beslutet om resning den 15 juli 1986.

4.2.2 Lindholms anmälan (se bilaga 1)

Lindholm vänder sig mot länsrättens åtgärd att besluta om betalningssäkring innan han fått vetskap om anmaningen att deklarerat för inkomståret 1985, vilket medförde att han inte fick tillfälle att yttra sig i frågan. Han anser även att länsrätten fattade beslutet på ett otillräckligt underlag.

Som har framgått av det föregående har Lindholm vidare riktat kritik mot allmänna ombudet och länsrätten för att dessa inte agerade tillräckligt snabbt för att undanröja beslutet om betalningssäkring beträffande beloppet för uppborðsmånaden mars, sedan Lindholm gjort myndigheterna uppmärksamma på att debiteringen i denna del enligt hans mening stred mot 26 § andra stycket uppborðslagen.

4.2.3 Allmänna ombudets och länsrättens yttranden (se bilagorna 5 och 6)

4.3 Bedömning

Jag inleder detta avsnitt med en redogörelse för betalningssäkringslagens regler i de aktuella hänseendena. Jag går därefter in på frågan om länsrättens handläggning av det mål om betalningssäkring som grundade sig bl. a. på revisionspromemorian av den 17 mars 1983. Avslutningsvis behandlar jag sedan betalningssäkringen för Lindholms B-skatt för år 1985, varvid jag särskilt kommer att uppehålla mig vid allmänna ombudets och länsrättens handläggning av betalningssäkringen för det belopp som påförts Lindholm för uppbördsmånaden mars.

4.3.1 Betalningssäkringslagens regler

Enligt 1 § lagen om betalningssäkring (1978:880) för skatter, tullar och avgifter får för att säkerställa betalning av bl. a. skatt tas i anspråk så mycket av gäldenärens egendom som svarar mot fordringen. Frågor om betalningssäkring prövas enligt 3 § av länsrätten på framställning av särskilt förordnade allmänna ombud. De närmare förutsättningarna för ett beslut om betalningssäkring anges i 4 §. Enligt detta lagrum får beslut om betalningssäkring fattas om det föreligger påtaglig risk att gäldenären inte kommer att betala fordringen och denna ensam eller tillsammans med andra fordringar på gäldenären uppgår till betydande belopp. Om fordringen är hänförlig till en viss tidsperiod krävs vidare att perioden har gått till ända eller att fordringen dessförinnan har förfallit till betalning. Om fordringen inte är fastställd får enligt 5 § ett beslut om betalningssäkring avse det belopp till vilket fordringen med hänsyn till omständigheterna kan antas bli fastställd. Om fara är i dröjsmål kan rätten med stöd av 6 § fatta ett interimistiskt beslut om betalningssäkring.

Av 8 § framgår att ett beslut om betalningssäkring skall delges gäldenären. Om det kan befaras att genomförandet av beslutet skulle avsevärt försvåras genom att det delges före en förrättning om verkställighet av beslutet, behöver delgivningen emellertid inte ske före förrättningen.

I 7 § föreskrivs att ett beslut om betalningssäkring skall hävas i den mån skäl för beslutet inte längre föreligger eller beslutet av någon annan anledning inte längre bör bestå.

När en fråga om betalningssäkring aktualiseras bör enligt ett motivuttalande (prop. 1978/79:28 s. 119 f.) först undersökas om det föreligger sådana omständigheter som i det enskilda fallet utgör grund för anspråket samt om den tidsperiod till vilken fordringen hänför sig är avslutad. Därefter skall storleken av den fordran som kommer att påföras gäldenären beräknas.

Dessa ställningstaganden vållar inga särskilda svårigheter i de fall där fordringen är fastställd dvs. när den inom det ordinarie förfarandets ram genom ett uttryckligt beslut eller på annat sätt har bestämts till det belopp som gäldenären har att betala. Vid betalningssäkring för att säkerställa betalningen av en fastställd fordran är enligt specialmotiveringen till 5 § (a prop. s. 146) endast en formell kontroll av fastställelsebeslutet behövlig; det krävs således inte någon prövning av det underlag som utgör grund för

fordringen eller av dess storlek. Detta står i god överensstämmelse med vad som i allmänhet gäller enligt svensk förvaltningsrätt i fråga om en myndighets prövning av ett sådant beslut av en annan myndighet som den skall lägga till grund för sitt eget avgörande; en sådan prövning kan i princip utmynna i ett underkännande av det grundläggande beslutet bara när detta är behäftat med ett så allvarligt fel att det är att betrakta som en nullitet, dvs. som ogiltigt i sig. Eftersom besvär över beslut enligt uppbördslagen eller över taxering inte inverkar på skyldigheten att betala skatten, finns inte något krav på att fastställelsebeslutet skall ha vunnit laga kraft.

När det är fråga om en icke fastställd fordran ställs strängare krav på prövningen. I ett sådant fall måste enligt specialmotiveringen till 5 § (s. 146 f.) de rättsliga och sakliga förhållandena prövas ingående. Domstolen skall nämligen då dels ta ställning till om det finns grund för fordringen, dels bestämma det belopp till vilket denna på grund av de föreliggande omständigheterna kan antas bli fastställd. Vid bestämmandet av fordringens storlek skall domstolen grunda sitt ställningstagande på en skälighetsbedömning. Riktlinjerna för skälighetsbedömning i ärenden om skönstaxering och liknande förfaranden sägs därvid i många fall kunna vara till ledning. I praxis har enligt betalningssäkringsutredningen (SOU 1987:75 s. 45) för beslut om betalningssäkring krävts att det finns sannolika skäl för att en fordran föreligger, dvs. samma beviskrav som rättegångsbalken ställer upp för beslut om kvarstad.

Det mått av bevisning som skall presteras för att ett beslut om betalningssäkring skall få fattas är enligt propositionen avhängigt av hur långt en eventuell taxering eller fastställelse av avgiftsunderlag har framskridit. När det finns ett taxeringsbeslut eller en deklaration eller liknande bereder uppgiften att bestämma fordringens storlek normalt inga större svårigheter. Detsamma gäller om den granskade har medgett att tidigare lämnade uppgifter varit felaktiga. Enligt ett uttalande i den allmänna motiveringen (prop. s. 120) kommer emellertid underlaget för beslutet i de flesta fall att vara en promemoria som återger resultatet av revision eller annan granskning av den skattskyldige. I fråga om beviskravet i sådana fall sägs följande i propositionen (s. 147):

Har grundmaterial tagits fram under en kontroll riktad mot den skatt-, tull- eller avgiftsskyldige bör en försiktigare bedömning göras. Har den granskade beretts tillfälle att yttra sig över resultatet av granskningen kan domstolen visserligen oftast göra sin bedömning med tämligen god säkerhetsmarginal. Särskilt gäller detta om den granskade har vitsordat riktigheten av gjorda iakttagelser eller underlåtit att komma in med erinringar. Det förekommer emellertid att grundmaterialet i det inledande skedet av en revision eller annan granskning är ofullständigt. Har granskningsmannen varit i kontakt med gäldenären och denne vägrat att yttra sig eller lämnat undvikande svar på granskningsmannens frågor är detta förhållande sammantaget med t. ex. kontrolluppgifter från tredje man emellertid inte sällan tillräcklig grund för en skälighetsbedömning av fordringsanspråket.

Den närmare innebörden av riskrekvisitet – att det skall föreligga påtaglig risk för att gäldenären inte kommer att betala fordringen – utvecklas i specialmotiveringen till 4 § (s. 141). Uttrycket påtaglig risk sägs där innebära

att risken för betalningsunderlåtelse skall kunna beläggas i det särskilda fallet. Detta innebär att omständigheter som kan knytas till gäldenären måste tala för att det finns risk för att denne inte kan eller vill göra rätt för sig. En konkret risk för utebliven betalning skall således kunna konstateras. Som exempel på omständigheter som talar för att gäldenären inte kommer att göra rätt för sig nämns dennes underlåtenhet att fullgöra sin uppgiftsskyldighet, att det finns tecken på att han avser att göra sin egendom oåtkomlig, t. ex. genom att flytta utomlands, och att han tidigare har visat betalningsovilja eller sökt undgå sina betalningsförpliktelser. Enligt motivtexten krävs emellertid inte betalningsovilja från gäldenärens sida för att risk skall anses föreligga; också befarad betalningsoförmåga kan vara grund för ett beslut om betalningssäkring.

Regeln om interimistiskt beslut i 6 § har sin grund i det förhållandet att en betalningssäkring i många fall skulle förfela sitt syfte om beslutet föregicks av kontakt med gäldenären, vilket i sin tur medför att det i betalningssäkringsmål ofta blir aktuellt att tillämpa förvaltningsprocesslagens regler om undantag från kommunikationsskyldigheten. Genom regeln om interimistiskt beslut öppnas en möjlighet att höra gäldenären innan målet avgörs, trots att det föreligger skäl att underlåta kommunikation (s. 148 f).

Ett interimistiskt beslut gäller enligt 6 § till dess annorlunda förordnas. Av bestämmelserna i 7 § följer emellertid att också slutliga beslut kan omprövas. Det ankommer enligt propositionen (s. 149) på allmänna ombudet att göra framställning till länsrätten om hävning av beslutet om betalningssäkring när han får kännedom om att skälen för beslutet har bortfallit.

4.3.2 Betalningssäkringen för fordringarna avseende taxeringsåren 1980–1982 och 1984

Det interimistiska betalningssäkringsbeslutet den 24 januari 1985 avsåg huvudsakligen icke fastställda fordringar. Länsrätten har därför haft att dels göra en prövning av fordringens grunder och storlek, dels ta ställning till om riskrekvisitet i 4 § var uppfyllt. Länsrätten har härutöver haft att bedöma om det förelåg fara i dröjsmål på det sätt som krävs i 6 §. JO brukar normalt avstå från att uttala sig om domstolars och andra myndigheters ställningstaganden i bedömningsfrågor av detta slag – detta får i stället bli en sak för de organ som ingår i den ordinarie instansordningen – och utredningen i förevarande ärende ger mig inte anledning att frånga denna princip. Jag kommer därför att begränsa mig till att ta upp några särskilda aspekter till behandling.

Lindholm har i sina klagomål fäst särskild vikt vid att det vid tidpunkten för det interimistiska beslutet inte förelåg något bemötande från hans sida av den revisionspromemoria som delvis utgjorde grund för detta. Av uppgifter som Lindholm lämnat i sin ursprungliga anmälan till JO framgår emellertid att han vid beslutstillfället hade haft tillgång till promemorian och därmed haft tillfälle att bemöta den i nästan två års tid.

Lindholm har vidare pekat på att promemorian inte hade föranlett några besvär eller någon begäran om eftertaxering från skattemyndigheternas sida, när framställningen om betalningssäkring gjordes. Som framgår av de nyss återgivna motivuttalandena till 5 § betalningssäkringslagen (avsnitt 4.3.1) är

frågan hur långt skattemyndigheterna kommit i sin handläggning av skattefrågorna i och för sig av betydelse vid bedömningen av vilka krav som bör ställas på bevisningen i ett ärende om betalningssäkring. Det finns emellertid inte något stöd för uppfattningen, att en revisionspromemoria som ännu inte föranlett några yrkanden i en skatteprocess inte skulle kunna läggas till grund för ett beslut om betalningssäkring. Jag kan i fråga om de bedömningar som bör göras när en revisionspromemoria åberopas till stöd för en framställning om betalningssäkring hänvisa till de förarbetsuttalanden som har återgetts i det föregående. Jag kan i sammanhanget tillägga att betalningssäkringsutredningen i sitt betänkande (SOU 1987:75) Översyn av betalningssäkringslagen föreslår att ett beslut om betalningssäkring skall hävas av länsrätten, om inte mål i saken anhängiggörs vid domstol inom sex månader från beslutet eller fordringen inom samma tid fastställs i annan ordning.

Lindholm har också klagat på att länsrätten inte besvarat de framställningar om hävning av det interimistiska beslutet som han gjorde den 13 juni 1985 respektive den 14 maj 1986.

Av länsrättens yttrande till JO framgår att Lindholms framställningar båda kommunicerats med allmänna ombudet samma dag som de kom in, men att något yttrande från denne ännu inte förelåg i oktober 1986. Länsrätten har vidare framhållit att rätten vid alla former av interimistiska beslut ex officio förfogar över de interimistiska frågorna, att den därför har att fortlöpande pröva, så snart någon ny omständighet tillkommit, om ett interimistiskt beslut skall bestå eller ej, och att en sådan fortlöpande omprövning skett också i Lindholms fall utan att rätten funnit skäl att helt eller delvis häva det interimistiska beslutet.

Jag kan ansluta mig till länsrättens synsätt i fråga om omprövningen av interimistiska beslut, och jag finner inte heller någon anledning att ifrågasätta riktigheten av länsrättens uppgifter om sina bedömningar i detta hänseende i Lindholmärendet.

Det är emellertid uppenbarligen otillfredsställande att länsrättens ställningstagande i fråga om det interimistiska beslutets fortbestånd inte kommit till uttryck i ett formligt beslut i samband med Lindholms hävningsframställningar och att Lindholm därigenom betagits möjligheten att föra frågan vidare till kammarrätten.

Av de uppgifter som betalningssäkringsutredningen lämnat om den nuvarande processuella ordningen i betalningssäkringsmål (s. 55 f) framgår att länsrättens handläggning knappast skiljer sig från det förfarande som är gängse i sådana mål. Enligt utredningen handläggs de flesta betalningssäkringsmål, sedan interimistiskt beslut meddelats, enligt den traditionella modellen för handläggning i förvaltningsprocessen, dvs. skriftväxling sker varefter målet avgörs slutligt. Skriftväxlingen kan många gånger bli omfattande och dra ut på tiden. Kommer det under handläggningen fram uppgifter som motiverar att en beslutad betalningssäkring ändras, kan länsrätten meddela ytterligare ett interimistiskt beslut. Detta förekommer emellertid enligt utredningen nästan bara i de fall då allmänna ombudet begär att betalningssäkringen helt eller delvis skall hävas. Utredningen pekar vidare på att kommunikeringen i många fall sker tämligen schablonmässigt och att det vanligen är först sedan skriftväxlingen är avslutad som de uppgifter som

lämnats under kommunikeringen prövas i sak. Ett beslut om att ändra en betalningssäkring kan därför grunda sig på uppgifter som har lämnats av en part redan flera månader tidigare, och utredningen påpekar att skriftväxlingen även under omprövningsförfarandet kan pågå under lång tid innan målet anses färdigkommunicerat och beslut kan meddelas.

Jag kan instämma i utredningens sammanfattande omdöme att denna ordning inte kan anses uppfylla de krav på snabbhet och flexibilitet som bör ställas. Utredningen lägger fram förslag till ett antal ändringar i betalningssäkringslagen i syfte att förbättra länsrättsförfarandet. Bl. a. föreslås att det i 6 § skall tas in regler om att alla beslut om betalningssäkring, på samma sätt som nu gäller i fråga om interimistiska beslut, skall gälla till dess annorlunda förordnas, samt om att ett beslut alltid skall omprövas om någon av parterna begär det. Om det är gäldenären som begär omprövning skall rätten skyndsamt inhämta yttrande av motparten (s. 111), som enligt utredningens förslag skall vara länsskattemyndigheten.

Enligt min uppfattning framstår det med hänsyn till den särskilda karaktären hos interimistiska beslut som naturligt att det av utredningen föreslagna omprövningsförfarandet tillämpas redan med regelsystemets nuvarande utformning när gäldenären begär omprövning av ett interimistiskt beslut.

4.3.3 Betalningssäkringen för fordringen på preliminär B-skatt för år 1985

Av de skäl som jag angett i närmast föregående avsnitt avstår jag också i fråga om denna betalningssäkring från att gå in på allmänna ombudets och länsrättens bedömningar i fråga om riskrekvisitet och förutsättningarna för interimistiskt beslut; det kan emellertid finnas anledning att peka på att också kammarrätten vid sin prövning av Lindholms besvär över länsrättens beslut av den 28 maj fann att förutsättningarna för ett interimistiskt beslut om betalningssäkring var uppfyllda. Med anledning av vad Lindholm anfört i sina klagomål om att han inte fick tillfälle att yttra sig före det interimistiska beslutet vill jag vidare erinra om att syftet med ett interimistiskt beslut i betalningssäkringsmål är att gäldenären skall kunna ges tillfälle att yttra sig innan målet avgörs slutligt, trots att det föreligger skäl att underlätta kommunikation.

Jag går därmed över på frågan om vad som i detta fall gällt i fråga om bestämmandet av fordringens existens och fordringsbeloppets storlek.

Den aktuella fordringen avsåg preliminär B-skatt som till sitt belopp hade bestämts genom ett beslut om jämkning enligt 45 § uppbördslagen. Det var således fråga om en sådan fastställd fordran som åsyftas i 5 § betalningssäkringslagen. Av 87 § uppbördslagen framgår att ett sådant beslut medför skyldighet att betala det fastställda beloppet oavsett om det överklagas.

Beslut om jämkning kan enligt 85 § 1 mom. andra stycket uppbördslagen överklagas till länsskattemyndigheten (tidigare länsstyrelsen), som är sista instans i den ordinarie instansordningen. Av 11 kap. 11 § regeringsformen följer att ett jämningsbeslut också kan angripas i extraordinär ordning genom ansökan om resning hos regeringsrätten.

I likhet med andra avgöranden av domstolar och förvaltningsmyndigheter

skall ett jämningsbeslut däremot i princip inte överprövas av en myndighet som – utan att ingå i den för beslutet gällande instansordningen – har att lägga det till grund för ett eget beslut; som exempel på sådana myndigheter kan nämnas kronofogdemyndigheten, allmänna ombudet i betalningssäkringsmål, länsrätten och andra förvaltningsdomstolar. För betalningssäkringsförfarandets del kommer denna i svensk rätt generellt gällande grundsats till uttryck i det tidigare återgivna uttalandet i förarbetena till 5 § betalningssäkringslagen, att i fråga om fastställda fordringar endast en formell kontroll av fastställelsebeslutet är behövlig.

Av vad jag nu sagt följer att jag inte kan ansluta mig till Lindholms uppfattning, att allmänna ombudet och länsrätten varit skyldiga att grunda sina ställningstaganden i den här aktuella betalningssäkringsfrågan på en ingående prövning av underlaget för jämningsbeslutet. Detta innebär i sin tur att de inte har haft att beakta de omständigheter som regeringsrätten sedan lade till grund för sitt resningsbeslut.

Som redan har framgått är emellertid principen, att en myndighet inte får överpröva en annan myndighets beslut som den skall lägga till grund för ett eget avgörande, inte helt undantagslös. Det kan inträffa att det grundläggande beslutet är behäftat med ett fel som är så allvarligt att beslutet inte rimligen kan tillerkännas några rättsverkningar utan är att betrakta som en nullitet.

Svensk lagstiftning innehåller inte några generella regler om förvaltningsbesluts ogiltighet, och det är knappast heller möjligt att lägga fast några allmänna, lätt urskiljbara principer i ämnet. Frågan när ett beslut skall anses vara en nullitet brukar i själva verket betraktas som en av de mest svårbemästrade i svensk förvaltningsrätt (se t. ex. Strömberg i Förvaltningsrättslig tidskrift 1955 s. 112 ff). Utgångspunkten för varje diskussion i frågan måste emellertid vara att det är av grundläggande betydelse för rättsordningens funktionsduglighet att myndigheter och enskilda utan närmare prövning skall kunna grunda sitt handlande på ett förvaltningsbeslut som har vunnit laga kraft eller – om beslutet kan verkställas dessförinnan – inte har ändrats eller upphävts av en därtill behörig myndighet. Det kan av detta skäl i princip inte komma ifråga att tillmäta andra än helt uppenbara fel den verkningen att beslutet skall betraktas som en nullitet, och detta oavsett om felet är att hänföra till formerna för beslutet och dess tillkomst eller till dess innehåll.

Jag har uppfattat Lindholm så att han anser att lokala skattemyndighetens åtgärd att – trots reglerna i 26 § andra stycket uppbördslagen – låta jämningsbeslutet av den 5 mars 1985 innefatta betalningsskyldighet för honom redan för mars månad innefatta ett lagstridigt handlande av sådant slag att beslutet i den delen skall betraktas som ogiltigt i sig. Även om man skulle ansluta sig till Lindholms uppfattning om innebörden av den aktuella regeln, har emellertid enligt min mening omständigheterna varit sådana att det funnits fog för att inte betrakta beslutet för mars månad som en nullitet. Jag vill här erinra om vad jag i det föregående sagt om de tolkningssvårigheter som är förbundna med regeln (avsnitt 3.4.1). Det är egentligen tillräckligt att peka på det förhållandet att de två sakkunniga som åberopats i ärendet har diametralt olika uppfattningar i den aktuella tolkningsfrågan.

Av vad jag nu har sagt följer att någon kritik inte kan riktas mot allmänna ombudets åtgärd att åberopa jämningsbeslutet av den 5 mars till stöd för sin

framställning om betalningssäkring i fråga om marsbeloppet och inte heller mot länsrättens ställningstagande att lägga detta till grund för det interimistiska betalningssäkringsbeslutet. Det kan däremot finnas anledning att se närmare på omständigheterna kring hävandet av betalningssäkringen.

Lindholm har i sin anmälan uppgett att hans ombud den 25 april 1985 kontaktade chefsrådmannen Cecilia Mandal-Ericson och begärde att beslutet om betalningssäkring skulle hävas omedelbart, eftersom det saknade laga grund. Ombudet återkom sedan skriftligen till frågan i ett yttrande den 10 maj 1985. Enligt Lindholm meddelades det med anledning härav från Mandal-Ericsons sida att frågan vidarebefordrats till allmänna ombudet Gunnel Thelning samt att länsrätten inte avsåg att besluta i frågan förrän den fått ett yttrande från Thelning.

Lindholm har vidare uppgett att hans ombud var i kontakt också med Thelning i frågan. Thelning vägrade emellertid enligt Lindholm att avge yttrande till länsrätten innan hon fått ett formellt beslut från lokala skattemyndigheten i Danderyd att beloppet skulle avkortas. Hon tog inte heller någon kontakt med myndigheten för att få ett muntligt besked om avkortningen.

I en promemoria som bifogats länsrättens yttrande över Lindholms anmälan förnekar Mandal-Ericson att hon redan den 25 april skulle ha fått veta att Lindholm ansåg att B-skattebeslutet för mars var olagligt, och hon hänvisar härvid till att en skrivelse från Lindholms ombud till länsrätten daterad samma dag inte behandlade denna fråga. Som jag har uppfattat Mandal-Ericson fick länsrätten kännedom om Lindholms tolkning av 26 § andra stycket uppbördslagen först genom den inlägga som kom in till länsrätten fredagen den 10 maj. Föreläggande för allmänna ombudet att yttra sig över denna senast måndagen den 20 maj översändes enligt promemorian måndagen den 13 maj. Onsdagen den 22 maj inkom allmänna ombudet sedan till länsrätten med yrkande att betalningssäkringen skulle hävas, samtidigt som hon gjorde en framställning om betalningssäkring för den skatt som hänförde sig till uppbörds månaden maj. Mandal-Ericson säger vidare i sin promemoria att det framstod som tämligen självklart att allmänna ombudets båda yrkanden borde behandlas samtidigt. Avgöranden i frågorna om hävning av betalningssäkringen avseende marsbeloppet och interimistiskt beslut om betalningssäkring avseende majbeloppet lämnades båda till utskrift fredagen den 24 maj och meddelades den 28 maj, som var den första dagen efter pingsthelgen.

Gunnel Thelning har i sitt yttrande bekräftat att Lindholms ombud per telefon förklarat att lokala skattemyndighetens beslut var felaktigt och att Thelning därför omedelbart borde begära att beslutet hävdes. Thelning upplyste därvid om att processen vid betalningssäkring var skriftlig och att ombudet därför borde göra en skriftlig framställning i frågan. Thelning har vidare uppgett att hon, om beslutet var felaktigt, avsåg att inhämta skriftligt besked från lokala skattemyndigheten. Begäran om hävning inkom från Lindholms ombud till länsrätten den 10 maj, och den 20 maj fick Thelning från lokala skattemyndigheten skriftligt besked om att skatten skulle avkortas. Den 22 maj ingav hon sedan sin framställning om hävning av beslutet. I Thelnings yttrande sägs inte något om att hon, som Forsberg

uppgett i sitt yttrande (se avsnitt 3.4.5), per telefon fått besked av denne redan den 2 maj om att skatten föruppbörds månaden mars skulle komma att avkortas.

Det är uppenbarligen från rättssäkerhetssynpunkt väsentligt att ett beslut om betalningssäkring hävs så snart som möjligt sedan det konstaterats att några skäl för beslutet inte längre föreligger. Utan att gå in på de skillnader som föreligger mellan de uppgifter som från olika håll lämnats om det aktuella händelseförloppet finner jag att utredningen ger mig anledning att framföra följande synpunkter.

Vad gäller länsrättens handläggning kan inledningsvis konstateras att domstolen – med den rättsliga utgångspunkt som jag angett i det föregående, nämligen att det under alla förhållanden funnits fog för att inte anse B-skattebeslutet vara ogiltigt i sig – inte haft skyldighet att självant häva betalningssäkringen på den av Lindholm åberopade grunden, utan att det fordrats en hävningsframställning från allmänna ombudet eller en vederhäftig uppgift om att det inte längre förelåg någon fastställd skattefordran. Sedan Lindholms ombud den 10 maj kommit in till länsrätten med en skriftlig framställning om hävning, sändes denna såvitt framgår av utredningen till allmänna ombudet för yttrande på kort tid – på grund av mellankommande lediga dagar fick hon endast tre arbetsdagar på sig – och yttrande innefattande ett yrkande om hävning inkom sedan den 22 maj.

Så långt finns det såvitt framgår av utredningen inte någon anledning att ifrågasätta länsrättens handläggning. Jag har däremot svårt att förstå varför det framstod "som tämligen självklart" för länsrätten att allmänna ombudets framställning om hävning skulle handläggas och avgöras samtidigt med framställningen om betalningssäkring för B-skatten för maj månad. Avgörandet i hävningsfrågan, som ju grundades på att det efter lokala skattemyndighetens avkortningsbeslut inte längre fanns någon fastställd skattefordran, var närmast av expeditionell karaktär och kan inte rimligen ha påverkats av de överväganden som aktualiserades genom den nya framställningen om betalningssäkring. Att döma av de uppgifter som länsrätten lämnat i sitt yttrande hit förefaller emellertid dess uppfattning i detta hänseende knappast ha haft någon betydelse för tidpunkten för hävningsbeslutet.

Jag har redan nämnt att det i första hand är en uppgift för allmänna ombudet att få till stånd hävning av ett beslut om betalningssäkring, när förutsättningarna för detta inte längre föreligger. Med utgångspunkt i bedömningen att B-skattebeslutet för mars inte var någon nullitet kan man emellertid konstatera att det inte förelegat någon skyldighet för Thelning att på grundval av en egen bedömning av det hållbara i Lindholms tolkning av 26 § andra stycket uppbördslagen göra en framställning om hävning hos länsrätten, utan att det fordrats ett besked av lokala skattemyndigheten i frågan. Med hänsyn till risken för missförstånd är det naturligt att ett sådant besked ges skriftlig form, även om jag inte vill utesluta möjligheten av att allmänna ombudet i vissa fall grundar sitt handlande på muntliga uppgifter.

Den omständigheten att det i en situation av det aktuella slaget krävs ett besked från skattemyndigheten är emellertid inte liktydigt med att allmänna ombudet passivt skall avvakta ett sådant. Om det finns anledning att förmoda att lokala skattemyndigheten har ändrat uppfattning i fråga om skatteford-

ringens existens eller belopp, är det självfallet lämpligt att allmänna ombudet aktivt verkar för att få fram ett besked av myndigheten i frågan. De närmare omständigheterna angående kontakterna mellan lokala skattemyndigheten och allmänna ombudet i den aktuella situationen kan, som jag anmärkt i avsnittet om jämningsfrågorna (3.4.5), förväntas komma att belysas i det av Lindholm anhängiggjorda brottmålet.

4.3.4 Yttranden i inlagor m. m.

Lindholm har också riktat kritik mot olika formuleringar i skilda framställningar och yttranden i betalningssäkringsmålen från allmänna ombudets sida och i länsstyrelsens yttrande till JO. Lindholms kritik går ut på att uttalandena är osakliga och ägnade att svärta ner honom.

Jag finner inte anledning att gå in på innehållet i de olika uttalandena. Jag vill emellertid understryka vikten av att de uppgifter som en myndighet lämnar om olika faktiska förhållanden är korrekta, vare sig det är fråga om en inlaga till en domstol eller om ett yttrande till JO. Däremot har självfallet såväl den som på det allmännas vägnar för talan i en domstolsprocess som den som yttrar sig med anledning av en remiss från JO en betydande frihet att ge uttryck för sina slutsatser av föreliggande faktiska omständigheter och att framföra värderande beskrivningar av motpartens och andras handlande, så länge dessa uttalanden hör till saken och låter sig försvaras med hänsyn till tillgängliga fakta.

5 Kronofogdemyndighetens handläggning

5.1 Bakgrund

Länsrätten förordnade genom beslut den 8 mars, den 28 maj och den 2 juli 1985 att så mycket av Lindholms egendom som svarade mot fordringsbeloppen – vid varje tillfälle 34 313 104 kr. – fick tas i anspråk genom betalningssäkring. Som har nämnts i det föregående hävde länsrätten sedan det första beslutet den 28 maj 1985.

Besluten verkställdes den 8 mars, den 30 maj och den 3 juli 1985 av kronofogdemyndigheten i Täby som därvid biträdades av kronofogdemyndigheten i Stockholm. Verkställigheten skedde bl. a. genom att Carnegie Fondkommission AB meddelades förbud enligt 6 kap. 7 § utsökningsbalken i fråga om viss egendom tillhörig Lindholm. Egendomen beskrevs i samtliga beslut som övervärdet på gäldenärens aktier i depå hos Carnegie för flera långivare på ett konto med angivet nummer. Värdet av den betalningssäkrade egendomen angavs i besluten vara 32 milj. kr. Efter verkställigheten den 8 mars fick kronofogdemyndigheten vetskap om att innehållet i depån i huvudsak utgjordes av optioner. Myndigheten underrättade med anledning härav per telefon Carnegie om att verkställigheten avsåg hela depåinnehållet. Som nyss nämnts kom emellertid förbudsmeddelandena den 30 maj och den 3 juli att få samma avfattning som meddelandet av den 8 mars. Av utredningen framgår vidare att myndigheten muntligen upplyst Carnegie om att förbudet innebar att inga affärer fick göras med depån.

Den 12 juli 1985 inkom till kronofogdemyndigheten ett brev från Carnegie

av vilket framgick att de värdepapper som fanns i depån hade återgått till Lindholm redan före verkställigheten den 3 juli och ersatts med en bankgaranti på 34 313 104 kr., vilken avsåg det belopp som hade betalningssäkrats genom förrättningen den 30 maj 1985. I en anmälan till åklagarmyndigheten i Stockholm den 2 juli 1986 förklarade kronofogdemyndigheten att den önskade få utrett huruvida företrädare för Carnegie i samband med upplösandet av depån gjort sig skyldiga till överträdelse av myndighets bud.

Det beslut i fråga om jämkning av Lindholms preliminära B-skatt för år 1985 som lokala skattemyndigheten fattade den 20 maj 1985 överklagades som redan nämnts av Lindholm till länsstyrelsen, som avslog besvären genom beslut den 16 december. Samtidigt återkallade länsstyrelsen en begäran om anstånd med indrivningen av B-skatten som hade gjorts muntligen i augusti och bekräftats skriftligen i oktober. I en utredningsrapport daterad den 17 december konstaterade kronofogdemyndigheten att Lindholm saknade utmättningsbara tillgångar till täckande av den skuld som då förelåg. I en inlägga som kom in till Södra Roslags tingsrätt den 20 december ansökte kronofogdemyndigheten sedan om Lindholms försättande i konkurs. I ansökningen angavs Lindholms skuld till 110 687 461 kr. Lindholm bestred ansökningen. Genom beslut den 6 maj 1986 försatte tingsrätten honom i konkurs. Efter det att regeringsrätten undanröjt besluten om jämkning av Lindholms B-skatt upphävde Svea hovrätt sedan konkursbeslutet den 24 juli 1986.

5.2 Lindholms anmälan

Lindholm kritiserade i sin anmälan (bilaga 1) kronofogdemyndighetens handläggning i främst två hänseenden.

Utredningsrapporten av den 17 december var enligt Lindholm ofullständig på flera sätt. Av rapporten framgick att Lindholm inte hade kontaktats och att någon förrättning inte hade ägt rum hos honom. Vidare kunde konstateras att någon anmaning inte utsänts och att något förhör inte hade hållits.

Lindholm kritiserade vidare kronofogdemyndighetens åtgärd att utan föregående kommunikation med honom eller hans ombud ge in en konkursansökan till tingsrätten på grundval av den ofullständiga utredningsrapporten, trots att det inte fanns någon anledning att ifrågasätta hans solvens.

5.3 Kronofogdemyndighetens första remissyttrande

Kronofogdemyndigheten bemötte i sitt yttrande (bilaga 12) Lindholms kritik under hänvisning till de redogörelser för handläggningen (bilagorna 13 och 14) som lämnats av kronofogden Hans Joachimsson och av avdelningsdirektören vid riksskatteverket Nils Bertil Morgell, som hade förordnats som kronofogde vid myndigheten för att handlägga Lindholmärendet.

5.4 Lindholms bemötande

I sitt bemötande av kronofogdemyndighetens yttrande (bilaga 15) begärde Lindholm att JO skulle utreda kronofogdemyndighetens handläggning också

såvitt avsåg verkställigheten av betalningssäkringsbeslutet hos Carnegie Fondkommission AB. Lindholm gjorde härvid gällande att myndigheten försökt ta i anspråk värden som översteg det belopp som angetts i betalningssäkringsbeslutet. Lindholm var vidare kritisk mot kronofogdemyndighetens åtgärd att anmäla Carnegie till åklagarmyndigheten.

5.5 *Kronofogdemyndighetens andra remissyttrande*

Sedan ärendet på nytt remitterats till kronofogdemyndigheten med anledning av Lindholms nya kritik, tillbakavisade myndigheten anklagelserna i ett nytt yttrande (bilaga 16). Också till detta hade fogats redogörelser av Joachimsson och Morgell (bilagorna 17 och 18).

Lindholm bemötte också detta yttrande.

5.6 *Bedömning*

5.6.1 Utredningsrapporten och konkursansökningen

Enligt 3 § i 1921 års konkurslag skulle, om inte annat kunde visas, en gäldenär anses som insolvent, om han vid utmätning inom de senaste sex månaderna före konkursansökningen befunnits sakna tillgångar till full betalning av utmätningsfordringen. Ett konstaterande att en gäldenär saknar utmätningsbara tillgångar kan emellertid göras inte bara i samband med en utmätningsförrättning utan också vid en sådan undersökning av gäldenärens förhållanden som avses i 4 kap. 9 § utsökningsbalken. En sådan undersökning innebär inte någon utmätning. Även en rapport enligt vilken gäldenären vid undersökning enligt 4 kap. 9 § utsökningsbalken befunnits sakna utmätningsbara tillgångar till full betalning av skulden har ansetts ge upphov till presumtion för obestånd enligt 3 § konkurslagen. Denna tillämpning har numera befasts genom 2 kap. 8 § i 1987 års konkurslag (SOU 1983:24 s. 259 f och prop. 1986/87:90 s. 191 f; se också riksskatteverkets handbok Konkurs & Ackord 1981 s. 41).

Kronofogdemyndighetens undersökningsplikt enligt 4 kap. 9 § utsökningsbalken kan fullgöras på flera sätt. Som exempel på upplysningskällor kan nämnas de register som myndigheten själv har tillgång till, uppgifter lämnade av gäldenären (4 kap. 14 § utsökningsbalken), iakttagelser vid en förrättning i bostaden och upplysningar från tredje man (4 kap. 15 §). Hur långt undersökningen skall drivas i det särskilda fallet får bli beroende av omständigheterna.

Innan utmätning sker skall enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken underrättelse sändas till gäldenären. Av paragrafens andra stycke framgår emellertid att sådan underrättelse kan underlåtas i vissa fall. Detta gäller först och främst om saken är brådskande, t. ex. på grund av att det finns risk för att gäldenären skaffar undan eller förstör egendom. Underrättelse fordras inte heller om gäldenären saknar känt hemvist och det inte har kunnat klarläggas var han befinner sig.

Det finns inte några regler om skyldighet för kronofogdemyndigheten att med gäldenären kommunicera en utredningsrapport enligt vilken denne vid

undersökning enligt 4 kap. 9 § utsökningsbalken befunnits sakna utmättningsbara tillgångar till täckande av skulden; däremot skall enligt 6 kap. 26 § utsökningsförordningen sökanden underrättas, om ett mål avslutas utan att utmätning skett.

Den utredningsrapport som upprättades den 17 december innehåller endast en redovisning av resultatet av registerforskning och bankförfrågningar samt ett konstaterande att Lindholm saknade utmättningsbara tillgångar till täckande av skulden. Frågan om rapporten utgjort ett godtagbart underlag för en konkursansökan har underställts allmän domstol genom ett av de av Lindholm väckta åtalen. Frågan har också prövats i målet om Lindholms försättande i konkurs, i vilket tingsrätten lade rapporten till grund för ett konkursbeslut.

Jag kan för egen del konstatera att rapporten onekligen gör ett magert och ofullständigt intryck. Man måste emellertid vid bedömningen av rapporten och den utredning som den bygger på beakta de svårigheter att få fram upplysningar från Lindholm som Joachimsson och Morgell nämnt i sina redogörelser. Det kan tilläggas att Lindholm inte heller i tingsrätten på något sätt konkretiserat sitt påstående att han hade tillgångar som översteg skulden.

Jag kan mot den nu angivna bakgrunden godta att kronofogdemyndigheten begränsade sina undersökningar på det sätt som skedde och lade dem till grund för en utredningsrapport; det hade emellertid varit lämpligt att ange skälen härtill i rapporten.

Jag saknar vidare anledning att ifrågasätta kronofogdemyndighetens handlande såvitt avser underlåtenheten att underrätta Lindholm innan rapporten upprättades. Det har som redan nämnts inte heller förelegat någon skyldighet för myndigheten att i efterhand underrätta Lindholm om rapportens innehåll.

Vad sedan gäller myndighetens åtgärd att begära Lindholm försatt i konkurs kan inledningsvis konstateras att kronofogdemyndigheternas val av indrivningsåtgärder i princip styrs av vad som bedöms vara mest fördelaktigt i det särskilda fallet (jfr skatteindrivningsutredningen i SOU 1987: 10 s. 348 f). Någon allmänt omfattad policy i frågan om när konkursinstitutet skall tillgripas finns inte för närvarande. Skatteindrivningsutredningen föreslår emellertid (s. 359) som huvudregel att konkurs inte skall tillgripas förrän det har konstaterats att andra åtgärder är otillräckliga; en ansökan om konkurs skall enligt utredningen inges bara om myndigheten är beredd att fullfölja den.

I Joachimssons och Morgells redogörelser nämns flera omständigheter som enligt dem fick en konkursansökan att framstå som en lämplig åtgärd. De pekar bl. a. på fordringsbeloppets storlek, den omständigheten att Lindholm år 1986 inte längre skulle komma att vara mantalsskriven i Sverige, svårigheterna att få kontakt med Lindholm och upplösandet av värdepappersdepån hos Carnegie. Utan att närmare gå in på myndighetens bedömningar kan jag konstatera att det här är fråga om sådana omständigheter som brukar anses tala till förmån för en ansökan om konkurs (jfr Konkurs & Ackord s. 51).

Lindholm har reagerat mot att kronofogdemyndigheten som ett av sina

syften med konkursansökningen angett att man ville sätta press på honom för att förmå honom att betala. Att ansökningen varit allvarligt menad i den bemärkelsen att myndigheten varit beredd att fullfölja den framgår emellertid av den efterföljande händelseutvecklingen. Det kan tilläggas att konkurs är ett av flera medel i ett förfarande vars syfte ytterst är att driva in statens skattefordringar.

I enlighet med vad jag tidigare sagt om de mycket begränsade möjligheter en myndighet har att överpröva en annan myndighets beslut som den skall lägga till grund för en egen åtgärd (avsnitt 4.3.3), har det inte ankommit på kronofogdemyndigheten att vid sina överväganden i konkursfrågan gå in i någon bedömning av det riktiga i länsstyrelsens beslut i jämningsfrågan.

Det har inte heller förelegat någon skyldighet för myndigheten att underrätta Lindholm om den förestående konkursansökningen.

Av det nu sagda framgår att jag inte finner skäl till någon kritik mot kronofogdemyndighetens handlande i samband med konkursansökningen.

5.6.2 Verkställigheten av betalningssäkringen

Lindholm har också gjort gällande att kronofogdemyndigheten vid verkställigheten av betalningssäkringen hos Carnegie försökt ta i anspråk värden som betydligt översteg fordringens belopp. Enligt Lindholm innebar kronofogdemyndighetens åtgärder att bruttovärden på mer än 400 milj. kr. låstes för honom.

I protokollet över den verkställighet som ägde rum den 8 mars specificeras fordringsbeloppet som preliminär B-skatt för termin 1 år 1985 uppgående till 34 313 104 kronor. Den betalningssäkrade egendomen beskrivs som övervärdet på aktier i depå hos Carnegie för flera långivare på ett angivet kontonummer. Egendomens värde anges vara 32 milj. kr., utgörande skillnaden mellan ett belåningsvärde på 267 milj. kr., grundat på ett marknadsvärde på 421 milj. kr., och det belopp för vilket värdepapperen var belånade, 235 milj. kr. Myndigheten hänvisade härvid till rekommendationer utfärdade av bankinspektionen. I protokollet förbjuds Carnegie att till annan än kronofogdemyndigheten utge något av egendomen. Protokollen över verkställigheten den 30 maj och den 3 juli är utformade på väsentligen samma sätt.

Redan av protokollens lydelse framgår att kronofogdemyndigheten inte avsett att säkra en större del av depåns värde än som svarade mot fordringsbeloppet 34 313 104 kr. Den omständigheten att depåns bruttomarknadsvärde uppgick till drygt 400 milj. kr. saknar intresse i sammanhanget. Det väsentliga är uppenbarligen i stället hur stor del av dess värde, beräknat på ett sätt som gav staten tillfredsställande säkerhet för dess fordran, som återstod sedan man tagit hänsyn till pantavarnas rätt. Att kronofogdemyndigheten inte avsett att ta i anspråk ett större belopp än fordringsbeloppet visas också av att den vid de förhandlingar med Carnegie och Lindholm som fördes i juni månad förklarade sig i princip villig att ersätta betalningssäkringen med en bankgaranti för fordringsbeloppet.

Det finns självfallet utrymme för olika bedömningar i frågan vilka värderingsprinciper som lämpligen bör komma till användning i en situation

av det här aktuella slaget. Jag begränsar mig i sammanhanget till att peka på att kronofogdemyndigheten i samband med verkställigheten den 8 mars klart redovisade sin metod för att beräkna övervärdet i depån samt att myndighetens beräkning, såvitt framgår av utredningen, inte ifrågasattes från vare sig Lindholms eller Carnegies sida under den tid som betalningssäkringarna bestod. Det har inte heller sagts att övervärdet under denna tid skulle hastigit på ett sådant sätt – t. ex. till följd av kursstegringar eller genom att Lindholm löst lån – att kronofogdemyndigheten haft anledning att begränsa verkställigheten till att avse bara en del av depån.

Jag kan således inte finna att utredningen ger belägg för att kronofogdemyndigheten skulle ha förfarit otillbörligt vid sin verkställighet av betalningssäkringsbesluten. En annan sak är att det här var fråga om svärvärderad egendom underkastad snabba och stora värdeförändringar och att det därför av hänsyn till såväl Lindholms som statens intressen får anses ha varit önskvärt att den om möjligt ersattes med någon annan säkerhet för statens fordran. Av utredningen framgår också att förhandlingar i denna fråga fördes mellan parterna i juni månad och att dessa resulterade i en preliminär överenskommelse om att kronofogdemyndigheten skulle godta en av Lindholm ställd bankgaranti.

Även om jag således ansett mig kunna godta kronofogdemyndighetens handlande i sak, anser jag att den betalningssäkrade egendomen hade kunnat beskrivas på ett tydligare sätt i protokollen. Sedan det efter verkställigheten den 8 mars hade gjorts klart för kronofogdemyndigheten att depån också innehöll optioner, borde detta ha kommit till uttryck i de efterföljande verkställighetsprotokollen. Innebörden av förbudsmeddelandet hade blivit tydligare, om den egendom som avsågs med förbudet hade beskrivits t. ex. som Lindholms samtliga värdepapper i depå vid verkställighetstidpunkten med ett beräknat övervärde av 32 milj. kr.

Jag övergår därmed till kronofogdemyndighetens åtgärd att göra anmälan till åklagarmyndigheten i Stockholm avseende Carnegies handlande i samband med upplösandet av depån.

Ett förbud enligt 6 kap. 7 § utsökningsbalken innebär att tredje man inte utan tillstånd av kronofogdemyndigheten får utge den egendom som avses med förbudet. Av utredningen framgår att kronofogdemyndigheten inte gett sitt tillstånd till att depåinnehållet återställdes till Lindholm. Det är vidare kronofogdemyndigheten och inte tredje man som avgör om en erbjuden säkerhet skall godtas eller ej. Jag finner det mot denna bakgrund naturligt att kronofogdemyndigheten ville få till stånd en utredning genom åklagarmyndighetens försorg av händelseförloppet i samband med upplösandet av depån. Den omständigheten att åklagaren sedan avskrivit ärendet med den motiveringen att brott inte kunnat styrkas ändrar inte denna bedömning.

6 Samordning av myndigheternas åtgärder

Lindholm har i sin ursprungliga anmälan (bilaga I) uppgett att skattemyndighetens agerande mot honom enligt ett flertal samstämmiga uppgifter beslutats vid en sammankomst på hotell i Jönköpingstrakten mellan skattechefen i Stockholm Lars Johansson, avdelningsdirektören Nils Bertil Mor-

gell och revisionsdirektören Anna-Lisa Linderöth jämte de personer som fattat de formella besluten i de aktuella hänseendena. De utpekade personerna har i yttrandena hit bestritt att något sådant möte över huvud taget ägt rum, och jag finner inte någon anledning att gå vidare i saken.

Jag vill emellertid framhålla att det ligger i sakens natur att lokala skattemyndigheten, länsskattemyndigheten och kronofogdemyndigheten nära samarbetar med varandra. Ett sådant samarbete är i själva verket i olika hänseenden förutsatt i gällande lagstiftning.

7 Slutord

Det är här fråga om ett omfattande ärende som berör stora delar av det regelsystem som gäller uppbörd och indrivning av skatt. Jag har inte närmare gått in på de frågor som behandlats i regeringsrättens beslut att bevilja resning i fråga om jämkningen av Lindholms B-skatt för år 1985 men har däremot i andra hänseenden riktat allvarlig kritik mot lokala skattemyndighetens handläggning av jämningsfrågan (avsnitten 3.4.2 och 3.4.3). Jag har också på en punkt kritiserat länsrättens handläggning av ett av de betalnings-säkringsmål som varit aktuella i ärendet (avsnitt 4.3.2). Jag har vidare framfört vissa synpunkter med anledning av avkortningen av B-skatten för mars månad 1985 och hävandet av betalningssäkringen för denna fordran (avsnitten 3.4.5 och 4.3.3). I övrigt har jag inte funnit anledning att kommentera myndigheternas åtgärder annat än i vissa enskildheter.

Debitering av tilläggsavgifter när en person har bott i Sverige drygt ett år. Fråga om hans boende har grundat sig på felaktiga upplysningar

(Dnr 250-1985)

JO Norell Söderblom meddelade den 1 december 1987 följande beslut.

I Anmälan

I sina brev till JO klagar Harald Bjørnsen över myndigheternas behandling av ett skatteärende, som gäller sociala avgifter, och som han sedan 1979/80 är inblandad i. Han säger bl. a. detta. Upphovet till hela frågan är att han bodde i Malmö från den 23 juli 1979 till den 4 augusti 1980. Hans boende i Sverige var av tillfällig karaktär. Hans arbetsplats var SAS i Köpenhamn i Danmark. På grund av en felaktig upplysning som han fick av Sixten Henning vid den lokala skattemyndigheten i Malmö fögderi. LSM, kom hans boendetid här i landet att överstiga ett år. Han hade nämligen fått veta att utflyttningsdagen inte skulle spela någon roll för frågan om sociala avgifter skulle erläggas eller inte, bara han flyttade ut före utgången av 1980. Detta hade Henning i sin tur erfarit vid rådfrågning hos riksförsäkringsverket, RFV. Senare visade det sig att Bjørnsen skulle betala sociala avgifter på grund av att boendetiden här i landet översteg ett år. Bjørnsen undrar om myndigheter får lämna felaktiga

upplysningar, som den enskilde, om han rättar sig efter upplysningarna, kommer att lida ekonomisk skada av.

Under ärendets gång genom myndigheter och domstolar har ytterligare händelser inträffat som Björnsen ifrågasätter. Således har LSM två år i rad "av förbiseende" glömt att skicka sluskskattsedlar till Björnsen för taxerings-åren 1980 och 1981 trots att de hade fått hans nya adress i Norge. Han fick inte dessa förrän han själv skrivit till LSM några månader efter det ordinarie utsändandet. Anledningen till att han skrev till LSM och efterlyste sluskskattsedlarna var att kronofogdemyndigheten sände krav på restskatt till honom. Detta var mycket obehagligt, och det var först efter mycken brevväxling som han blev på det klara med att kvarskattekravet gällde bl. a. sociala avgifter. Han skrev flera brev till olika instanser och klagade på debiteringen. Inget verkade dock komma fram till rätt instans. Till slut blev han trött på det hela och skrev till chefen för riksskatteverket, RSV, den 3 juli 1982. Han fick svar från byrådirektören Börje Andersén den 8 juli 1982 med en bilagd blankett för besvär till länsrätten i Malmöhus län, men inget ord om vilka tidsfrister som gällde. Efter två telefonsamtal med Andersén den 15 juli och 23 augusti 1982 kom de överens om att Björnsen skulle skriva ett utförligt brev med besvär och yrkande till honom, varefter han skulle vidarebefordra besvären till korrekt instans och inom rätt tid. Björnsen sände sitt brev dagen efter, den 24 augusti. Andersén sände över handlingarna till länsrätten, och Björnsen hörde inget mer i saken förutom att kronofogden i Malmö genom norska myndigheter försökte driva in avgifterna.

Björnsen har flera gånger ansökt om anstånd med att betala avgifterna till dess frågan prövats i domstol, men har fått avslag av både LSM och länsstyrelsen.

Under tiden har Björnsen också skrivit flera brev till olika myndigheter och bett om en specifikation över de belopp som kronofogden har försökt driva in, då beloppen inte stämmer med hans egna räkenskaper. Han har också gjort vissa inbetalningar av resterande skatt och preciserat inbetalningarna till att avse just detta, men det verkar som om kronofogdemyndigheten använt dessa pengar för avräkning mot de restförda sociala avgifterna. Han undrar om kronofogdemyndigheten har rätt att göra detta.

Den 15 oktober 1984 avgjorde länsrätten i Malmöhus län Björnsens ärenden. Beträffande sociala avgifter för inkomster under 1979 tog länsrätten inte upp besvären till prövning eftersom besvärsskrivelsen kommit in några dagar för sent. Han påtalar att man inte på RSV skickade över handlingarna snabbare till länsrätten, eller redan när hans första brev kom dit väckte talan, som sedan kunde kompletteras. Motsvarande ärende för inkomster under 1980 avslogs av länsrätten, som bara konstaterade att Björnsen bott över ett år i Sverige men inte med ett ord kommenterade den felaktiga upplysningen som är det egentliga skälet till hela affären. Man har inte heller kommenterat det faktum att hans arbetsgivare, SAS i Köpenhamn, betalat sociala avgifter för honom i Danmark. Björnsen undrar om det inte innebär ett brott mot ingångna dubbelbeskattningsavtal att ta ut sociala avgifter i både Sverige och Danmark. Han undrar vidare om länsrättens beslut och dom fattats på korrekta grunder. Vidare har han uppfattat att sociala avgifter är en sak mellan staten och arbetsgivaren och han undrar om

det verkligen är rätt att kräva honom personligen på sådana avgifter.

Därutöver har Björnsen anmält ett flertal personer vid olika myndigheter för händelser som inträffat under ärendenas gång.

2 Utredning

2.1 *Innehållet i vissa handlingar*

I ärendet har akter lånats in från kammarrätten i Göteborg, regeringsrätten och justitiekanslern (JK). Därtill har såväl Björnsen som myndigheter sänt in kopior av handlingar.

Av tillgängliga handlingar framgår bl.a. följande. I sin preliminära självdeklaration för inkomster under 1979 uppgav Björnsen under "särskilda upplysningar" att hans bosättning i Sverige beräknades bli kortare än ett år. Under denna notering har någon tjänsteman antecknat: "Alltså ej bosatt = ej pgi." Med pgi torde avses pensionsgrundande inkomst. Vid debiteringen av preliminär B-skatt för inkomster under 1979 räknade LSM inte in några sociala avgifter.

I en preliminär självdeklaration för inkomster under 1980, som Björnsen lämnade in i december 1979, fanns ingen uppgift om vistelsetiden i Sverige. Vid beräkningen av preliminär B-skatt för inkomster under 1980 tog man med tilläggspensionsavgift samt även avgifter för folkpension och sjukförsäkring.

Vid besök på LSM klagade Björnsen på att han debiterats sociala avgifter. LSM utfärdade därefter en ny B-skattsedel för honom. På denna hade Sixten Henning vid LSM noterat bl. a. detta: "Efter konsultation hos Riksförsäkringsverket har de sociala avgifterna borttagits."

När sedan Björnsen lämnade sin självdeklaration 1981 avseende sina inkomster under 1980 framgick det att han bott över ett år i Sverige. Han debiterades därför avgift till tilläggspensioneringen på slutskattsedeln. Denna kom inte att sändas till honom direkt utan först sedan han efterlyst skattsedeln hos LSM.

Av ett brev den 18 april 1982 från Björnsen till LSM blev myndigheten uppmärksam på att man inte hade debiterat Björnsen några sociala avgifter för inkomsterna 1979 vid 1980 års taxering. Därför beslöt LSM den 17 juni 1982 att ändra beräkningen av pensionsgrundande inkomst samt fastställa underlag för tilläggspensionsavgift och socialförsäkringsavgift till folkpensioneringen. Enligt besvärshänvisningen på beslutets baksida fick beslutet överklagas inom två månader från den dag Björnsen fick del av beslutet. Det framgick vidare att eventuellt överklagande skulle ske till länsrätten i Malmöhus län. Enligt delgivningskvitto löste Björnsen ut beslutet den 21 juni 1982.

Det brev som Björnsen sände till RSV för överklagande är daterat den 24 augusti 1982, och kom in till RSV den 27 augusti, och till länsrätten i Malmöhus län den 2 september 1982.

Björnsen har fått två brev från Sixten Henning vid LSM daterade den 4 december 1984 och den 11 december 1984. I det första brevet säger Henning bl. a. detta.

Enligt beslut 1980-02-27 påfördes Ni preliminär B-skatt med sammanlagt 41 124 kr, att betalas med 6 854 kr varje uppbördsmanad. Debiteringen grundade sig på en beräknad inkomst av 150 000 Dkr. I debiterat belopp ingick inga socialavgifter. Av handlingarna framgår tyvärr inte vilken avdelning hos Riksförsäkringsverket, som vid förfrågan lämnat den felaktiga uppgiften, att socialavgift inte skulle påföras.

Saken rättades emellertid till genom beslut 1981-09-01 då den debiterade B-skatten sänktes till samma belopp som påfördes Er enligt lämnad deklaration, tillsammans 27 053 kr. I beloppet ingår påförd tilläggspensionsavgift med 5 580 kr.

I det andra brevet säger Henning bl. a. detta.

Beträffande debiterad tilläggspensionsavgift rådde inom Riksförsäkringsverket skilda uppfattningar om vilket land, som skulle påföra avgift då det gällde flygande personal. Den nordiska trygghetskonventionen lämnade ingen anvisning härvidlag. Slutligen segrade uppfattningen, att avgift skulle erläggas i bosättningslandet.

Jag kan således endast beklaga, att jag vidarebefordrat en upplysning som senare visat sig felaktig.

2.2 *Inhämtade yttranden*

I ärendet inhämtades yttranden från lokala skattemyndigheten i Malmö fögderi, LSM, kronofogdemyndigheten i Malmö distrikt, KFM, och riksförsäkringsverket, RFV. Björnsen kommenterade dessa.

3 **Bedömning**

(- - -)

3.3 *Dubbelbeskattning och dubbla uttag av sociala avgifter*

När en person bor i ett land och arbetar i ett annat uppkommer en påtaglig risk för att inkomsterna blir beskattade i båda länderna. Detta problem är inte unikt för t. ex. Sverige och Danmark utan förekommer i de flesta länder. För att förebygga att dubbelbeskattning sker brukar staterna träffa ömsesidiga överenskommelser om i vilken stat beskattning skall äga rum, s. k. dubbelbeskattningsavtal.

Samma risk förekommer beträffande sociala avgifter när sådana tas ut på inkomster i skilda länder. Mellan de nordiska länderna har därför träffats avtal med syfte att tillförsäkra de enskilda social trygghet och förhindra att avgifter måste erläggas i mer än ett land.

Av RFV:s yttrande hit framgår att den tidigare gällande konventionen, som avsåg bl. a. inkomster under 1979 och 1980, hade sina brister då ett faktiskt dubbelt uttag av avgifter kunde förekomma för exempelvis personer i Björnsens situation.

Genom den nya konventionen, som trädde i kraft den 1 januari 1982, har problemet med dubbla avgifter för personer i Björnsens situation undanröjts.

Det kan tilläggas att i dubbelbeskattningsavtal brukar det återfinnas en regel om möjlighet till förhandling mellan de avtalslutande staternas

regeringar om det trots avtalet skulle inträffa en faktisk dubbelbeskattning. Någon motsvarande regel i konventionen om social trygghet från 1955 finns inte. Däremot infördes en möjlighet för de högsta förvaltningsmyndigheterna att komma överens om särskilda regler till undvikande av att avgift eller bidrag till allmän pensionering utgår för en och samma inkomst i mer än ett fördragsslutande land genom en överenskommelse mellan de nordiska länderna den 2 december 1969 (SFS 1969:797, punkt 3 i protokollet). Någon sådan överenskommelse som skulle vara till gagn för Björnsen har inte träffats.

Med de svagheter som fanns i den nordiska konventionen om social trygghet från 1955 har det inte inneburit något brott mot ingångna avtal att en svensk kronofogdemyndighet krävt betalning för tilläggs pensionsavgifter trots att den danska arbetsgivaren enligt uppgift redan betalat motsvarande avgifter till de danska myndigheterna.

3.4 *Vem skall erlägga sociala avgifter?*

Björnsen har satt i fråga om inte socialavgifter är en sak enbart mellan arbetsgivare och staten.

I vanliga anställningsförhållanden är det arbetsgivaren som betalar de sociala avgifterna i Sverige. För dem som har inkomst av rörelse, som regel egna företagare, gäller att de själva får betala dessa avgifter. Samma sak gäller den enskilde som har avgiftspliktiga inkomster från utlandet. Det hade alltså inte gått att kräva SAS i Köpenhamn på Björnsens socialavgifter.

Avgifterna är obligatoriska. Den enskilde kan alltså inte be att få slippa avgifterna mot avstående från pensionsförmåner och liknande.

Enskilda, som själva skall betala sociala avgifter, debiteras dessa på skattsedeln och de ingår i slutavräkningen som kvarstående eller överskjutande skatt, se nästa avsnitt.

3.5 *Debitering och uppbörd av sociala avgifter*

Björnsen har gjort gällande att han frivilligt betalat in de belopp som avsett skatter och därvid särskilt noterat att inbetalningarna avsett just detta. Han ifrågasätter om kronfogden i sådant fall har rätt att ta inbetalt belopp i anspråk för att avräkna detta mot de, enligt Björnsen felaktiga, sociala avgifterna.

Debitering och uppbörd av skatter regleras i uppbördslagen (1953:272). I dess 1 § stadgades för de nu aktuella åren bl. a. detta: "Med skatt förstås i denna lag, där icke annat angives, statlig inkomstskatt, — — kommunal inkomstskatt, — — sådana socialförsäkringsavgifter till folkpensioneringen och tilläggs pensionsavgifter som avses i 19 kap. 3 § lagen (1962:381) om allmän försäkring — —."

De socialavgifter som Björnsen blivit påförd faller inom det sistnämnda lagrummet och betraktas alltså som vanliga inkomstskatter vid debitering och uppbörd.

Av 2 § 3 mom. i uppbördslagen sägs också att "för visst år erlagd preliminär eller kvarstående skatt skall anses i första hand utgöra betalning

av tilläggspensionsavgift för året". Med andra ord betyder detta att man först har avräknat Björnsens skatteinbetalningar mot tilläggspensionsavgiften. Dessa regler kan inte sättas ur spel av enskild genom särskilda noteringar om att en inbetalning skall avse kvarstående statlig och kommunal inkomstskatt.

Det har således varit rätt av kronofogden att inte ta hänsyn till Björnsens noteringar på inbetalningskortet utan i stället i första hand ta beloppen i anspråk för de äldsta noterade skuldbeloppen.

3.6 *Föreligger det behov av lagändringar?*

Enligt instruktionen för JO finns begränsningar för vad JO kan och inte kan göra. En åtgärd som kan och bör tillgripas är att begära lagändring när man kan konstatera klara brister i lagstiftningen. I detta fall har dubbla avgifter tagits ut för en och samma inkomst. Nu har de nordiska länderna ingått en ny konvention, som enligt RFV:s yttrande skall förhindra att liknande situationer uppstår igen. Vid sådant förhållande finns inte något behov av lagändring eller liknande. Det kan tilläggas att lagändringar ytterst sällan görs retroaktiva så att de blir tillämpliga på redan fattade beslut.

3.7 *De försenade skattsedlarna*

Vare sig efter 1980 eller 1981 års taxering fick Björnsen någon slutskattsedel sig tillsänd vid det ordinarie utsändandet. Bristerna i detta hänseende låg vid tidpunkten för anmälan till JO mer än två år tillbaka i tiden och skall således enligt instruktionen för JO normalt inte tas upp till behandling. Sammantaget med att LSM i brev den 6 maj 1982 meddelat Björnsen något om rutinerna samt att man inte lyckats utreda orsakerna till de uteblivna slutskattsedlarna gör att jag lämnar denna fråga utan några utredningsåtgärder.

Jag kan tillägga att den som inte får sin slutskattsedel i tid automatiskt får förlängd besvärstid för att överklaga de taxeringsbeslut som berörs av uppgifterna på skattsedeln.

Inte sällan händer det dock att kronofogden "hinner före" den enskilde och kräver betalning av kvarsattnar som den enskilde inte hunnit få kännedom om. Kronofogden informeras om skattekraven via sin dator och inte genom att handlingar sänds över. Systemet är inte helt bra, men det är svårt att hitta en bättre lösning till rimliga kostnader. Den enskilde kan alltid gardera sig mot dylika överraskningar genom att redan i slutet av december månad av taxeringsåret efterlysa den slutskattsedel han eller hon inte har fått. Det framgår av 35 § uppbördslagen att slutskattsedeln skall ha sänts ut före den 15 december.

3.8 *Har RSV hanterat Björnsens klagomål på ett sätt som medfört att han blivit betagen rätten till saklig prövning?*

Björnsen har hävdatt att han blivit utlovad biträde av en tjänsteman hos RSV för att klaga i rätt tid och till rätt instans över LSM:s beslut att påföra honom pensionsgrundande inkomst med därav följande avgifter för inkomståret 1979.

Denna fråga låg redan när klagomålen kom in till JO mer än två år tillbaka i tiden, vilket således innebär att JO skall vara restriktiv med att ta upp frågan till utredning.

Inlämnade handlingar visar att Björnsen blivit delgiven beslutet och därvid fått en besvärshänvisning av vilken det klart framgår till vilken domstol han skulle vända sig samt inom vilken tid besvären skulle ha kommit in. Han har själv löst ut beslutet den 21 juni 1982 och besvären skulle ha kommit in till länsrätten i Malmöhus län *inom* två månader från den dag han fick del av beslutet, dvs. före den 21 augusti. Nu var detta en lördag, så tiden gick inte ut förrän måndagen den 23 augusti. Han skrev sitt brev till RSV den 24 augusti, och brevet kom in dit den 27 samma månad och den 2 september till länsrätten.

Oavsett vad som sagts eller inte sagts vid kontakterna med RSV har Björnsen fått sådana upplysningar att han själv har kunnat överklaga eller åtminstone initiera ett ärende i rätt tid. Jag finner därför inte anledning till några ingripanden eller andra åtgärder i denna del.

3.9 Något om debiteringen av preliminärskatt

Huvudprincipen vid fastställande av preliminär skatt är att den "så nära som möjligt" skall motsvara den slutliga skatten (3 § 1 mom. uppbördslagen). Det ligger dock åtskilligt av antagande i denna bedömning då det vanligen är svårt att drygt ett år i förväg uttala sig om hur stora inkomster och avdragsgilla kostnader en person kommer att ha under det följande kalenderåret.

Det följer av det nu sagda att det inte går att kräva helt exakta beslut såvitt gäller debitering av preliminärskatt. Vid slutskattsedelns utfärdande görs en korrigering av skatteberäkningen sedan de verkliga inkomsterna och avdragen redovisats i självdeklarationen, som provas vid taxeringsarbetet.

De preliminära självdeklarationer som vissa personer med B-skattsedel lämnar brukar inte heller kontrolleras på samma ingående sätt som de "slutliga" självdeklarationerna.

När Björnsen opponerade sig mot den först debiterade preliminära B-skatten för inkomster under 1980, skulle avgift för tilläggs pensioneringen rätteligen ha påförts. Men den tjänsteman hos LSM som handlade ärendet, Sixten Henning, visste att det pågick förhandlingar om ett nytt avtal mellan de nordiska länderna som eventuellt skulle medföra att personer i Björnsens situation inte skulle betala sådan avgift. Henning tog då kontakt med RFV (med vem har inte kunnat utredas) och fick då sådant besked att han ansåg sig kunna utfärda en ny B-skattsedel, där tilläggs pensionsavgiften tagits bort. Senare kunde man konstatera att avtalet inte blev klart i sådan tid att det skulle tillämpas på inkomster under 1980.

Här stöter man på ett dilemma som preliminära bedömningar kan innebära. Hade avtalet blivit klart snabbare och tillämpligt på 1980 års inkomster hade det antagligen hälsats av Björnsen som ytterst servicemedvetet och tillmötesgående av LSM att inte kräva betalning i förväg för avgifter som sedan skulle ha betalats tillbaka.

I det läget har jag svårt att kritisera LSM för dess nya beslut om debitering

av B-skatt. Måhända kan man, med facit i hand, säga att det hade varit bättre att inte föregripa en mellanstatlig överenskommelse utan i stället göra debiteringen utifrån de gamla reglerna.

3.10 Om upplysningar i allmänhet

Myndigheterna inte bara bör utan skall hjälpa enskilda med att lämna upplysningar om vad som gäller på de sakområden som just den tillfrågade myndigheten berörs av. Så sker också i stor omfattning, och nästan alltid utan att det uppstår några problem.

På skatteområdet och socialförsäkringsområdet finns det en mycket stor mängd regler, som knappast någon person kan behärska till alla delar. Här kan det lätt uppkomma en konflikt mellan serviceskyldigheten och det självklara förhållandet att de upplysningar som ges bör vara korrekta. De enskilda vill ofta ha svar på frågor, vilka myndigheten inte med fullständig säkerhet kan besvara helt korrekt eller heltäckande.

Åtskilliga frågor på skatteområdet regleras inte exakt i lagstiftningen, utan måste bedömas från fall till fall, ibland med inslag av faktorer som "skäligt belopp" och liknande skönmässiga bedömningar.

Andra sakfrågor som inte får sina svar direkt i lagstiftningen är beroende av vägledande avgöranden av skattedomstolarna, och då spelar främst regeringsrättens domar en väsentlig roll genom de så kallade prejudikaten. Det inträffar från tid till annan att nya prejudikat kullkastar tidigare tolkningar.

De upplysningar som skattemyndigheterna lämnar om vissa regler kan alltså senare visa sig få en annan uttolkning, och de upplysningar, som en myndighet lämnar är inte bindande för de myndigheter och domstolar som senare kan komma att pröva frågan.

Det finns endast en möjlighet för en enskild att få en bindande förklaring och det är genom att ansöka om ett så kallat förhandsbesked hos rättsnämnden vid riksskatteverket. Sådant meddelas dock bara under vissa förutsättningar.

Alla andra besked som lämnas enskilda måste betraktas som preliminära och ungefärliga och med risk för att skattedomstolarna kan komma till en annan uppfattning.

Det kan här vara värt att notera, att i samband med införandet av den nya förvaltningslagen efterlyste JK ett klarläggande i frågan huruvida felaktigheter i de besked myndigheterna lämnar enligt de nya servicereglerna kan grunda skadeståndsansvar för staten.

Föredragande statsråd uttalade i denna fråga att det inte var avsikten att den nya förvaltningslagen skulle innebära någon ändring i det rådande rättsläget, och att det av detta skulle följa, enligt förarbetena till skadeståndslagen, "att råd och upplysningar till allmänheten, liksom annan service som samhället erbjuder medborgarna att anlita om de så önskar, i princip inte grundar någon skadeståndsskyldighet". Det skall dock tilläggas att det dock kan förekomma fall där skadeståndsansvar utlösts på grund av felaktiga upplysningar (prop. 1985/86:80 s. 22).

3.11 *Vilka besked har Björnsen fått i fråga om vistelsetidens längd?*

Björnsen har hävdad att han agerat utifrån de upplysningar som han fått vid kontakter med LSM, och då främst med Sixten Henning. Enligt Björnsen har Henning sagt att vistelsetidens längd inte skulle ha någon betydelse för skyldigheten att erlägga sociala avgifter, och han framhåller att Hennings brev till honom i december 1984 (jfr avsnitt 2.1) bevisar detta.

Det är klart att den nya debiteringen av B-skatt för inkomster under 1980 blev fel. LSM borde inte ha tagit bort avgiften för tilläggs pensionering. Men det måste framhållas att det ingenstans medges eller framgår att just vistelsetidens längd varit föremål för diskussioner mellan Henning och Björnsen.

Utredningen i ärendet här visar inte med någon säkerhet vad som har sagts och vad som inte har sagts vid de samtal Björnsen haft med LSM. Enligt LSM har Sixten Henning inte kunnat erinra sig att betydelsen av vistelsetidens längd varit föremål för diskussioner. De två brev Henning skrev i december 1982 bevisar inte enligt min bedömning något i denna del heller. Detta utesluter dock inte att sådana diskussioner förekommit, men enbart Björnsens påstående räcker inte för att slå fast att myndigheten har lämnat en felaktig upplysning. Jag kommer således i denna del till samma slutsats som JK gjort i sitt den 26 januari 1987 meddelade beslut med anledning av skadeståndskrav från Björnsen.

3.12 *Har det varit fel att hänvisa Björnsen till domstolsprövning av avgiftsskyldigheten?*

När Björnsen uttryckt att han handlat utifrån de upplysningar han fått, och att han därför inte borde åläggas skyldighet att betala socialavgifter har han enligt egen uppgift blivit hänvisad till att överklaga till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Sedan får han beskedet av domstolarna att dessa inte kan beakta eller pröva hans argument, utan att man enbart beaktar den faktiska vistelsetidens längd. Han uppger att han blivit vilseledd på nytt och förletts till att föra onödiga processer.

Det är möjligt att Björnsen muntligen blivit uppmanad till att överklaga. Det finns endast uppgifter om detta från Björnsen själv. De skriftliga handlingar som finns tillgängliga här innehåller dock inget som kan karaktäriseras som uppmaning utan mera som upplysningar om möjligheten att överklaga. Jag vill tillägga att den enda möjligheten att få ett beslut ändrat är att överklaga beslutet. Det faktum att man förlorar en process betyder givetvis inte att processen från början kan betraktas som meningslös.

Riksskatteverkets översändande av Björnsens skriftliga erinringar till länsrätten och RFV, vilket man underrättade honom om i brev den 30 augusti 1982, är ett korrekt agerande och innebär ingen uppmaning till onödigt processande.

Avslutningsvis vill jag uttrycka min förståelse för Björnsens reaktion på de skattemässiga konsekvenserna av hans relativt kortvariga boende i Sverige. Med den nya konventionen mellan de nordiska länderna, som trädde i kraft

den 1 januari 1982, har emellertid problemet med dubbla avgifter för personer i Björnsens situation undanröjts.

Handläggningen av ett mål rörande betalningssäkring m. m.

(Dnr 3304–1983)

Den 4 november 1987 meddelade JO Wigelius ett beslut, vari bl. a. upptogs vissa frågor om betalningssäkring. Beslutet återges här något förkortat.

I Anmälan

1.1 *En bakgrund utifrån uppgifter i anmälan*

I juli 1965 köpte Sören Gustavsson en fastighet i Linköping av sin far. Under 1965–66 gjordes en omfattande om- och tillbyggnad av fastigheten. Fadern skötte kontakterna med leverantörer och hantverkare. Dessa betalades med pengar som Gustavsson lämnade över till sin fader. Fakturor upprättades mellan fadern och Gustavsson. Under 1972 skadades byggnaden vid en brand. I samband därmed hölls polisförhör med Gustavsson. Vid dessa angav han nedlagda förbättringskostnader till för låga belopp, eftersom de var betalda med pengar som han sparat ihop i utlandet, och som han inte till fullo redovisat i sina självdeklarationer. 1975 köpte Gustavsson en hyresfastighet i Borås. Den skulle förvaltas av ett bolag i Göteborg. Fastigheten gav driftunderskott. Kostnaderna betalades av bolaget, men underskotten drogs av i Gustavssons deklarationer eftersom han var lagfaren ägare.

I oktober 1976 bildade Gustavsson en factoringrörelse som hade som enda uppgift att driva in fordringar åt ett bolag, Hydro Mec. I november 1976 gick detta bolag i konkurs, varvid Gustavssons factoringrörelse upphörde. På grund av borgensåtaganden var Gustavsson tvungen att i maj 1978 betala cirka 59 000 kr. till Handelsbanken i Linköping för Hydro Mec:s skulder.

Under 1978 sålde Gustavsson sin villa. I deklarationen 1979 redovisades en realisationsförlust på 180 000 kr.

1.2 *Myndigheternas agerande enligt anmälan*

I deklarationen 1978 redovisade Gustavsson ett rörelseresultat på 0 kr. Taxeringsnämnden skönstaxerade rörelseinkomsten till 150 000 kr. Skatte-tillägg påfördes.

I juni 1980 företogs utan förvarning en husrannsakan hos Gustavsson av "ett tjugotal poliser". Bakgrunden till denna var att man från revisionsenheten vid länsstyrelsen i Östergötlands län hade anmält Gustavsson till åklagare för misstanke om skattebrott. Husrannsakan skedde också hos fadern. Därefter hölls flera långa polisförhör både med Gustavsson och hans fader. Gustavsson delgavs misstanke om grovt skattebedrägeri.

Ansökan om betalningssäkring lämnades in till länsrätten, som biföll

ansökningen interimistiskt i juni 1980 och slutligt i januari 1981.

Betalningssäkringen verkställdes av kronofogdemyndigheten genom att den "tog hand om" kontanter på drygt 30 000 kr. och pantbrev i villafastigheten.

I juni 1981 fick Gustavsson en revisionspromemoria. I den föreslogs höjningar av Gustavssons taxeringar enligt följande:

- realisationsvinst 180 000 kr.
- inkomst av factoringverksamhet 52 000 kr.
- inkomst av byggnadskonsultrörelse 1978 15 000 kr.
- ränteinkomster 1977 10 000 kr.
- ett underskott för hyresfastigheten i Borås skulle vägras för åren 1976–1979.

Förslaget beträffande realisationsvinsten grundade sig på vad Gustavsson uppgett vid polisförhör 1972 och de uppgifter, som han lämnade i den allmänna fastighetsdeklarationen 1980.

I september 1981 lämnade Gustavsson in erinringar mot revisionspromemorian. Han bestred taxeringsförslagen. Hans erinringar tillställdes också åklagarmyndigheten. Några veckor därefter beslöt länsåklagaren att lägga ned förundersökningen.

Med stöd av erinringarna ansökte Gustavsson om hävning av betalningssäkringen. Länsrätten gick dock på allmänna ombudets linje och lät betalningssäkringen stå kvar, men satte ned det betalningssäkrade beloppet utifrån taxeringsförslagen i revisionspromemorian. Kammarrätten fastställde länsrättens beslut i januari 1982.

Sammanträffanden och ytterligare skriftväxling ägde rum i revisionsärendet.

Den 6 juli 1982 fick Gustavsson del av taxeringsintendentens ansökan om eftertaxering för taxeringsåren 1977, 1979 och 1980 samt yttrande över Gustavssons egna besvär rörande 1978 års taxering. Intendenten följde revisionsförslagen förutom att han tillstyrkte att skönstaxeringen för factoringrörelsen undanröjdes och att skönstaxeringsförslaget för byggnadskonsultrörelsen sattes ned till 10 000 kr. Ansökan om nedsättning av betalningssäkringen med 25 000 kr. i enlighet med intendents ståndpunkter gjordes också.

Länsrätten i Östergötlands län avgjorde taxeringsmålen den 28 december 1982. Man biföll yrkanden beträffande underskottet av boråsfastigheten och skönstaxering av byggnadskonsultrörelsen, men *avslog* det till beloppet största yrkandet att Gustavsson skulle skönstaxeras för realisationsvinst med 180 000 kr.

Trots att länsrätten ogillat det största yrkandet beslöt den i slutligt beslut två dagar senare, den 30 december 1982 att låta betalningssäkringen bestå till dess domen vunnit laga kraft. Detta slutliga beslut överklagade Gustavsson den 3 januari 1983 till kammarrätten i Jönköping.

I slutet av januari 1983 överklagade taxeringsintendenten länsrättens dom beträffande realisationsvinsten.

När anmälan kom in till JO den 29 november 1983 hade kammarrätten inte avgjort vare sig betalningssäkringsmålet eller taxeringsmålen. (– – –)

2 Utredning

2.1 *Inhämtade domaroch beslut från länsrätten i Östergötlands län*

Som första åtgärd rekviderades länsrättens domar av den 28 december 1982 beträffande taxeringen 1978 och eftertaxering för 1979 och 1980, samt tre beslut om betalningssäkring.

2.1.1 Skattemålen

Taxeringen 1978

Länsrätten undanröjde helt den av taxeringsnämnden påförda skönsmässigt uppskattade inkomsten av factoringrörelse om 150 000 kr. För inkomst av byggnadskonsultrörelse påfördes han skönsmässigt – efter schablonavdrag för egenavgifter – 9 000 kr. Underskottet av boråsfastigheten ändrades från 30 138 kr. till 9 544 kr.

Därutöver medgavs extra avdrag för nedsatt skatteförmåga, påfördes skattetillägg med 40 % på ett underlag av 9 000 kr. samt överfördes visst underskott till Gustavssons hustru.

Taxeringen 1979

Länsrätten avslag intendentens ansökan om eftertaxering beträffande beräknad realisationsvinst om 180 000 kr. Däremot biföll man ansökan i de delar den avsåg ej deklarerade ränteinkomster på 3 600 kr. vid den kommunala taxeringen, samt att underskottet av boråsfastigheten skulle minskas vid den statliga taxeringen med 13 329 kr. Skattetillägg påfördes med 40 % på ett underlag av 3 600 kr.

Taxeringen 1980

Länsrätten ändrade underskottet av boråsfastigheten vid den statliga taxeringen. Ändringen innebar inga beskattningsåtgärder för Gustavsson, men hade bl. a. betydelse för storleken av hustruns skattereduktion.

2.1.2 Betalningssäkringarna

Den 21 januari 1981 beslöt länsrätten att betalningssäkra 341 463 kr. Beloppet fördelade sig enligt följande:

- Debiterad kvarskatt på grund av 1978 års taxering om 111 463 kr.,
- skatt och skattetillägg för realisationsvinsten vid taxeringen 1979 beräknades till 200 000 kr.,
- skatten på skönsmässiga uppskattningar av annan rörelseverksamhet vid taxeringarna 1978 och 1979 beräknades till 30 000 kr.

Den 3 december 1981 meddelades beslut efter det revisionspromemorian lämnats och erinringar kommit in. Därvid nedsattes betalningssäkring till 195 000 kr., av vilket belopp 25 000 kr. hänförde sig till 1978 års taxering och 170 000 kr. till 1979 års taxering.

Sedan länsrätten avgjort skattemålen den 28 december 1982, prövades betalningssäkringen den 30 december 1982. I det slutliga beslutet sägs bl. a. detta.

Parterna är överens att betalningssäkringen för ett fordringsbelopp om 25 000 kr. avseende 1978 års taxering skall hävas. Vad återstående del av betalningssäkringen beträffar har länsrätten i dom den 28 december 1982, mål nr S 2322-82, behandlat vederbörande taxeringsintendents ansökan om eftertaxering av Gustavsson för taxeringsåret 1979. Länsrätten har därvid endast till en mindre del bifallit taxeringsintendentens yrkanden. Länsrätten finner likväl att betalningssäkringen för det fordringsbelopp som belöper på berörda taxeringsår skall bestå intill dess domen vunnit laga kraft.

Länsrätten häver betalningssäkringen såvitt avser ett fordringsbelopp om 25 000 kr. I övrigt gäller länsrättens slutliga beslut den 3 december 1981 alltjämt.

2.2 *Inhämtade yttranden*

Det är åtskilliga frågor som aktualiserats genom denna anmälan. En viss avgränsning bedömdes vara lämplig. För JO:s verksamhet fanns närmare regler i lagen (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen, numera ersatt av lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän. I båda instruktionerna sägs bl. a. att JO normalt inte skall ta upp och utreda förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden. När anmälan kom in hit låg de inledande revisionsåtgärderna, det första betalningssäkringsbeslutet, polisundersökningarna m. m. mer än två år tillbaka i tiden. Detta tillsammans med erfarenheten av möjligheterna att nå acceptabla resultat av att utreda gamla förhållanden som bl. a. gäller personers uppträdande o. d. gjorde att utredningen i huvudsak riktades in på hur betalningssäkringen hanterades från och med länsrättens domar den 28 december 1982.

Ärendet sändes på remiss till länsrätten i Östergötlands län och kammarrätten i Jönköping. Länsrätten skulle yttra sig över vilket stöd man hade för sitt slutliga beslut den 30 december 1982 enligt vilket betalningssäkringen skulle bestå tills dess eftertaxeringsmålet hade vunnit laga kraft, trots att man ogillat den övervägande delen av eftertaxeringen. Kammarrätten skulle yttra sig över varför man ännu inte avgjort Gustavssons besvär över det nyssnämnda betalningssäkringsbeslutet, som kom in den 4 januari 1983 men som vid kontroll med diariet den 15 december 1983 inte avgjorts, trots sin karaktär av förtursmål.

Innan svar hunnit lämnas översände Gustavssons ombud kopior av två domar av den 8 december 1983 i vilka kammarrätten i Jönköping avgjort skattemålet rörande 1979 års taxering och betalningssäkringen.

I sak ändrade kammarrätten länsrättens dom, och biföll taxeringsintendents ansökan om eftertaxering för realisationsvinsten och påförde skattetillägg. Betalningssäkringen fick stå kvar, men begränsades till 90 000 kr.

Länsrätten svarade bl. a. detta.

Betalningssäkringslagen har tillkommit för att säkerställa det allmännas skattefordringar. Beslut om betalningssäkring får enligt 4 § i lagen fattas om

påtaglig risk föreligger att gäldenären inte kommer att betala fordringen. Är fordringen ej fastställd får beslut om betalningssäkring enligt 5 § avse det belopp till vilket fordringen med hänsyn till omständigheterna kan antas bli fastställd.

Fordringen är ej fastställd förrän den taxering som ligger till grund för skatteanspråket har vunnit laga kraft. Därest taxeringen är föremål för prövning av skattedomstolarna kan skattefordringen inte anses vara fastställd förrän sista instans, som skall handlägga taxeringen, fattat sitt beslut.

I förevarande fall har länsrätten genom dom den 28 december 1982 avseende eftertaxering av Gustavsson för år 1979 endast delvis bifallit taxeringsintendentens yrkande. Följdriktigt skulle då enligt Gustavssons åsikt även betalningssäkringen ha anpassats efter länsrättens beslut i taxeringsfrågan.

Det måste emellertid tas i beaktande att domen med all säkerhet skulle överklagas av den förlorande parten. Det kunde därvid inte uteslutas att kammarrätten vid sin prövning av handlingarna i målet, eventuellt kompletterad av taxeringsintendenten med den utredning och /eller argumentering som länsrättens dom kunde ge anledning till, kunde komma till ett annat slut. Därest länsrätten förordnat om hävning av betalningssäkringen skulle det allmänna i ett sådant läge riskera att inte få täckning för sin fordran som betalningssäkringen varit avsedd att skydda.

(Kammarrättens svar och Gustavssons kommentarer över yttrandena har utelämnats här.)

3 Regeringsrättens avgöranden

Den 8 november 1984 avgjorde regeringsrätten *dels* frågan om eftertaxering för realisationsvinsten vid 1979 års taxering och de övriga frågor som var aktuella, *dels* betalningssäkringsmålet.

I skattemålet fastställdes kammarrättens bedömning av realisationsvinstfrågan. Målet innehöll också andra frågor, och domen har blivit refererad i regeringsrättens årsbok (RÅ 84 1:70).

I betalningssäkringsmålet beräknade regeringsrätten skattefordringen på grund av eftertaxeringsmålet till 85 000 kr. Därefter uttalar regeringsrätten följande.

Frågan i målet gäller om det kan anses föreligga en påtaglig risk för att Gustavsson inte betalar skatteskulden. I förarbetena till 4 § lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter (prop. 1978/79:28 s. 141) nämns gäldenärens underlåtenhet att deklarerat eller fullgöra sin uppgiftsskyldighet på annat sätt som omständigheter som talar för att han inte kommer att fullgöra sin betalningsskyldighet. Särskilt gäller detta, om han medvetet har sökt undgå beskattning för viss inkomst eller förmögenhet. Ett annat fall som omnämns i förarbetena är det då omständigheterna pekar på att gäldenären avser att göra sin egendom oåtkomlig för en kommande verkställighet. Sådana omständigheter sammantaget med det faktum att fordringen betydligt överstiger vad gäldenären normalt brukar vara skyldig i skatt torde enligt förarbetena ofta innebära att risken är tillräckligt uttalad.

Det kan konstateras att i det tidigare nämnda målet om eftertaxering och vid husrannsakan hos Gustavsson framkommit väsentliga brister i underlaget för Gustavssons deklaration och att han lämnat oriktiga och ofullständiga uppgifter om sina skattepliktiga förmögenhetstillgångar. Vidare framgår av utredningen att de skattebelopp varom här är fråga betydligt överstiger vad

Gustavsson normalt brukar vara skyldig i skatt. Med hänsyn härtill och med beaktande av vad som i övrigt förekommit i målet får påtaglig risk anses föreligga för att Gustavsson inte kommer att betala skatteskulden. På grund härav och då skuldens belopp är betydande föreligger förutsättningar för betalningssäkring. Vid den angivna utgången i målet om eftertaxering av Gustavsson skall dock betalningssäkringen begränsas till att avse ett beräknat belopp om 85 000 kr.

De meddelade avgörandena föranledde ombuden att skriva bl. a. detta hit.

Än mer anmärkningsvärt är det att regeringsrätten låtit större delen av betalningssäkringen stå fast med motivering att det skulle föreligga påtaglig risk att Gustavsson inte kommer att betala skatteskulden.

Föredraganden i målet, regeringsrättssekreterare Jan Klippmark har erhållit lokala skattemyndigheters beslut beträffande Gustavssons ansökan om anstånd med betalning av den tillkommande skatt som blivit följden av kammarrättens beslut. Av detta beslut framgår att anstånd *inte* medgivits för ett skattebelopp av totalt 79 038 kr., vilken skatt skulle betalas med 39 519 kr. senast den 18 juli 1984 och med samma belopp senast den 18 september 1984. Vid telefonsamtal med Jan Klippmark har framhållits att Gustavsson betalat skatten i rätt tid.

Det är synnerligen förvånansvärt att vår högsta förvaltningsdomstol kan besluta om betalningssäkring för redan – i laga tid – betalda skatter. (– – –) Vi vill slutligen peka på en "lucka" i 11 § lagen om betalningssäkring. När Gustavsson begärde att kronofogde Lars-Gunnar Jonsson skulle ta ut betalningssäkrade bankmedel för att i rätt tid betala de skattebelopp för vilka anstånd inte medgivits, fick Gustavsson först det beskedet att nämnda lagrum innehöll hinder för kronofogden att betala skatt i rätt tid med betalningssäkrade medel. Endast om en skatteskuld restförts kunde sådana bankmedel användas för betalning av skatten. Kronofogden beslöt dock senare – trots hindret i 11 § – att ta ut bankmedlen för att betala den tillkommande skatten. Gustavsson fick underteckna en förbindelse, vari han förklarade sig medveten om att betalningssäkringen var av kammarrätten beslutade 90 000 kr.

4 Kompletterande utredning

Regeringsrättens akter lånades in hit. Vid genomgång av dessa kunde inte återfinnas någon notering av eventuellt samtal rörande redan betalda skatter eller liknande.

Regeringsrätten yttrade sig.

5 Bedömning

5.1 Inledning

Det är många frågor som aktualiserats i detta ärende. Som nämnts tidigare har utredningen här inskränkts till de frågor som rör betalningssäkring. Även med denna begränsning kvarstår flera frågor som kräver en kommentar. Avgränsningen innebär inte med nödvändighet att jag utan vidare godtar alla övriga inslag i handläggningen, men jag avstår ändå från att behandla dessa.

Det kan vara på sin plats med en förenklad beskrivning av händelseförloppet.

Länsrätten beslutar om betalningssäkring för kommande skattekrav avseende en ifrågasatt realisationsvinstberäkning. När eftertaxeringsmålet prövas av länsrätten ogillas yrkandet. Strax därefter behandlar länsrätten betalningssäkringen på nytt, och beslutar då att den skall bestå trots utgången i eftertaxeringsmålet, till dess detta har vunnit laga kraft (*fråga 1*).

Gustavsson klagar omedelbart till kammarrätten och yrkar hävning av betalningssäkringen eftersom det inte föreligger något laga stöd för denna. Kammarrätten prövar inte målet genast utan först i samband med eftertaxeringsmålet cirka elva månader senare (*fråga 2*). Kammarrätten eftertaxerar Gustavsson och låter betalningssäkringen stå kvar.

Ytterligare elva månader senare avgörs målen i regeringsrätten. Eftertaxeringen får stå kvar. I betalningssäkringsmålet uttalar regeringsrätten bl. a. att det föreligger påtaglig risk för att Gustavsson inte kommer att betala skatteskulden. Vid det tillfället var största delen av skatteskulden redan betald av Gustavsson. Tvist råder om regeringsrätten blivit upplyst om detta (*fråga 3*).

Slutligen har det ifrågasatts om kronofogdemyndigheten kan låta den skattskyldige disponera betalningssäkrade pengar för att betala skatten innan den blivit restförd, i syfte att undvika en restavgift på sex procent (*fråga 4*).

5.2 Får betalningssäkring bestå till dess en "friande" dom vunnit laga kraft?

Det allmänna har inte haft någon fastställd fordran på skatt på Gustavsson beträffande realisationsvinsten förrän den dag då kammarrätten biföll intendentens talan om eftertaxering i denna del. Länsrätten avlog ju yrkandet. Lagstöd för den långt före kammarrättsdomen beslutade betalningssäkringen finns i 5 § lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter (BtSL). Däri sägs detta.

Är fordringen ej fastställd, får beslut om betalningssäkring avse det belopp till vilket fordringen med hänsyn till omständigheterna kan antas bli fastställd.

Hävning av betalningssäkring regleras i 7 §:

Beslut om betalningssäkring skall hävas i den mån skäl för beslutet inte längre föreligger eller beslutet av annan anledning inte längre bör kvarstå.

I prop. 1978/79:28, genom vilken betalningssäkringen infördes i den svenska rättsordningen, sägs redan under den inledande rubriken "Propositionens huvudsakliga innehåll" detta: "Förutsättningarna för beslut om betalningssäkring motsvarar i princip vad som gäller för kvarstad och skingringsförbud inom civil- och straffprocesser."

JO Bexelius hade en liknande fråga uppe till behandling 1960. I ämbetsberättelsen för 1962 s. 46 f., återger han tre fall under den gemensamma rubriken "Kvarstad, skingringsförbud och beslag ha ansetts alltid skola hävas, därest mot den tilltalade väckt talan ogillas. Domstol äger alltså i dylika fall icke förordna, att tvångsmedlet skall bestå i avbidan på att domen vinner laga kraft."

I specialmotiveringen till 7 § anges närmare vissa situationer där hävning kan bli aktuell. Den situation som här var för handen i länsrätten nämns inte.

Betalningssäkring är ett tvångsmedel och därav följer att lagtolkningen måste ske restriktivt. Även om beviskravet ligger något lägre för ett beslut om betalningssäkring jämfört med ett beslut om eftertaxering, kan jag för min del inte finna annat än att länsrättens tillämpning var oriktig. Annorlunda skulle det kunna ha varit t. ex. om nya omständigheter kommit fram under den korta tiden mellan de två domarna.

En för den svenska rättsordningen mer naturlig lösning hade varit att länsrätten hävde betalningssäkringen, och att det allmänna ombudet fått klaga till kammarrätten.

Jag kan bara tolka länsrättens slutliga beslut i betalningssäkringsmålet som ett utslag av yttersta tveksamhet inför den egna domen, utan att eftertaxeringsdomen i sig redovisar en sådan stark tveksamhet. Vidare kan man av beslutet och yttrandet hit utläsa att domstolen velat dra omsorg om det allmännas finanser på ett sätt som det inte ankommer på en domstol att göra: domstolen skall avgöra sina mål på befintligt material – sedan nödvändig utredning skett – utifrån de lagar och förordningar som gäller; att väga in och beakta den eventuellt kompletterande utredning som kan komma att företes i processen i överdomstol bör inte förekomma.

Jag måste alltså kritisera länsrätten i Östergötlands län – och då rådmannen Sten Roth – för slutliga beslutet den 30 december 1982 i betalningssäkringsmålet.

5.3 Kammarrättens dröjsmål med att avgöra betalningssäkringsmålet

Gustavsson överklagade länsrättsdomen genast. Besvären kom in till kammarrätten i Jönköping den 4 januari 1983. Han yrkade hävning då han inte kunde finna "något lagligt stöd för att låta betalningssäkringen bestå till dess domen beträffande 1979 års taxering vunnit laga kraft".

Kammarrätten sände över besvären till allmänna ombudet, som yttrade sig. Svaret kom in till domstolen den 1 februari 1983. Allmänna ombudet avstyrkte Gustavssons yrkande med hänvisning till att han, som taxeringsintendent, samma dag överklagat länsrättsdomen.

Det får anses vara korrekt – i varje fall inte felaktigt – att kammarrätten sände över besvären till allmänna ombudet (10 § förvaltningsprocesslagen). Situationen var inte sådan att underrättelse skulle vara onödig.

Måhända kan en jämförelse göras med hur olika tvångsmedelsfrågor skulle hanteras av de allmänna domstolarna. Om en tingsrätt skulle frikänna en åtalad person men förordna att denne skulle kvarstanna i häkte till dess domen vunnit laga kraft, skulle hovrätten med största sannolikhet – utan att höra åklagaren – förordna om ett omedelbart frisläppande. Däremot skulle troligen en hovrätt inte utan hörande av motparten förordna om hävande av kvarstad, beslag eller skingringsförbud om tingsrätten – i strid med JO:s uttalanden 1960 som redovisats ovan – förordnat om att sådan tvångsåtgärd skulle bestå intill dess att domen vunnit laga kraft, trots att åtalet eller käromålet ogillas.

I det processläge som uppstod i och med att yttrandet kom in till

kammarrätten samtidigt som eftertaxeringsmålet anhängiggjordes, finner jag det inte vara klandervärt att kammarrätten valde att söka avgöra båda målen samtidigt. Då har jag beaktat de skäl som kammarrätten framfört. Normalt bör man dock inte slå samman processerna. Betalningssäkringsmålet är av förturskaraktär, och skall avgöras så snart tillfälle ges. Visserligen talar processsekonomiska skäl mot detta men dessa skäl måste få vika. Antalet betalningssäkringar är inte så stort och den enskilde *skall* ha rätt att få ett beslut om tvångsmedel prövat utan onödig tidsutdräkt.

5.4 Regeringsrättens handläggning och dom

I och med kammarrättens dom i eftertaxeringsmålet blev Gustavsson debiterad tillkommande skatt med 48 879 kr. att erläggas den 18 juli 1984 och lika stor summa att erläggas den 18 september samma år. Lokala skattemyndigheten beviljade honom anstånd i beslut den 26 juni 1984 med 9 360 kr. av varje uppbördstermins belopp. Kvar att betala för Gustavsson stod 39 519 kr. vid respektive uppbördstermin.

Föredragande regeringsrättssekreterare, Jan Klippmark, har i sin pm som bifogats regeringsrättens yttrande hit uppgett att en kopia av anståndsbeslutet fanns tillgänglig för regeringsrätten vid avgörandet. Av inlämnade akter framgår att det kom in till domstolen den 2 juli 1984.

Enligt ostridiga uppgifter betalades den tillkommande skatten med 39 519 kr. vid resp. uppbördstermin.

Klippmark föredrog målen den 16 oktober 1984, och regeringsrätten meddelade sina domar den 8 november samma år. Regeringsrätten beräknade skattefordringen på grund av utgången i eftertaxeringsmålet till 85 000 kr., och begränsade betalningssäkringen till detta belopp. Säkringsåtgärden fick dock stå kvar bl. a. med motiveringen att med beaktande av vissa omständigheter "får påtaglig risk anses föreligga för att Gustavsson inte kommer att betala skatteskulden".

Gustavsson reagerar helt befogat över att få ett sådant uttalande, när han faktiskt redan betalat drygt 79 000 kr. av skatteskulden.

Hans ombud Norman hävdar att han informerat Klippmark åtminstone per telefon om de betalningar som skett. Klippmark har förnekat att han fått denna information. Någon skriftlig uppgift om att betalning skett finns inte i regeringsrättens akter. —I detta läge har jag inte tillräckligt med uppgifter för att kunna dra någon slutsats om vad som förekommit. När "uppgift står mot uppgift" återstår inget mer för mig än att lämna frågan.

En annan fråga i sammanhanget är om regeringsrätten ex officio skulle ha reagerat på anståndsbeslutet och kontrollerat om betalning skett i enlighet med detta. Förvaltningsprocesslagen ålägger rätten att se till att "mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver" (8 §). Personligen tycker jag att en kontroll vore naturlig om man överväger formuleringar som den valda. Eftersom processen fördes av kvalificerade skattejurister på båda sidorna kunde dock domstolen lägga en stor del av utredningsansvaret på parterna.

5.5 Får man använda betalningssäkrade pengar till att betala den därtill relaterade skatteskulden?

Sedan Gustavsson fått sin skattsedel på tillkommande skatt och lokala skattemyndighetens beslut om anstånd visste han att han skulle betala 39 519 kr. den 18 juli resp. 18 september 1984. Pengar för denna skuld hade betalningssäkrats av kronofogden. Gustavsson ville betala debiterade skatter i föreskriven tid. Annars skulle restavgifter på 6 % tillkomma. Han vände sig därför till kronofogden för att få ta betalningssäkrade medel i anspråk för att fullfölja betalningen. Enligt Gustavsson ansåg sig kronofogden i förstone förhindrad att gå med på detta utifrån reglerna i 11 § BtSL, men att det hela löstes i tid för betalningen.

Denna fråga har inte utretts. Anledningen är att tanken bakom lagstiftningen är att betalningssäkringen skall följas av utmätning när en exekutions-titel mot den skattskyldige föreligger.

Ursprungligen sades det i 11 § BtSL att verkställigheten inte fick omfatta betalning av fordringen. I och med införandet av den nya utsökningsbalken 1982 ändrades lydelsen av 11 §. I första stycket heter det nu detta.

Gäldenären får inte överlåta egendom som har tagits i anspråk genom betalningssäkring, eller till skada för borgenären förfoga över egendomen på annat sätt, om inte kronofogdemyndigheten medger det av särskilda skäl.

Den situation som var aktuell i detta fall framstår vid första anblicken som egendomlig. Pengarna fanns ju betalningssäkrade och fordringen skulle betalas. Varför skulle man då vänta på en restföring? I många – kanske de flesta – fall är nog detta onödigt, men det kan finnas situationer där det vore orätt mot andra borgenärer att utan vidare ta betalningssäkrade medel i anspråk. Eftersom lagrummet ger möjlighet för kronofogdemyndigheten att av särskilda skäl medge undantag, så bör något problem inte behöva uppstå.

Beslutet sändes bl. a. till betalningssäkringsutredningen, som numera lämnat sitt slutbetänkande "Översyn av betalningssäkringslagen", SOU 1987:75.

Fråga om ansvar för ordförande i länsrätt som efter återförvisning avvisar besvär som för sent inkomna, när kammarrätten i lagakraftvunnet beslut bestämt att extraordinär besvärslagen enligt 100 § taxeringslagen (TL) föreligger

(Dnr 666-1986)

Bakgrund

Länsrätten i Stockholms län avgjorde i beslut den 4 maj 1983 två mål som gällde J:s inkomsttaxeringar 1977 och 1978. Enligt länsrätten hade J. besvärat sig för sent. Då länsrätten inte heller ansåg att J. kunde få sina

besvär prövade med stöd av 100 § taxeringslagen (extraordinära besvär), blev taxeringsnämndens beslut om hans taxering alltså gällande.

J. överklagade länsrättens beslut till kammarrätten i Stockholm. Kammarrätten kom till den slutsatsen att J. hade rätt att få sina besvär prövade i särskild ordning enligt 100 § taxeringslagen. Enligt kammarrätten borde besvären i första hand prövas av länsrätten. Kammarrätten undanröjde länsrättens beslut och visade målen åter till länsrätten för ny behandling.

Kammarrättens beslut vann laga kraft.

Länsrätten i Stockholms län (ordförande chefsrådmannen Cecilia Mandal-Ericson) avgjorde de återförvisade målen i ett gemensamt beslut den 2 april 1985. J:s talan avvisades på nytt. Länsrätten konkluderar:

Vid en samlad bedömning finner länsrätten (därför) inte visat att förutsättning föreläggat för att uppta besvären till prövning i särskild ordning. J:s besvär skall således såsom för sent inkomna avvisas.

J. överklagade även detta beslut till kammarrätten i Stockholm. I domar den 18 september 1985 undanröjde kammarrätten länsrättens beslut, prövade besvären och satte ned J:s taxeringar.

I sin domsmotivering säger kammarrätten bl. a. detta:

Genom kammarrättens lagakraftvunna beslut den 25 januari 1985 har slutligt avgjorts frågan om J:s talan skulle upptas till saklig prövning. Länsrätten har följaktligen saknat anledning att – som skett – vidare befatta sig med denna fråga (jfr RÅ 1979 I:95). Dess beslut skall därför undanröjas.

JO-ärendet

Sedan dåvarande chefsjustitieombudsmannen Per-Erik Nilsson blivit uppmärksammas på handläggningen av J:s mål, besökte en tjänsteman vid JO-ämbetet kammarrätten i Stockholm och tog del av materialet i dess två akter. Genomgången av materialet gav JO anledning att ta upp saken till utredning. Han begärde därför yttrande från chefsrådmannen Cecilia Mandal-Ericson över frågan om länsrätten kunde anses haft rätt att pröva förutsättningarna för extraordinär besvärsmålsrätt när frågan avgjorts av kammarrätten.

Cecilia Mandal-Ericson kom in med begärt yttrande. Hon hävdade att hon ägt förfara som skett. Hon åberopade det regeringsrättsavgörande som kammarrätten nämnt i sin dom och då särskilt regeringsrådet Hjerner skiljaktiga mening vad gäller motiveringen.

Kammarrätten i Stockholm yttrade sig i ärendet med anledning av vad Cecilia Mandal-Ericson sagt i sitt yttrande hit.

I beslut den 29 juli 1986 anförde JO Nilsson följande.

Överväganden och slutsatser

Extraordinära besvär är ett självständigt rättsmedel på samma sätt som t. ex. resning är det. Reglerna gör det möjligt att i efterhand pröva "omen taxering blivit väsentligt för hög och omständigheterna i övrigt är sådana att en rättelse synes skälig" (prop. 1956:150, s. 290 – taxeringssakkunniga – och s.

316 – departementschefen). Att en taxering på detta sätt provas om innebär inte nödvändigtvis också att rättelse/ändring i taxeringen även sker. Tilläggas bör att bestämmelserna om extraordinär besvärsmålsrätt givetvis inte utesluter möjligheten till resning (eller återställande av försutten tid) enligt 11 kap. 11 § regeringsformen.

Extraordinär besvärsmålsrätt får medges den skattskyldige endast om vissa, i taxeringslagen (TL) angivna, förutsättningar föreligger. De förutsättningar som är aktuella i detta ärende är de som anges i 100 § första stycket p. 6 och 7 och andra stycket. För en omprövning av en lagakraftvunnen taxering i sådant fall som avses i p. 6 förutsätts att

- den skattskyldige har fått en väsentligt för hög taxering och att detta beror på att han inte avgett deklaration eller att det förekommit fel i deklaration eller annan uppgift eller handling (beloppskriteriet)
- den myndighet som beslutat taxeringen har inte känt till den omständighet som medfört att taxeringen blivit felaktig (nyhetskriteriet)
- det skall framstå som ursäktligt att den skattskyldige inte i annan ordning har åberopat den angivna omständigheten för att få till stånd en riktig taxering (ursäktskriteriet).

Samtliga dessa kriterier måste föreligga för att ett yrkande om extraordinär besvärsmålsrätt skall kunna bifallas. I normalfallet är det den länsrätt som skulle ha prövat besvär över taxeringen som har att ta ställning till ett yrkande om extraordinär besvärsmålsrätt. Länsrättens beslut kan överklagas till kammarrätt och vidare till regeringsrätten. Skulle kammarrätten (alternativt regeringsrätten) komma till slutsatsen att det föreligger extraordinär besvärsmålsrätt, kan rätten bestämma att länsrätten skall ta upp och handlägga målet i fortsättningen (103 § sista stycket TL). Om t. ex. kammarrätten beslutar att målet skall tas upp och provas av länsrätten så innebär detta "liksom vid ett resningsbeslut, endast att den en gång lagakraftvunna taxeringen skall provas på nytt" (prop. 1956:150 s. 292).

Efter ett överklagande har kammarrätten i en första omgång att avgöra om taxeringen skall provas i extraordinär ordning eller, uttryckt på ett annat sätt, om nyhets-, belopp- och ursäktskriterierna sådana de anges i 100 § TL är uppfyllda. Leder de överväganden som man då gör till att sådan besvärsmålsrätt föreligger, får rätten i en andra omgång bestämma sig för om den själv skall avgöra taxeringsfrågan eller skicka tillbaka målet till länsrätten för handläggning och avgörande. Sakfrågan i kammarrätten – om besvärsmålsrätt föreligger eller inte – är renodlat formell eller processuell om man så vill; den omständigheten att ett ställningstagande kräver att rätten värderar t. ex. frågan om nivån på taxeringen ("väsentlig" eller "inte väsentlig") som ett led i den "processen" förändrar givetvis ingenting därvidlag.

I detta fallet kom kammarrätten till slutsatsen att J. hade rätt att få sin taxering omprövad i extraordinär ordning. I samma beslut bestämde man att länsrätten skulle göra den omprövningen. Beslutet att medge J. extraordinär besvärsmålsrätt överklagades inte. Med detta var det sista ordet i besvärsmålsfrågan sagt och länsrätten hade bara att rätta sig därefter; en motsatt ståndpunkt låter sig inte försvaras vare sig från principiella eller praktiska utgångspunkter. Att länsrätten vid den sakprövningen mycket väl kan komma fram till att taxeringen inte skall ändras är en helt annan sak.

Cecilia Mandal-Ericson är som ordförande i länsrätten ansvarig för detta andra avvsningsbeslut. Hennes vägran att rätta sig efter kammarrättens beslut i besvärfrågan innebär att hon – som det får antas medvetet – satt sig över detta. Genom att göra så har hon handlat i strid mot en av de grundläggande principerna i den svenska rättegångsordningen – instansordningens princip. Den omständigheten att hon inför rättens andra beslut har skaffat sig kunskap om förhållanden som inte funnits redovisade i det material som kammarrätten haft tillgång till – uppgifter som för övrigt inte J. fått tillfälle att yttra sig över (jfr 18 § förvaltningsprocesslagen) – förändrar ingenting i den bedömningen.

Med dessa överväganden som grund meddelade chefsJO Nilsson följande i sitt beslut.

Vad Cecilia Mandal-Ericson har låtit komma sig till last kan skäligen antas vara myndighetsmissbruk alternativt vårdslös myndighetsutövning (20 kap. 1 § första resp. andra stycket brottsbalken). Hon skall därför delges misstanke därom enligt denna, preliminära

Gärningsbeskrivning

I ett beslut den 25 februari 1985 bestämde kammarrätten i Stockholm – med ändring av länsrättens i Stockholms län beslut av den 1 maj 1983 – att de besvär som en skattskyldig anfört skulle prövas i särskild ordning enligt 100 § taxeringslagen. Kammarrättens beslut vann laga kraft. Kammarrätten föreskrev vidare i sitt beslut att besvären, som avsåg den skattskyldiges taxeringar 1977 och 1978 jämte skattetillegg och förseningsavgifter, skulle tas upp och handläggas av länsrätten. I beslut den 2 april 1985, meddelat i Stockholm, fann länsrätten, med chefsrådmannen Cecilia Mandal-Ericson som ordförande, att sådan extraordinär besvärsmätt som kammarrätten sagt tillkom den skattskyldige inte förelåg; länsrätten avvisade därför, en andra gång, besvären som för sent inkomna.

Cecilia Mandal-Ericson har alltså inte ställt sig till efterrättelse kammarrättens lagakraftvunna beslut i besvärfrågan. I stället har hon på nytt avslagit besvären med hänvisning att extraordinär besvärsmätt inte förelåg. Härigenom har hon medvetet åsidosatt instansordningens princip och vad som i övrigt ålegat henne i den myndighetsutövning som hon som ordförande i länsrätten har ägnat sig åt. Hennes agerande har inneburit förfång, som inte är ringa, för den skattskyldige som fått vänta onödigt länge på och tvingats till ytterligare processomgång för att få sin sak slutligt prövad.

Cecilia Mandal-Ericson har rätt att anlita biträde av försvarare i denna sak. Hon kan också begära att få en offentlig försvarare förordnad för sig.

Cecilia Mandal-Ericson får härmed också tillfälle att yttra sig över vad kammarrätten anfört i ett yttrande hit liksom över de överväganden som lett fram till detta beslut. Eventuellt yttrande bör ha nått mig senast den 15 september 1986. Vill Cecilia Mandal-Ericson ha utredningen kompletterad i något hänseende bör hon inom samma tid ha meddelat mig detta.

Ärendets fortsatta handläggning

Cecilia Mandal-Ericson, som delgavs misstanke den 19 augusti 1986, bestred i yttrande ansvar.

Justitieombudsmannen Hans Ragnemalm meddelade härefter den 14 september 1987 följande

Beslut

Vad som förekommit i ärendet föranleder följande bedömning.

Beslut som meddelats i mål om extraordinära besvär får överklagas i vanlig ordning.

Finner rätten, att besvären bör tas upp till prövning, får rätten återförvisa målet. Mot den beslutsdelen kan talan inte föras särskilt. Den som är missnöjd med att återförvisning sker har således att angripa beslutet i besvärfrågan. Av instansordningsprincipen följer att underrätten är bunden av beslutet om återförvisning, sedan avgörandet i besvärfrågan vunnit laga kraft.

Cecilia Mandal-Ericson för en diskussion med delvis andra utgångspunkter. Enligt hennes mening uppkommer fråga "om kammarrättens bedömning av rekvisiten för tillämpning av 100 § TL är att betrakta som skäl för återförvisningen och således faller utanför den del av beslutet som vinner rättskraft". Frågan, som har formulerats med bortseende från det mellanliggande led, som det lagakraftvunna avgörandet i besvärfrågan utgör, saknar enligt min mening betydelse för den fortsatta bedömningen.

Kammarrätten har i förevarande fall genom beslut, som har vunnit laga kraft, avgjort besvärfrågan med den följd att länsrätten haft att ta upp taxeringen till ny saklig prövning. Att rätten inte varit bunden av skälen för beslutet i besvärfrågan följer av allmänna principer och påkallar i detta sammanhang inga närmare kommentarer.

Vad Cecilia Mandal-Ericson nu har anfört ger mig inte anledning att frågå chefsJO Nilssons i tidigare beslut redovisade uppfattning, att vad som har förekommit vid länsrättens handläggning objektivt sett kan hänföras under bestämmelserna i 20 kap. 1 § brottsbalken.

Jag har emellertid vid min bedömning inte funnit tillräckliga skäl anta, att Cecilia Mandal-Ericson uppsåtligt har satt sig över det åläggande att vidta ny saklig prövning, som kammarrättens lagakraftvunna avgörande av besvärfrågan i förening med beslut om återförvisning har inneburit.

Vid mitt ställningstagande till om Cecilia Mandal-Ericson förfarit grovt oaksamt har jag beaktat den särskilda konstruktion som reglerna om extraordinära besvär och återförvisning getts i författningen och de svårigheter som allmänt sett möter vid tillämpningen av dem.

Jag har därvid funnit – även om rättsfrågan i belysning av vad som har kommit fram nu framstår som klar – att Cecilia Mandal-Ericsons handlande inte kan läggas henne till last som grovt oaksamt.

Åtal mot Cecilia Mandal-Ericson skall således inte väckas.

Det finns emellertid anledning att kritisera Cecilia Mandal-Ericson för det sätt på vilket hon har handlagt målet vid länsrätten.

Exekution

Statens regressfordran enligt lönegarantilagen för löneutbetalningar till ombordanställda på fartyg. Övertagande av sjöpanträtt. Ansvar för stölder från och skador på fartyget sedan detta först kvarstadsbelagts och därefter utmåtts.

Försäkring av fartyget

(Dnr 2421-1984)

I Bakgrund

Torrlastfartyget Magdalena från Göteborg ägdes av B. men drevs och bemannades av rederiaktiebolaget S. K., i fortsättningen benämnt rederibolaget. Under hösten 1983 togs fartyget in på varv i Kalmar efter haveri. Kalmar Fartygsreparationer AB – i fortsättningen kallat varvsbolaget – utförde vissa reparationsarbeten på fartyget. Det uppstod sedan en tvist mellan B. och varvsbolaget om ersättningen för reparationsarbetena. Varvsbolaget höll kvar fartyget som säkerhet för nedlagda reparationskostnader.

I april 1984 gick rederibolaget i konkurs. Konkursen handlades som "mindre konkurs". Från den statliga lönegarantin gjordes utbetalningar till ett antal ombordanställda på Magdalena. Staten krävde därefter B. på återbetalning av dessa belopp under åberopande att staten genom betalning enligt lönegarantilagen hade inträtt i arbetstagarnas förmånsrätt gentemot konkursgäldenären och därmed också övertagit deras sjöpanträtt i fartyget enligt sjölagen. När B. inte betalade stämde staten honom till Göteborgs tingsrätt och yrkade samtidigt kvarstad på fartyget. Tingsrätten beslöt interimistiskt om kvarstad den 16 juli 1984. Kronofogdemyndigheten i Kalmar verkställde beslutet den 23 juli 1984. Genom dom den 7 november 1984 biföll tingsrätten statens yrkande om ersättning med stöd av sjöpanträtt med i runt tal 61 500 kr. jämte ränta och kostnader och förordnade att kvarstadsbeslutet skulle bestå till dess att lagakraftäggande dom i målet förelåg. B. överklagade i fråga om beloppets storlek. Hovrätten för Västra Sverige fastställde genom dom den 3 april 1985 tingsrättens domslut. Högsta domstolen (HD) fann enligt beslut den 20 maj 1985 inte skäl att meddela prövningstillstånd.

Sedan fartyget utmåtts den 27 juli 1984 på ansökan av staten, såldes det exekutivt av kronofogdemyndigheten i Kalmar den 15 maj 1985 för 90 000 kr. B. överklagade men också denna gång förgäves. Göta hovrätt lämnade nämligen genom beslut den 13 juni 1985 besvären utan bifall och HD fann enligt beslut den 22 juli 1985 inte skäl att meddela prövningstillstånd.

B. har vidare hos JK krävt ersättning av staten under motivering att det hade förekommit stölder från och skador på fartyget under den tid som fartyget hade varit omhändertaget av kronofogdemyndigheten i Kalmar. JK lämnade emellertid genom beslut den 16 september 1985 yrkandet utan bifall; JK menade att det var varvsbolaget – och inte kronofogdemyndigheten – som på grund av retentionsrätt hade vård om fartyget vid stöld- och skadetillfällen.

2 Anmälningar och utredning

2.1 Anmälan mot kronofogdemyndigheten i Göteborg och därav föranledd utredning

I denna anmälan, som formellt riktar sig mot kronofogdemyndigheten i Göteborg, kritiserar B. staten för att man riktat regresskrav mot honom för belopp som utbetalats till ombordanställda från lönegarantin och att man därvidåberopat att staten övertagit dessassjöpanträtt enligt sjölagen samt att staten hade yrkat kvarstad på fartyget.

Kronofogdemyndigheten yttrade sig efter remiss. Myndigheten menade sammanfattningsvis att man inte hade begått något fel.

B. bemötte remissvaret.

2.2 Anmälan mot kronofogdemyndigheten i Kalmar och därav föranledd utredning

I sin anmälan mot kronofogdemyndigheten i Kalmar anklagade B. myndigheten för bl. a. bristande tillsyn av det kvarstadsbelagda och senare utmäta fartyget.

Kronofogdemyndigheten yttrade sig efter remiss.

B. bemötte remissvaret.

Med anledning av vad B. sagt i sitt bemötande remitterades ärendet på nytt till kronofogdemyndigheten. B. bemötte också detta remissvar.

Utredningen har kompletterats på vissa punkter vid samtal med företrädare för kronofogdemyndigheten i Kalmar i samband med ett besök hos myndigheten.

3 Bedömning

JO Wigelius anförde i beslut den 4 november 1987 bl. a. detta:

Jag behandlar i det följande i tur och ordning bl. a. följande huvudfrågor, som klagomålen gäller, nämligen

3.1 Övertagandet av de ombordanställdas lönefordringar och sjöpanträtt, m. m.

3.2 Ansvar för stölderna från och skador på fartyget

3.3 Försäkring av fartyget

3.1 Övertagandet av de ombordanställdas lönefordringar och sjöpanträtt

Enligt lagen (1970:741) om statlig lönegaranti vid konkurs (lönegarantilagen) svarar staten under vissa förutsättningar och i viss utsträckning för betalning av arbetstagares lönefordran hos arbetsgivare som försatts i konkurs (1 och 2 §§). I fråga om utbetalt garantibelopp inträder staten i arbetstagarens rätt mot konkursgäldenären (10 §).

Enligt sjölagen (1891:35) har ombordanställda sjöpanträtt i fartyget för lön (244 §). Sjöpanträtten består även om fordringen överläts eller tas i anspråk

genom utmätning eller införsel eller *på annat sätt* (kursiverat här) övergår till annan (256 §). Enligt förmånsrättslagen (1970:979) består också förmånsrätten efter en sådan övergång (3 §).

Vid konkursutbrottet hade rederibolaget tillgångar på 12 000 kr. och skulder på 583 000 kr. Statens regressrätt mot konkursboet var med andra ord föga eller intet värd. I det läget valde staten att under åberopande av sjöpanträtten kräva utbetalade lönegarantibelopp tillbaka av fartygets ägare, B.

Tingsrätten biföll sistnämnda krav och fastslog att staten hade sjöpanträtt i fartyget, varvid åberopades tingsrättens dom i ett tidigare mål, fastställt av hovrätten. Tingsrättens ställningstagande i sjöpantrattsfrågan i det tidigare målet prövades emellertid inte av hovrätten, eftersom vederbörande inte längre gjorde gällande i hovrätten, att sjöpanträtt inte skulle ha uppstått för staten. Inte heller i det aktuella målet överprövades tingsrättens domslut i sjöpantrattsfrågan av hovrätten. Men hovrätten intog samma ståndpunkt beträffande ersättningen till staten för dess rättegångskostnader i hovrätten, dvs. hovrätten förklarade att staten hade sjöpanträtt för denna fordran i fartyget. Jag kan i den situationen bara uttala, att den av tingsrätten valda tolkningen enligt min mening har fog för sig. Det finns också stöd för denna tolkning i den juridiska litteraturen. (Jfr hänvisningarna i Göteborgsmyndighetens remissvar, bil. 2, s. 2; bilagan utelämnad här. Se också lönegarantiutredningens betänkande "Ny lönegarantilag" (SOU 1986:9) s. 144.) Helt klart står under alla förhållanden att jag inte kan kritisera vare sig kronofogdemyndigheten (i Göteborg) eller någon annan företrädare för staten som borgenär eller tingsrätten för att ha tillämpat bestämmelserna på sätt som skett.

3.2 Ansvar för stölder från och skador på fartyget

B. anklagar kronofogdemyndigheten (i Kalmar) för bristande tillsyn av fartyget, sedan det först kvarstadsbelagts och därefter utmåtts av myndigheten. Genom bristen på tillsyn hade obehöriga personer kunnat ta sig ombord på fartyget och utsätta det för både stölder och skadegörelse.

Kronofogdemyndigheten tillbakavisar anklagelserna. Myndigheten framhåller att vårdnadsansvaret i första hand åvilade varvsbolaget, som hade fartyget i sin besittning på grund av att man hävdade retentionsrätt, och att myndigheten genast tagit kontakt med varvsbolaget, när B. påpekat olika risker för fartyget. Myndigheten hänvisar också till att JK avslagit B:s skadeståndsyrkande under motivering bl. a. att det var varvsbolaget som hade vårdnadsansvaret för fartyget.

I likhet med JK anser jag att vårdnadsansvaret för fartyget åvilade retinenten/varvsbolaget. Kronofogdemyndigheten kunde ha övertagit det ansvaret genom att själv ta fartyget i förvar (6 kap. 7 § UB). Det fanns emellertid, såvitt framgår av utredningen, inte någon anledning att vidta en så drastisk och kostnadskrävande åtgärd. Myndigheten, som skall iakttä även övriga borgenärers och inte minst sökandens rätt (jfr 4 kap. 31 § UB), bör emellertid ha viss skyldighet att kontrollera att bolaget fullgör sin vårdnadsplikt. Hur långt den skyldigheten sträcker sig kan diskuteras. I ett fall som

detta har jag svårt att se att myndigheten behövde göra någon sådan kontroll annat än på förekommen anledning. När B. påtalat olika risker för fartyget har myndigheten enligt egen utsago, som jag saknar anledning betvivla, vidarebefordrat hans uppgifter till varvsbolaget och i samråd med bolaget vidtagit vissa åtgärder. Något mer kunde man enligt min mening knappast kräva av myndigheten.

3.3 Försäkring av fartyget

B. påstår att kronofogdemyndigheten i Kalmar hindrade honom från att teckna försäkring för fartyget under kvarstadstiden och att detta förorsakade honom förluster när fartyget senare utsattes för skadegörelse och stöld. Myndigheten bestrider påståendet men vitsordar att de inskränkningar i dispositionen av fartyget som B. enligt gällande regler måste underkasta sig vid tvångsåtgärder kunde innebära ett hinder. Myndigheten tillägger att statens ombud i tvistemålet på fråga av myndigheten inte visade något nämnvärt intresse för att B. skulle få göra de reparationsarbeten på fartyget, som kunde krävas för att få det försäkrat.

Det finns ingen uttrycklig bestämmelse vare sig i utsökningsbalken (UB) eller annorstädes, som ålägger kronofogdemyndighet skyldighet att hålla all egendom som tagits i förvar försäkrad. Lagberedningen hade föreslagit en sådan, men departementschefen ansåg enligt förarbetena till UB (prop. 1980/81:8, s. 529) att förslaget gick för långt. Med beaktande också av kostnadsaspekterna förklarade sig departementschefen därför inte beredd att biträda beredningens förslag i denna del. Han erinrade om att befogenhet för kronofogdemyndigheten att i särskilda fall teckna eller vidmakthålla försäkring följde redan av 4 kap. 31 § departementsförslaget, där det föreskrevs att kronofogdemyndigheten hade rätt att vidta de åtgärder beträffande utmätt egendom som behövdes för att sökandens rätt skulle tas till vara och att myndigheten därvid i princip hade de befogenheter som tillkom egendomens ägare. Kostnad för försäkring som kronofogdemyndigheten ombesörjde blev enligt departementschefen att anse som en förrättningskostnad. Den skulle alltså tas ut ur köpeskillingen för såld egendom och andra medel som inflöt. I andra hand svarade sökanden för kostnaden. Sökanden var också på begäran skyldig att förskottera den.

Som framgår av det föregående hörde Kalmarmyndigheten sökanden, dvs. staten, om B:s önskan att reparera och försäkra fartyget. Om myndigheten ombesörjde försäkring blev ju kostnaden härför en förrättningskostnad, som sökanden ytterst hade att svara för, varför det var angeläget att inhämta sökandens uppfattning (se 6 kap. 18 § utsökningsförordningen). Eftersom sökanden visade ett svalt intresse i frågan kan jag förstå att myndigheten inte fann anledning att låta teckna försäkring.

Detta uteslöt emellertid inte att ägaren till fartyget – gäldenären, dvs. B. – själv och på egen bekostnad tecknade en försäkring för sitt fartyg. Saken komplicerades dock av att försäkringsbolaget krävde att vissa reparationsarbeten utfördes på fartyget, innan bolaget kunde gå med på att försäkra det. B. ville utföra det arbetet själv, eventuellt med hjälp av några kolleger. Frågan uppstod då om han fick göra det med hänsyn till att fartyget dels var i

varvsbolagets besittning på grund av att bolaget hävdade retentionsrätt i detta, dels var belagt med kvarstad och, senare, utmätt. B. gör gällande att varvsbolaget inte hade något mot hans förslag. Om det är riktigt återstår hänsynen till kvarstaden och utmätningen. Kronofogdemyndigheten hade att besluta enligt bestämmelsen i 6 kap. 4 § andra stycket UB (eller i vart fall enligt grunderna för denna). Som nyss nämnts ställde sig staten i egenskap av part i tvistemålet, som utverkat kvarstaden och utmätningen, av olika anledningar negativ till B:s propå. Jag har svårt att se att de skäl sökanden – staten – anförde var tillräckligt bärkraftiga som argument mot att låta B. utföra erforderliga reparationsarbeten. Man åberopade t. ex. inte risk för värdeminskning, förstörelse, undanskaffande e. d. Det rör sig emellertid här om en bedömningsfråga, där det finns visst utrymme för olika uppfattningar. Jag vill alltså inte kritisera kronofogdemyndighetens bedömning, även om jag har svårt att dela den.

Tilläggas bör att B. framförde samma kritik i försäkringsfrågan hos JK i skadeståndsärendet men utan resultat.

Jäv för kronofogde att handha tillsynen i konkurs enligt 208 § 1921 års konkurslag. Dessutom överskridande av gränserna för den behörighet som tillkommer tillsynsmyndighet i konkurser

(Dnr 1493-1985)

Advokaten Nils Hellström klagade hos JO på tillsynsmyndigheten (TSM) i Östersund, främst på kronofogden Arne Fall. Kronofogden föreföll enligt Hellström inte ha något begrepp om omfattningen av sin myndighetsutövning. Hellström åberopade bl. a. "inkassoverksamhet contra tillsynsmyndighet, synbarligen i strid mot 208 § konkurslagen". Hellström hänvisade till handlingarna i två disciplinärenden mot honom hos advokatsamfundet, varav det ena, det s. k. Hårbörstafallet, är av särskilt intresse i detta sammanhang.

Hellström kom senare in med flera kompletterande anmälningar till JO.

Chefskronofogden Fall yttrade sig efter remiss. Hellström bemötte vad Fall hade anfört. Ärendet har sedan kompletterats genom samtal med Fall.

JO Wigelius anförde i sitt beslut i ärendet den 13 juni 1988 i bedömningsdelen bl. a. följande.

De bestämmelser om förvaltning och tillsyn i konkurs, som gällde fram t. o. m. 1987, kom till 1980 genom ändringar i 1921 års konkurslag (KL). Kraven på förvaltarens personliga kvalifikationer m. m. skärptes (44 §). Samtidigt markerades hans självständiga ställning. (Enligt förarbetena, prop. 1978/79:105 s. 157, borde förvaltaruppgifterna koncentreras till en begränsad grupp – företrädesvis advokater – som specialiserat sig på konkursförvaltning; förvaltarens behövde i regel besitta, förutom allmänna juridiska kunskaper, företagsekonomiska insikter, kunskaper om bokföring och redovisning samt kännedom om och vana vid affärsjuridiska spørsmål.

Han borde också förfoga över en väl utvecklad kontorsorganisation. Han måste vidare ha sådana insikter i straffrättsliga frågor att han på ett tillfredsställande sätt kunde lösa uppgiften att undersöka om gäldenären kunde misstänkas för brott. Därutöver borde förvaltaren vara väl förtrogen med arbetsrättsliga och arbetsmarknadspolitiska frågor.) Systemet med rättens ombudsman, som kontrollerade förvaltarna men samtidigt var rådgivare åt dessa, försvann och avlöstes av en tillsyn genom ett antal kronofogdemyndigheter, i princip en i varje län. Tillsynens huvudsyfte var att övervaka att förvaltningen bedrevs på ett ändamålsenligt sätt och i överensstämmelse med lag och författning, varvid särskilt skulle tillses att avvecklingen av konkursen inte fördröjdes i onödan (59 §). En konsekvens av att förvaltarens självständiga ställning stärktes blev att den rådgivande funktion, som rättens ombudsman hade haft, inte överfördes på TSM. Någon rådgivning i förvaltningsfrågor skulle enligt förarbetena inte ingå i tillsynen (prop. 1978/79:105, s. 189 och 195 f.). Tillsynen var tänkt som i huvudsak en efterhandskontroll.

Dåvarande chefsJO Per-Erik Nilsson har i en undersökning som redovisats i ett beslut under 1983 ("JO om kronofogdemyndigheterna och konkurstillsynen", dnr 3686-1983) gjort en utvärdering av den nya tillsynsordningen. Hans slutsats blev att TSM genomgående måste bli mer aktiv och offensiv i sin verksamhet. Bl. a. föreslog han att 51 a § KL skulle kompletteras med en regel att förvaltaren i viktigare frågor skulle höra även TSM och alltså inte bara borgenärerna och gäldenären.

Utvecklingen i praxis har också gått mot en mer aktiv konkurstillsyn än den som förutsattes i förarbetena till 1980 års lagändringar. Enligt uppgift har det blivit alltmer vanligt att förvaltaren rådgör med TSM om viktigare frågor och att TSM kommer in i bilden tidigare än förut.

I den nya konkurslag (1987:672) som trädde i kraft den 1 januari 1988 har JO:s förslag och utvecklingen i praxis i viss mån tillmötesgått. I 7 kap. 10 § KL har nämligen TSM inlemmats i den krets av personer (borgenärerna och gäldenären) som förvaltaren skall höra i viktigare frågor.

Jag sympatiserar med uppfattningen att tillsynen inte bör begränsas till en ren efterhandskontroll utan bör vara mera aktiv liksom med den utveckling mot ökat samarbete mellan TSM och förvaltare som skett i praxis. En begränsning följer emellertid av den princip som tillsynsbestämmelserna i KL bygger på, nämligen den om förvaltarens självständighet. Jag vill erinra om de uttalanden i ämnet som gjorts av departementschefen under förarbetena till den nya konkurslagen (prop. 1986/87:9 s. 112). Han sade där att en allmän förstärkning av TSM:s ställning inte kunde ske annat än på bekostnad av förvaltarens självständighet och att han därför inte var beredd att för dagen föreslå några mer ingripande förändringar av regelsystemet. Han betonade också, i samband med tillkomsten av nyssnämnda bestämmelse (7 kap. 10 §) om förvaltarens skyldighet att höra TSM i viktigare frågor, att detta inte fick uppfattas som någon egentlig begränsning av förvaltarens självständighet; principen borde enligt departementschefen fortfarande vara att det var förvaltaren som fattade besluten och tog ansvaret för dem (prop. s. 113). – Samarbetet kan mot denna bakgrund enligt min mening inte drivas längre än vad KL föreskriver eller vad förvaltaren därutöver går med på och

aldrig inskränka förvaltarens självständiga beslutsrätt; mer än oförbindande råd kan det inte bli fråga om.

Under förarbetena till 1980 års ändringar i KL uttalade sig departementschefen i detta sammanhang också för den jävsregel som sedan togs in i 208 § KL. Den – liksom det nyss återgivna uttalandet att någon rådgivning från tillsynsorganets sida inte skulle ingå i tillsynen – tillkom för att bemöta den kritik som framförts av åtskilliga remissinstanser och som innebar att det från principiell synpunkt inte kunde godtas att KFM skulle vara verksam i en konkurs både som borgenär och som tillsynsorgan. Enligt departementschefens mening borde den principen gälla att tjänsteman som handhade tillsynsfrågor inte skulle ta någon befattning med indrivnings- eller andra borgenärsuppgifter över huvud taget. Avsikten var att, där så kunde ske, särskilda enheter för tillsynsuppgifter skulle inrättas. På vissa myndigheter kunde emellertid enligt departementschefen denna ordning inte genomföras fullt ut. Då måste i vart fall gälla att en tjänsteman inte fick utöva tillsyn i de fall där han tidigare i allmänt mål hade tagit befattning med indrivning av fordran som gjordes gällande i konkursen. Bestämmelsen utformades i överensstämmelse med sistnämnda uttalande. Den innehöll vidare en erinran om att därutöver gällde de allmänna jävsbestämmelserna i 4 § 1971 års förvaltningslag (prop. 1979/80 s. 195–196 och 350–351). Bestämmelsen i 208 § 1921 års KL har i sak oförändrad överförs till 7 kap. 26 § nya KL.

De särskilda enheter för tillsynsuppgifter som departementschefen talade om 1980 finns ännu bara i de största distrikten. Uppfattningen inom kronofogdekåren om den speciella jävsbestämmelsen för TSM stämmer med den som Fall gett uttryck åt i detta ärende. Det är med andra ord en allmän mening att bestämmelsen i fråga är svår att tillämpa i praktiken, särskilt på mindre myndigheter. Fall pekar också på de särskilda svårigheter som föreligger för chefskronofogden i ett mindre distrikt att handha tillsynen med hänsyn till att han samtidigt som chef har det övergripande ansvaret för att indrivningen sköts bra.

I "Hårbörstafallet" har Fall först utfärdat och låtit delge bolaget en betalningsupplmaning för konkurs enligt 4 § dåvarande KL för att därefter – sedan bolaget på egen ansökan försatts i konkurs – handha tillsynen i konkursen. En betalningsupplmaning enligt 4 § KL är otvivelaktigt en sådan indrivningsåtgärd i allmänt mål som gör den kronofogde, som utfärdat densamma, jävig att därefter fullgöra tillsynsupplgifter i konkursen. Den omständigheten att – som här – gäldenären själv – och inte den kronofogde som utfärdat betalningsupplmaningen – ansökte om konkurs ändrar inte på det förhållandet. Vad Fall anfört i denna fråga kan väl duga som förklaring men inte som ursäkt för att åsidosätta jävsregeln. Jag kan dock hålla med Fall om att underskriften på formuläret för betalningsupplmaningen är av mer formell karaktär och i sig föga ingripande. Uppmaningen följdes ju inte av någon konkursansökan från KFM:s sida utan av egen ansökan från bolaget kort tid efter det att Hellström (som likvidator) delgavs upplmaningen. Det var därför lätt att förbise betalningsupplmaningen och dess jävsgrundande karaktär. Den kritik jag riktar mot Fall för detta förbiseende är därför tämligen mild.

Mer anmärkningsvärt är det sätt på vilket Fall utövade tillsynen i denna

konkurs i visst hänseende. Fall är en ivrig förespråkare för en aktiv tillsyn, däri inbegripet ett nära samarbete med förvaltaren. Hur positivt det än må vara med ett sådant samarbete, kan det inte under några förhållanden tillåtas att TSM – som här i realiteten skett – agerar som ombud eller biträde åt förvaltaren eller – om man så vill – som medförvaltare och vänder sig med krav mot någon som konkursboet anser sig ha en fordran mot, i detta fall Hellström. Kravverksamheten i konkurs ankommer på förvaltaren, inte TSM. Fall har här klart överskridit gränsen för TSM:s behörighetsområde. Han kan inte undgå kritik härför.

Vad i övrigt har förekommit motiverar inte några vidare uttalanden eller åtgärder från min sida.

Med den kritik, som jag på ett par punkter har riktat mot Fall i det föregående, avslutar jag ärendet.

Ytterligare ett ärende om jäv enligt specialbestämmelsen i 208 § 1921 års konkurslag vid tillsyn i konkurs

(Dnr 2467-1985)

B. hade varit verkställande direktör för ett aktiebolag, som drev ett fjällhotell. Bolaget försattes i konkurs på begäran av kronofogdemyndigheten (KFM) i Östersund, företrädd av chefskronofogden Arne Fall, på grund av skatteskulder.

B. klagade i en anmälan till JO på KFM som borgenärsmyndighet för dess agerande under indrivningen mot bolaget och valet av tidpunkt för konkursen, på konkursförvaltaren för dennes skötsel och avveckling av konkursen och på tillsynsmyndigheten (TSM) för otillräcklig information om konkursen.

I sitt beslut i ärendet den 13 juni 1988 lämnade JO Wigelius B:s klagomål mot kronofogdemyndigheten både i dess egenskap av borgenärsmyndighet och tillsynsmyndighet utan åtgärd. Han avvisade vidare B:s klagomål mot konkursförvaltaren, eftersom konkursförvaltare inte står under JO:s tillsyn.

Däremot fann JO Wigelius anledning att närmare granska den sammanblandning av KFM:s tillsyns- och borgenärsfunktioner som av aktmaterialet att döma syntes ha förekommit i ärendet. JO Wigelius anförde om detta i bedömningsdelen följande.

Eftersom Fall hade vidtagit vissa indrivningsåtgärder mot bolaget, innan det försattes i konkurs, fick han enligt den i avsnitt 2 återgivna jävsbestämmelsen inte fullgöra några tillsynsuppgifter i konkursen. I konsekvens härmed underrättades också, enligt anteckning i tillsynsakten, förvaltaren genast vid konkursutbrottet om att tillsynsfogde i konkursen var Bertil Mohlin (och alltså inte Fall).

Vid min genomgång av JO-akten och tillsynsakten har jag emellertid fått det intrycket att det i realiteten varit Fall som haft hand om tillsynen i konkursen och i varje fall att han vid upprepade tillfällen fullgjort tillsyns-

uppgifter. Fall har t. ex. flera gånger skrivit till förvaltaren och vidarebefordrat de synpunkter och klagomål från B. på förvaltningen, som jag nämnde under p. 3.3.2. Han har också kontaktat förvaltaren rörande klagomål från en företagare mot förvaltarens sätt att sköta försäljningen av hotellrörelsen och efterfrågat förvaltarens kommentarer till klagomålen. Han har vidare skrivit under underrättelse till domstolsverket om tillsynsavgiften. I några skrivelser är till yttermera visso "Tillsynsmyndigheten" i övre vänstra hörnet på skrivelsen angiven som avsändare.

Fall har yttrat sig i denna del både skriftligt i anledning av remiss och muntligt vid sammanträffande med föredraganden i detta ärende. Hans ståndpunkt är sammanfattningsvis denna:

Han har i realiteten fungerat som borgenärsfogde. Men förhållandena har varit mycket speciella. B. kom tidigt på kant med förvaltaren och kunde inte kommunicera med denne. Dessutom var B. mycket svårt sjuk och avled sedermera. B. ville inte vända sig till någon annan än honom. Han ansåg sig med hänsyn till omständigheterna skyldig att hjälpa B. Han fick i stor utsträckning fungera som biträde åt B. bl. a. vid kontakterna med förvaltaren. Tillsynsfogden hölls fortlöpande underrättad och gjorde de rutinemässiga bedömningar som ankom på TSM. – Några gånger har han undertecknat skrivelser som angetts ha TSM som avsändare, trots att han i själva verket agerat som borgenärsfogde. Detta kan ha berott på att TSM inte haft egen kontorist utan fått anlita kansliet, där ibland felaktig avsändaruppgift lämnats, vilket han förbisett vid påskriften. – Också när han kontaktade förvaltaren om klagomål från en företagare mot försäljningen av hotellrörelsen ansåg han sig ha agerat som borgenärsfogde. – Underrättelsen till domstolsverket om tillsynsavgiften borde ha undertecknats av tillsynsfogden, men denne var inte tillgänglig då, och avgiften kunde lätt tas fram från färdigskrivet material.

Jag inser väl att förhållandena i denna konkurs var unika bl. a. på grund av B:s svåra sjukdom och hans ovilja mot att kommunicera med någon annan än Fall. När B. till Fall framförde kritik mot eller frågor om förvaltningen, som krävde kontakt med förvaltaren, har jag dock svårt att se, varför Fall inte överlät åt tillsynsfogden att ta den kontakten på grundval av de uppgifter som B. lämnat Fall. Vad som kom fram vid en sådan kontakt kunde Fall sedan, efter samråd med tillsynsfogden, ha underrättat B. om. Jag vill inte beteckna Falls agerande i angivna hänseenden som ett utövande av hans borgenärsfunktion; i själva verket fullgjorde Fall här enligt min mening tillsynsuppgifter, som han egentligen var jävig för. – Jag utgår från att det inträffade är en följd av att Fall i en vällovlig strävan att hjälpa den svårt sjuke B. kom att förbise dessa realiteter. Mot åtgärderna finns, som nämnts under p. 3.2.2, i sak ingenting att erinra, och de gav tillsynsfogden (Mohlin) underlag för eget ställningstagande till förvaltarens handläggning av konkursförvaltningen. Med hänsyn till dessa omständigheter hyser jag viss förståelse för Falls agerande.

Jag har svårare att följa Falls resonemang, när han säger att han också fungerade som borgenärsfogde (och inte tillsynsfogde), då han i skrivelse till förvaltaren vidarebefordrade kritik från en företagare mot förvaltarens förfarande vid försäljningen av hotellet och efterlyste förvaltarens kommentarer. Jag kan inte finna annat än att den skrivelsen borde ha avlåtits av

tillsynsfogden, särskilt som fastigheten då redan var såld till annan spekulant. Denna skrivelse är en av de skrivelser där "Tillsynsmyndigheten" angetts som avsändare och där detta enligt Fall skett av förbiseende på kansliet. Enligt min mening var det inte någon tjänsteman på kansliet som begick ett misstag, utan Fall själv när han, trots att han var jävig att fullgöra tillsynsuppgifter i konkursen, tillskrev förvaltaren i denna sak. Att skrivelsen i och för sig var motiverad är dock uppenbart. Jag utgår också från att det sedan var tillsynsfogden – och inte Fall – som tog ställning till förvaltarens svar och till den eventuella reaktion från TSM:s sida, som svaret kunde komma att föranleda.

Vad till sist gäller underrättelsen till domstolsverket om tillsynsavgiften borde den ha undertecknats av tillsynsfogden och inte av Fall.

Sammanfattningsvis kan konstateras, att Fall utfört vissa tillsynsuppgifter i konkursen, som han enligt gällande jävsbestämmelser inte bort ta på sig. Med hänsyn till vad jag tidigare har sagt har jag dock inte funnit anledning till någon åtgärd utöver den kritik som ligger i det sagda.

Den aktuella jävsbestämmelsen är uppenbarligen svår att efterleva i praktiken vid små myndigheter, som inte har någon särskild enhet för tillsynsuppgifterna. Redan under förarbetena till 1980 års ändringar i KL, då jävsbestämmelsen infördes, uttalade departementschefen att avsikten var att där så kunde ske särskilda enheter för tillsynsuppgiften skulle inrättas (prop. 1978/79:105 s. 351). Detta har ännu inte genomförts annat än i de största distrikten. Innan det skett lär också dessa svårigheter bestå. Vad som framkommit i detta ärende och i ett annat (dnr 1493-1985), som jag avgör samtidigt med detta, understryker vikten av att denna fråga löses. Jag föreställer mig att dessa båda beslut kan vara av intresse för den kommitté, som arbetar med att genomföra den beslutade nya organisationen för exekutionsväsendet. Jag överlämnar därför kopia av besluten till kommittén för kännedom.

Avhysning från annat än bostad (16 kap. 7 § utsökningsbalken). Tillämpning av den s. k. lås- och namnbytesmetoden

(Dnr 2461-1985)

Ett exportaktiebolag, som arbetade med återvinning av returpapper, arrenderade ett markområde i Stockholm av SJ. På ansökan av SJ förpliktade Stockholms tingsrätt genom en tredskodom bolaget, som då var i konkurs, att genast avflytta från området. Domen fick verkställas utan hinder av att den inte vunnit laga kraft. SJ ansökte hos kronofogdemyndigheten (KFM) i Stockholm om verkställighet av avhysningen.

KFM underrättade först konkursbolaget om den sökta verkställigheten. Sedan en förutvarande styrelseledamot hade tillskrivit KFM om att det också fanns 15 tredje män (i ärendet något oegentligt kallade "andrahandshyres-

gäster”), som uppgavs ha saker på området, tillställdes också dessa en underrättelse om den förestående avhysningen, vilket skedde genom ett brev den 13 augusti 1985. Samtidigt bemyndigade konkursförvaltaren KFM att i samband med pågående avhysningsåtgärder utlämna egendom tillhörig tredje man till resp. ägare och att, såvitt avsåg konkursboets rätt, pappersavfall m. m. på området fick bortforslas till lägsta kostnad. Avflyttningen skulle enligt underrättelserna ske omgående, senast den 27 augusti. Senare fastställdes avhysningsdagen till den 24 september. Berörda intressenter tillställdes en underrättelse härom den 16 september.

Avhysningen verkställdes på den bestämda dagen, varefter dörrar och grindar på området låstes. KFM arbetade efter presumptionen att allt som fanns på området på avhysningsdagen tillhörde konkursbolaget, om inte någon tredje man senast den dagen visade att viss egendom tillhörde honom. KFM visste dock redan tidigare att en del saker tillhörde vissa ”andrahandshyresgäster” och dessa saker reserverades då för dem. Vad som presumades tillhöra konkursbolaget överlämnade KFM till entreprenörer för att säljas eller bortskaffas, ett arbete som var slutfört den 17 oktober.

I en anmälan till JO klagade en person, S. W., på KFM:s beslut att avhysa honom och ytterligare fem, inte namngivna ”andrahandshyresgäster” från markområdet. De fick inte fram sina saker och blev bortmotade. De klagade vidare bl. a. på låsningen av området. S. W. ingav senare en lista över vad han och fem andra sakägare hade förlorat genom avhysningen.

KFM och SJ yttrade sig efter remiss. S. W. bemötte vad de sagt. Utredningen kompletterades genom samtal med berörda tjänstemän.

I beslut den 10 juni 1988 anförde JO Wigelius i bedömningsdelen följande.

Jag har ingen anledning att ifrågasätta kronofogdemyndighetens uppgift att svaranden-konkursbolaget och de uppgivna ”andrahandshyresgästerna” hade underrättats på föreskrivet sätt om avhysningen och tidpunkten för denna. Svaranden-konkursbolaget hade inget intresse av det fortsatta förfarandet sedan man överlätit detta på kronofogdemyndigheten. Det kunde däremot ”andrahandshyresgästerna” tänkas ha. Men dessa hade först – genom en skrivelse den 13 augusti 1985 – underrättats om förestående avhysning och anmodats att avflytta omgående, sist den 27 augusti, och därefter – genom en ny underrättelse den 16 september – upplysts om att avhysningen skulle ske den 24 september. De har alltså haft tid på sig fr. o. m. den 13 augusti t. o. m. den 24 september, dvs. sex veckor, att hämta egendom, som kunde tillhöra dem. I vilken utsträckning så också skett framgår inte klart av utredningen.

Kronofogdemyndigheten har som nämnts utgått från att allt som fanns på tomten på avhysningsdagen den 24 september tillhörde svaranden-konkursbolaget, om inte tredje man senast den dagen kunde visa att viss egendom tillhörde honom. Att några ”andrahandshyresgäster” hade egendom på området visste myndigheten dock redan, och den har man också reserverat för dem (det gällde bl. a. plåtbyggnaden, ett transportband och en papperspress). De fyra ”andrahandshyresgäster”, som inställde sig till förrättningen, framställde då inga yrkanden; klaganden S. W. skall tvärtom ha uppgivit att han inte hade kvar några tillhörigheter på området, bortsett från en

postnyckel som han inte hittade. Jag anser mig mot denna bakgrund kunna godta den presumtion, som myndigheten arbetade efter (jfr 4:17–19 UB).

Det är emellertid uppenbart att kronofogdemyndigheten inte förrän på förrättningsdagen, den 24 september, kunde utgå från den uppställda presumtionen, att det, som ingen tredje man gjorde anspråk på, tillhörde konkursbolaget. Man borde därför ha kompletterat de underrättelser om avhysningen och tidpunkten för denna, som tillställdes "andrahandshyresgästerna", med information om vad som skulle komma att hända med egendom, som ingen av dem gjorde anspråk på, nämligen att den skulle komma att säljas eller förstöras för konkursbolagets räkning. De borde också ha beretts tillfälle att yttra sig häröver enligt 16:7 UB och underrättelserna härom borde ha delgetts dem enligt 16:2 UB. Kronofogdemyndigheten kan inte undgå kritik för sin underlåtenhet i här angivna hänseenden.

KFM säger att man använt sig av lås- och namnbytesmetoden vid avhysningsförrättningen, som ansågs ha blivit avslutad den 24 september genom att *dels* egendom som tillhörde eller presumerades tillhöra konkursbolaget överlämnades till entreprenörer (Skoglunds och Sellbergs) för försäljning resp. förstöring, *dels* egendom som bevisligen tillhörde vissa "andrahandshyresgäster" lämnades kvar i SJ:s vård tills vidare. Lås- och namnbytesmetoden är tänkt att användas vid avhysning från bostad. Själva begreppet synes därför böra reserveras för bostadsförrättningar. Här var det fråga om avhysning från annat än bostad. Eftersom metoden vuxit fram i praxis kan jag dock inte se något direkt hinder mot att ett motsvarande förfarande tillämpas också vid en avhysning från annat än bostad, om det framstår som särskilt lämpligt. I detta fall kan det ha varit en praktiskt lämplig lösning att tillämpa ett sådant förfarande: Det gällde avhysning från ett område, som tillhörde en statlig myndighet, SJ, och som var inhägnat och kunde låsas till. Det gods som skulle avhysas utgjordes till stor del av skrymmande och tunga saker, som det skulle kosta mycket att transportera bort och förvara på annat håll.

Jag tvivlar inte på att KFM tänkte och trodde sig använda lås- och namnbytesmetoden i detta fall. Men i så fall har det skett i kombination med KFM:s nyss beskrivna förfarande att låta entreprenörer sälja resp. bortskaffa egendom som presumerades tillhöra konkursbolaget, ett förfarande som måste ha skett med stöd av bestämmelsen i 16:7 UB, låt vara att KFM därvid förbisåg att man borde låta uppgivna "andrahandshyresgäster" yttra sig och delge dem underrättelserna härom. Denna kombination av förfaranden innebar för SJ:s del att SJ fick fortsätta att efter avhysningsförrättningen förvara viss egendom tills vidare på arrendetomten, nämligen *dels* konkursbolagets förmenta egendom tills entreprenörerna hunnit föra bort den (en procedur som tog ca tre veckor), *dels* egendom som tillhörde vissa "andrahandshyresgäster" tills de hämtat egendomen.

En tillämpning av lås- och namnbytesmetoden vid avhysning från bostad eller av ett motsvarande förfarande vid avhysning från annat än bostad förutsätter samtycke av sökanden, eftersom denne inte kan tvingas att fortsätta med att efter avhysningen förvara egendom, som avhysts. Det är då särskilt viktigt att KFM noga informerar sökanden om innebörden i avhysningsförfarandet, speciellt då i vad det innebär frivillig medverkan från

sökandens sida. SJ säger sig emellertid inte ha fått klart för sig att sagda metod eller något liknande förfarande skulle tillämpas och vad det innebar i praktiken: SJ har under avhysningstiden inte haft nycklar till låsen till området. Man har hänvisat "andrahandshyresgäster", som velat få ut saker från området, till KFM. Man har inte vetat om att man med stöd av 16:6 UB och den s. k. hantverkarlagen kunde sälja eller bortskaffa egendom som inte avhämtats inom viss tid. Jag har fått det intrycket att KFM inte själv var riktigt på det klara med innebörden i och konsekvenserna av sina egna åtgärder. Man har t. ex. först gjort gällande att det var SJ som träffat överenskommelse med entreprenörerna om bortfraktandet av inventarierna men ändrat sig sedan SJ bestritt. Detta kan i så fall vara förklaringen till den bristfälliga informationen. Under alla förhållanden har användandet av den hybridform av förfaranden som här skett i förening med bristen på information skapat begreppsförvirring och praktiska svårigheter vid verkställigheten och besvär för enskilda rättsägare. Ansvar för denna informationsmiss vilar på KFM, som inte heller här går fri från kritik.

Jag vill dock i sammanhanget framhålla att de handläggningsfel som jag nu har redogjort för (underlåtenhet att bereda tredje man tillfälle att yttra sig över tilltänkt försäljning eller bortskaffande av egendom enligt 16:7 UB och bristfällig information till SJ om innebörden i förfarandet enligt lås- och namnbytesmetoden m. m.) enligt min bedömning knappast kan ha förorsakat S. W. m. fl. någon direkt skada eller förlust. S. W. har nämligen inte övertygat mig om att vare sig han eller de övriga "andrahandshyresgäster", som han nämner, genom avhysningen skulle ha avhänts någon dem tillhörig egendom av värde. Jag tänker då särskilt på att de underrättats om avhysningen och anmodats att avhämta sina eventuella tillhörigheter omgående, att de haft hela sex veckor på sig att göra det, att de inte vid förrättningen framställt några krav, men att S. W. gjort det först senare, trots att han varit närvarande vid förrättningen.

Kronofogdemyndigheten har vitsordat att något protokoll över avhysningsförrättningen inte upprättats och att dokumentationen av olika åtgärder varit bristfällig. Det har som en följd av denna underlåtenhet från myndighetens sida blivit mycket svårt, i vissa hänseenden omöjligt, att få klarhet i vad som hänt. För dessa häpnadsväckande handläggningsbrister måste jag skarpt kritisera myndigheten.

En avhysning av den storleksordning och med så många uppgivna intressenter som det här gällde måste både förberedas och genomföras väl av kronofogdemyndigheten. Det har brustit i bägge hänseendena. Såvitt framgår av utredningen har ingen av de tre tjänstemän, som varit involverade i avhysningen, fungerat som ytterst ansvarig för uppgiften. Kontakten med den målområdesansvarige kronofogden, von Rosen, synes också ha varit bristfällig. En så stor, komplicerad och speciell förrättning som denna kräver starkare styrning och engagemang än vad som visats här. von Rosen har pekat på att det samtidigt pågick en omfattande, tids- och arbetskrävande omorganisation av myndigheten och att det var semestertider och ont om personal; dessutom var en kollega tjänstledig, vilket medförde extra arbete för honom. Vad han anfört må väl duga som förklaring till den bristfälliga handläggningen men utgör inte någon fullgod ursäkt.

Då jag förutsätter att kronofogdemyndigheten tagit lärdom av det inträffade och att misstagen inte upprepas har jag inte funnit anledning att vidta någon ytterligare åtgärd utöver den kritik som ligger i de uttalanden jag gjort i det föregående.

Riksskatteverket har på uppdrag av regeringen gjort en utvärdering av utsökningsbalken. En särskild rapport har lagts fram. I den föreslås bl. a. att lås- och namnbytesmetoden bör lagregleras. Mot bakgrunden av vad som hänt i detta ärende instämmer jag i det förslaget.

Vissa övriga ärenden

Verkställighet av betalningssäkring beträffande djur och maskiner m. m. på en lantgård

(Dnr 649-1985, 3041-1986)

Genom beslut den 20 juni 1988 avgjorde *JO Wigelius* ett ärende, som gällde en av kronofogdemyndigheten (KFM) i Uddevalla distrikt utförd verkställighet av betalningssäkring avseende bl. a. djur, lantbruksmaskiner och spannmål på en lantgård. Verkställigheten var riktad mot S.A., som drev lantbruk och sysslade med kreaturshandel. Den skedde vintertid under sträng kyla. Om detta anförde JO i bedömningsdelen bl. a. följande.

Enligt 10 § lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter (betalningssäkringslagen) tillämpas i fråga om verkställighet av beslut om betalningssäkring bestämmelserna i 6 kap. utsökningsbalken (UB) om säkerställande av utmätning. Lös egendom med undantag för bl. a. pengar, fordringar och rättigheter skall således såsom framgår av 6 kap. 4 § UB tas i förvar eller lämnas kvar i gäldenärens besittning. Om egendomen kvarlämnas, skall den förseglas eller märkas som utmätt, såvida dessa åtgärder ej framstår som obehövliga. Frågan om egendomen skall lämnas kvar i gäldenärens vård eller ej skall KFM pröva i varje enskilt fall med hänsyn till gäldenärens personliga förhållanden och egendomens beskaffenhet. Om egendomen inte tas i förvar eller förseglas, får den under förutsättning att KFM ej beslutar annat nyttjas av gäldenären på ett normalt sätt. Härmed avses t. ex. att gäldenären anses ha rätt att tillgodogöra sig mjölk från utmätta/betalningssäkrade kor. Verkställighet i betalningssäkringsfallet är emellertid självfallet en åtgärd som typiskt sett kräver att den aktuella egendomen tas i förvar av KFM. En förutsättning för att länsrätten skall meddela beslut om betalningssäkring är nämligen att en påtaglig risk för betalningsunderlåtelse föreligger och att detta förhållande kan beläggas i det särskilda fallet. En konkret risk för utebliven betalning skall således ha konstaterats av länsrätten. Om fara är i dröjsmål, får rätten vidare enligt 6 § betalningssäkringslagen bevilja åtgärden att omedelbart gälla. I det här aktuella fallet har ett sådant interimistiskt beslut meddelats.

Jag konstaterar att hovrätten för Västra Sverige genom beslut den 24 april 1985 har lämnat av S.A. anförda besvär utan bifall. Hovrätten har således inte funnit skäl att återställa den betalningssäkrade egendomen i S.A:s

besittning. Vidare konstaterar jag att hovrätten för Västra Sverige genom beslut den 19 april 1985 lämnat yrkande om viss begränsning av betalningssäkringen utan bifall.

Enligt 11 § 3 stycket betalningssäkringslagen får lös egendom, som tagits i anspråk genom betalningssäkring, säljas på begäran av någon av parterna om egendomen hastigt faller i värde eller kräver alltför kostsam vård. Den i det här fallet aktuella egendomen har – när den nu faktiskt har omhändertagits – uppenbarligen varit av sådan beskaffenhet att det fanns skäl att besluta om omgående försäljning.

Efter prövning av lämpligheten i det enskilda fallet föreligger således legala möjligheter för KFM att omhänderta och från platsen föra bort betalningssäkrad egendom. Jag vill emellertid ifrågasätta om denna verkställighetsform är lämplig i fråga om sådan egendom som normalt återfinns på en lantgård. Egendomens beskaffenhet – djur, lantbruksmaskiner m. m. – talar nämligen för att egendomen i möjlig mån bör kvarlämnas i gäldenärens vård. Bedömningen kan dock bli en annan i de fall, då det finns anledning att misstänka att gäldenären undanskaffar eller förstör egendomen. Jag noterar i sammanhanget att några grava anmärkningar mot S.A. i sådant hänseende inte ens antytts av KFM. Vidare måste det beaktas att ett omhändertagande normalt medför betydande förlust bl. a. genom att möjligheterna till avkastning, t. ex. i form av mjölklikvider, går förlorade. Därtill kommer risken för en rad praktiska komplikationer, som i det här fallet belyses av vad som hände beträffande skördetröskan och spannmålslagret, av invändningarna från tredje man om bättre rätt till hästarna, vilka också omhändertagits, samt av att vissa skador på byggnaderna i form av sönderfrysning av vattenledningssystemet inträffat, sedan djuren bortförts. Dessutom har det nog med hänsyn till de i viss mån oklara äganderättsförhållandena på grund av barnen A:s anspråk på del i egendomen varit förenat med visst risktagande att omgående föra bort all egendom. Jag har särskilt noterat att detta skedde redan den 15 februari 1985, dvs. dagen efter KFM:s första sammanträffande med S.A. I vad mån det fanns fog för de invändningar som barnen A. förväntades göra förefaller således inte ha hunnit närmare utredas av KFM före bortförandet av egendomen.

KFM kan således inte undgå kritik för att man använt sig av ett mindre lämpligt förfaringssätt i samband med att lantbruksmaskiner, djur och spannmål m. m. har betalningssäkrats.

Avslutningsvis finns det skäl för mig att påpeka att det numera har klarlagts genom ett beslut av Göta hovrätt den 27 januari 1988, som vunnit laga kraft, att kostnader uppkomna vid verkställighet av beslut om betalningssäkring inte kan tas ut genom utmätning ur de medel, som influtit vid försäljning i betalningssäkringsmålet.

Utmätning av andel i dödsbo

(Dnr 1987-1986)

I en anmälan till JO klagade en person, H.B., bl. a. på att kronofogdemyndigheten i Södertälje distrikt hade utmätt en andel i dödsboet efter hans far,

B.B., trots att det fanns ett inbördes testamente och H.B. inte hade påkallat jämkning av testamentet för att få ut sin laglott.

Kronofogdemyndigheten och riksskatteverket yttrade sig efter remiss.

I sitt beslut i ärendet den 16 maj 1988 anförde *JO Wigelius* i den aktuella delen följande.

2. Utmätningen av andelen i dödsboet

Kronofogdemyndigheten utmätte alltså den andel i dödsboet efter B.B. som efter en eventuell jämkning av det inbördes testamentet mellan makarna B. kunde tillkomma H.B. såsom laglott. Efter vad som framkommit kunde H.B. inte förväntas begära sådan jämkning.

Efter utmätningen har kronofogdemyndigheten begärt att skiftesman skall förordnas. En grundläggande förutsättning för detta måste emellertid vara att den utmätning varpå kronofogdemyndigheten grundar sin behörighet är riktig. Här om är följande att säga.

Av 18 kap. 1 § fjärde stycket ärvdabalken (ÄB) framgår att innan testamente blivit ståndande anses såsom dödsbodelägare bl. a. arvinge, vilken utesluts från arv. För att anses som delägare måste dock den uteslutne arvingen aktivt söka göra sin rätt gällande. Som nyss sagts var inte ett sådant agerande att vänta från H.B:s sida. Det fanns alltså ingen dödsboandel att utmäta. Härtill kommer det uttryckliga stadgandet i 7 kap. 7 § ÄB att rätten att påkalla jämkning av testamente inte övergår till bröstarvinges borgenärer.

Kronofogdemyndighetens utmätningåtgärd var således felaktig, varav följer att begäran om förordnande av skiftesman saknade grund. Att använda en utmätning som påtryckningsmedel under de i fallet förevarande omständigheterna bör inte heller komma i fråga.

Central statsförvaltning

Kritik mot generaldirektör angående protokollföring m. m.

(Dnr 2254-1985 och 2479-1985)

Anmälningar

I skilda anmälningar hemställde Sveriges Fiskares Riksförbund och Helge Blomkvist, att JO skulle granska ett ärende om ny bemanningsplan för fiskenämnarna, som behandlats bl. a. vid ett sammanträde med fiskeristyrelsens styrelse den 12 juni 1985. Klagomålen avsåg främst förfarandet när ett beslut i saken fattades vid det sammanträdet och de åtgärder som senare vidtogs med protokollet från sammanträdet av verkschefen, generaldirektören Lennart Hannerz. Man anförde bl. a. att, när det gällde två ledamöter som enligt uppgift skulle ha reserverat sig mot beslutet, den ena inte hade varit närvarande när beslutet fattades och den andra inte hade anmält någon reservation vid sammanträdet. Vidare anförde man, att ändringar i efterhand gjorts i protokollet, så att detta slutligen kom att föreligga i tre versioner med olika sakinnehåll. Man ifrågasatte dessutom, om det var riktigt att, såsom skett, låta personalföreträdarna delta i ett beslut av det aktuella slaget.

Utredning

Till en början infordrades yttranden från generaldirektören Hannerz över anmälningsskrifterna. Sedan anmälarna gjort vissa invändningar mot det sakliga innehållet i yttrandena, infordrades – med ledning av en inom ombudsmannaexpeditionen upprättad remisspromemoria – nytt yttrande från Hannerz. Anmälarna yttrade sig även över detta.

Slutligen inhämtades beträffande själva protokollföringen vissa upplysningar från den tjänsteman som tjänstgjorde som protokollförare vid sammanträdet. Det uppgavs, att protokollföraren bara undertecknat protokollet en gång, men att ändringar i texten hade skett vid två tillfällen, dels av en annan befattningshavare under protokollförarens ledighet, dels av protokollföraren själv på uppmaning av generaldirektören.

Bedömning

JO Ragnemalm uttalade i beslut den 28 augusti 1987 följande.

Inledningsvis kan det finnas anledning att erinra om att JO:s tillsyn är inriktad på en rättslig kontroll, dvs. på frågan om myndigheterna i sin verksamhet följer de bestämmelser som finns i lagar och andra författningar. Däremot har JO mer sällan anledning att gå in på sådana lämplighetsfrågor i vilka det kan föreligga olika uppfattningar, utan att någon uppfattning från rättsliga utgångspunkter kan betecknas som felaktig. Ett exempel på frågor av det sistnämnda slaget är den i dessa ärenden aktuella sakfrågan, nämligen var tjänsten i fråga lämpligen borde placeras. I den frågan har jag inte funnit anledning att uttala någon egen mening.

Klagomålen avser inte heller främst sakfrågan utan förfarandet när ett beslut i saken fattades vid styrelsens sammanträde den 12 juni 1985 och de åtgärder som senare vidtagits med protokollet från sammanträdet.

När det gäller förfarandet vid sammanträdet avser klagomålen främst, att en ledamot inte var närvarande när beslutet fattades men ändå tilläts påverka beslutet i ärendet. Blomkvist har dessutom ifrågasatt, om det var riktigt att personalföreträdarna tilläts delta i beslutet.

Vid tiden för det aktuella sammanträdet gällde fortfarande förordningen (1967:286) med instruktion för bl. a. fiskeristyrelsen med däri vidtagna ändringar. I 9 § instruktionen fanns bestämmelser om vilka ärenden som skulle avgöras i plenum. I 10 § fanns regler om vad som krävdes för att styrelsen skulle vara beslutför. Det krävdes, att ordföranden och ett visst antal ledamöter var närvarande för att styrelsen skulle vara beslutför. I 17 § föreskrevs att om någon som närvarit vid den slutliga handläggningen av ett ärende hade skiljaktig mening, skulle denna antecknas. Innebörden av dessa regler kan rimligen inte vara någon annan än att det krävs, att en ledamot är närvarande när beslutet fattas, för att hans eller hennes uppfattning skall få påverka utgången i ärendet. Det var alltså enligt min mening fel att tillmäta den frånvarande ledamotens uppfattning betydelse för utgången. Ansvaret för detta fel vilar på ordföranden vid sammanträdet.

Det fel som begåtts saknar inte betydelse. Om hänsyn inte hade tagits till den frånvarande ledamotens uppfattning, hade det ju inte senare funnits något utrymme för Hannerz att hävda den uppfattning om utgången som han gjorde. Felet är enligt min mening dock inte av beskaffenhet att medföra ansvar. Jag vill i detta sammanhang framhålla, att ärendet inte innefattade myndighetsutövning i den mening som avses i 20 kap. 1 § brottsbalken, och att ansvar för myndighetsmissbruk eller vårdslös myndighetsutövning därför inte kan komma i fråga. I denna del stannar jag med den kritik mot Hannerz som ligger i det redan sagda.

Däremot finns det enligt min mening inte någon grund för att kritisera, att personalföreträdarna i styrelsen tilläts delta i avgörandet. Innebörden i bestämmelserna i kungörelsen (1974:224) är, att personalföreträdarna är uteslagna från rösträtt i ett ärende av detta slag endast i frågor, som har avseende på det slag av verksamhet myndigheten skall bedriva. Någon sådan innebörd hade beslutet såvitt utredningen visar inte.

Tyngdpunkten i klagomålen ligger dock på utformningen av protokollet från sammanträdet den 12 juni 1985 och därmed sammanhängande frågor. I denna del visar den föreliggande utredningen i huvudsak följande. Protokollet från sammanträdet föreligger i tre versioner. I den första versionen finns antecknat att Hannerz och Kerstin Ekman reserverat sig mot det beslut som fattats, och att de anslutit sig till ett förslag om flyttning av tjänsten till Södermanlands län. I den andra versionen finns i en fotnot angivet att även ledamoten Öhlin reserverat sig mot beslutet med samma mening som Hannerz och Kerstin Ekman. I den tredje versionen finns följande antecknat.

Mot beslutet såvitt avser flyttning av tjänsten för fisket i Mälaren och Hjälmaren från Västmanlands till Södermanlands län reserverar sig general-

direktören samt ledamöterna Kerstin Ekman och Sven Öhlin (bilaga 5) som ansluter sig till föredragandens förslag om flyttning vid lämplig tidpunkt till Södermanlands län. Föredraganden antecknar avvikande mening i enlighet med det ursprungliga förslaget såvitt avser fisket dels i Mälaren och Hjälmarén och dels i Vättern.

Eftersom även personalföreträdarna biträder det förslaget och ordföranden har utslagsröst har styrelsen uttalat sig för en flyttning från Västmanlands till Södermanlands län.

Bilaga 5 till protokollet innehåller en för de tre nämnda ledamöterna gemensam reservation, och vid varje namn finns sammanträdesdagens datum, den 12 juni 1985, angiven. De ändringar som skett i protokollet har såvitt utredningen visar kommit till på initiativ av Hannerz. Enligt vad som upplysts har ändringarna i protokollet endast avsett det nu aktuella avsnittet. Samtliga tre versioner framstår som undertecknade av protokollföraren och justerade av ordföranden.

En första fråga som det finns anledning att ställa är, om någon av dessa versioner riktigt återger vad som förekom vid sammanträdet den 12 juni 1985. I det sammanhanget anser jag mig kunna bortse från den redan berörda frågan om en ledamots frånvaro. Det var visserligen felaktigt, att hon tilläts påverka utgången, men hon uttryckte ändå, såvitt utredningen visar, en mening i saken, innan sammanträdet avslutades. Med hänsyn till vad Hannerz själv uppgivit i sitt senaste yttrande står det dock klart, att ledamoten Öhlin inte under sammanträdet framförde någon avsikt att reservera sig. Såvitt framgår gjorde inte heller personalföreträdarna detta under sammanträdet.

En slutsats som kan dras av det sagda är, att möjligen den första men inte de två senare versionerna av protokollet riktigt återger vad som förekom vid sammanträdet. Som redan nämnts har ändringarna i de senare versionerna tillkommit på initiativ av Hannerz.

Ett minimikrav vid handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndighet är, att det klart kan utrönas, vad som beslutats. Då det, som i detta fall, gäller beslut av ett kollektivorgan i ett ärende av organisatorisk art, är sammanträdesprotokollet bärare av beslutet. Protokollet skall återge vad som förevarit vid sammanträdet och innehålla ett exakt besked om vad som beslutats. Någon möjlighet att senare företa ändringar i ett vederbörligen justerat protokoll finns inte. Det var alltså otillåtet att på detta sätt göra ändringar i protokollet och naturligtvis i synnerhet att i en senare version av detta ändra själva beslutsinnehållet. Jag finner det ytterst anmärkningsvärt, att en chef för ett centralt ämbetsverk ansett sig kunna förfara på sätt som har skett. Om Hannerz senare kommit till den uppfattningen, att en majoritet av styrelsens ledamöter "egentligen" velat besluta på annat sätt än som framgår av det enligt protokollet fattade beslutet, hade han ju i ett ärende av detta slag, där beslutet inte vinner negativ rättskraft, varit oförhindrad att vid kommande sammanträde på nytt ta upp ärendet till behandling. Så skedde sedermera också, vilket visar, att hanteringen av protokollsfrågan varit inte bara felaktig utan också fullständigt onödig.

De handlingar som Hannerz initierat när det gäller ändringar i protokollet faller in under handlingsbeskrivningen av ett förfalskningsbrott som åter-

finns i 14 kap. 1 § brottsbalken och som består i att någon falskeligen ändrar eller utfyller äkta urkund. För att ett sådant handlande skall kunna bestraffas som urkundsförfalskning krävs emellertid också, att åtgärden innebär fara i bevishänseende.

För egen del gör jag den bedömningen, att de ändringar av protokollet som Hannerz initierat visserligen kan ha skapat en viss förvirring, men att det inte torde vara möjligt att styrka fara i bevishänseende i den mening som avses i brottsbalken. Som tidigare nämnts innefattade ärendet inte myndighetsutövning i brottsbalkens mening. Ansvar för myndighetsmissbruk eller vårdslös myndighetsutövning kan därför inte heller komma i fråga. Mot denna bakgrund bedömer jag det inte som meningsfullt att inleda någon förundersökning med anledning av det inträffade.

Hannerz har numera enligt vad som upplysts avgått med pension från befattningen som chef för fiskeristyrelsen. Någon möjlighet att på disciplinär väg påtala det inträffade finns därför inte.

Mot bakgrund av det anförda har jag inte funnit det påkallat att driva utredningen vidare. Jag stannar alltså även i denna del vid den allvarliga kritik som ligger i det redan sagda.

I övrigt har jag inte funnit anledning att kommentera vad som förevarit.

Riksrevisionsverkets åtgärd att överlämna en utredning ("Boforsutredningen") till regeringen utan att behålla ett eget arkivexemplar

(Dnr 1362–1987)

Regeringen gav den 29 april 1987 riksrevisionsverket (RRV) i uppdrag att göra en revisionell granskning av underlag till en rapport, som AB Bofors hade överlämnat till indiske ambassadören i Stockholm. Rapporten gällde, huruvida mellanhänder använts vid genomförande av den s. k. haubitz-affären mellan AB Bofors och indiska myndigheter. RRV redovisade resultatet av sin granskning i en rapport den 1 juni 1987, som samma dag jämte underliggande material överlämnades till regeringen. RRV behöll inga arkivexemplar av rapporten med underliggande material. I diariet antecknades vem som beslutat (Ingemar Mundebo), vem som varit närvarande och föredragande (Bo Sandberg) samt att ärendet sistnämnda dag hade expedierats och samtliga handlingar överlämnats till regeringen.

I en anmälan, som kom in till JO den 3 juni 1987, önskade Jan Mosander, att JO utredde, huruvida det var rätt eller fel av riksrevisionsverket att inte ens behålla ett eget arkivexemplar av den Bofors-utredning som verket utförde åt och överlämnade till regeringen den 1 juni 1987.

RRV yttrade sig efter remiss.

Mosander bemötte vad RRV hade sagt.

Riksarkivet anmodades därefter att yttra sig i ärendet.

RRV kommenterade vad riksarkivet hade sagt.

RRV tillställde regeringen, utrikesdepartementet, handelsavdelningen, en avskrift av sitt yttrande till JO (inkl. riksarkivets yttrande).

Regeringen beslöt den 14 januari 1988, att handlingarna skulle förbli arkiverade hos regeringen med undantag för vissa handlingar, som redan hade återlämnats till riksbanken.

JO Ragnemalm anförde i sitt beslut i ärendet den 28 januari 1988 följande.

Att varje myndighet skall behålla och förvara akterna i sina avgjorda ärenden med däri ingående handlingar får betecknas som närmast en självklarhet. Både praktiska och andra goda skäl kan åberopas till stöd för att så bör vara fallet. Till yttermera visso finns bestämmelser, som visar att detta är den ordning, som förutsätts gälla. Jag tänker då på de – i detta ärende åberopade – bestämmelserna i 11 § allmänna verksstadgan – 1976:600 – och 15 § allmänna arkivstadgan – 1961:590. (Dessa bestämmelser lyder:

11 § första stycket allmänna verksstadgan:

I fråga om varje beslut av myndigheten skall hos denna finnas handling varav framgår vem som fattat beslutet, vem som i övrigt närvarit vid den slutliga handläggningen av ärendet och vem som varit föredragande samt beslutets dag och dess innehåll.

15 § andra stycket allmänna arkivstadgan

På annat sätt än genom sådan utgallring eller sådant återställande som avses i första stycket må myndigheten ej avhända sig arkivhandling utan medgivande av riksarkivet eller myndighet som riksarkivet bestämmer.)

Jag kan inte finna, att de – sekretessrättsliga och andra – argument som RRV åberopat är av den vikt, att de motiverar en så extraordinär åtgärd som att avhända sig allt material i ärendet. RRV har för övrigt inte fått vare sig riksarkivets medgivande enligt arkivstadgan eller något uttryckligt dispensbeslut från regeringen (betr. dispens, se regeringsformen 11 kap. 12 §); att regeringen skulle ha tagit emot allt aktmaterial utan kommentar kan inte tolkas som ett dispensbeslut.

Mot denna bakgrund anser jag, att RRV förfor felaktigt, då verket överlämnade allt material i sitt ärende till regeringen utan att behålla något eget arkivexemplar. Efter regeringens arkiveringsbeslut är jag förhindrad att, såsom riksarkivet föreslog, rekommendera, att RRV fordrar tillbaka handlingarna från regeringen. Jag förutsätter dock, att RRV inte upprepar förfarandet.

Jag kan inte gå in i någon granskning och värdering av regeringens arkiveringsbeslut; regeringen står nämligen inte under JO:s tillsyn.

Med den kritik som ligger i det sagda avslutar jag ärendet.

Konsumentverkets genomförande av en stickprovsundersökning av bilreparationer och service hos märkesverkstäder tillsammans med en, med dessa verkstäder konkurrerande, kommersiell organisation

(Dnr 1231-1985)

I en anmälan till JO anhöll A.L. bl. a., att JO granskade om det var förenligt med konsumentverkets instruktioner och riktlinjer, att verket tillsammans med tidningen Vi Bilägare, ägd av en kommersiell organisation, OK, genomförde och publicerade en konkurrentanalys av bilreparationsverksamheten hos märkesverkstäderna.

Konsumentverket yttrade sig efter remiss. L. bemötte remissvaret.

I sitt beslut i ärendet den 28 januari 1988 uttalade JO Ragnemalm följande.

OK tillhör otvivelaktigt den kategori av "enskilda organisationer, vilkas verksamhet omfattar konsumentfrågor", som konsumentverket enligt sin instruktion bör samarbeta med.

En komplicerande faktor i detta fall är dock, att OK också – och det i förhållandevis stor skala – driver egna bilverkstäder av typen "all bilverkstäder" och i den rollen kan uppfattas som en konkurrent till den andra huvudtypen av bilverkstäder, märkesverkstäderna, som undersökningen uteslutande gällde. Frågan är, om konsumentverket genom detta samarbete med OK kan ha åsidosatt de krav på saklighet och objektivitet, som regeringsformen (1 kap. 9 §) ställer på myndigheternas verksamhet.

Vid en samlad bedömning av arten och omfattningen av OK:s medverkan i projektet och av vad som i övrigt har framkommit har jag inte funnit fog för misstanke, att konsumentverket vid undersökningens uppläggning och utförande låtit sig vägledas av ovidkommande hänsynstaganden till OK:s eventuella konkurrentintressen. Jag har ingen anledning att kritisera undersökningen som sådan.

Det kan däremot inte uteslutas, att det förhållandet, att undersökningen utförts under medverkan av en med märkesverkstäderna konkurrerande organisation, redan i sig kan vara ägnat att äventyra allmänhetens tilltro till undersökningens objektivitet, hur obefogad en sådan misstro efter en närmare granskning än må visa sig vara. Det är naturligtvis inte tillfredsställande, att sådana misstankar över huvud taget tillåts få något utrymme, eftersom de kan förringa värdet av en god undersökning och äventyra myndighetens anseende. Enligt min mening borde konsumentverket av grannlagenhetsskäl ha avböjt uppdraget från OK.

Med dessa, delvis kritiska, uttalanden avslutar jag ärendet.

Bankinspektionens handläggning av ett ärende om återkallelse av tillstånd att bedriva fondkommissionsrörelse m. m.

(Dnr 2711-1987)

JO Ragnemalm anförde i ett beslut den 22 februari 1988 bl. följande.

(Anm. De sju bilagor, som åberopas i beslutet och finns fogade till detta, har utelämnats i referatet.)

Bakgrund

Genom beslut den 2 november 1987 återkallade bankinspektionen tillståndet för Civic Fondkommission AB (Civic) att bedriva fondkommissionsrörelse samt bolagets auktorisation som förvaltare av aktier. Civic överklagade beslutet hos regeringen. Genom beslut den 10 december 1987 avslog regeringen på anförda skäl Civics besvär. Bankinspektionens och regeringens beslut är med som *bilaga 1 resp. 2* till detta beslut.

Anmälan

I en skrift, som kom in till JO den 16 november 1987, klagar Civic på bankinspektionens handläggning av återkallelseärendet. Till sin anmälan fogar Civic ett antal handlingar, däribland kopia av sin besvärsskrivelse till regeringen. Anmälan – utan underbilagor – är med som *bilaga 3* till detta beslut.

Civic har därefter till komplettering av anmälningen hit översänt kopior av diverse skrivelser till regeringen i besvärsmålet med bilagor. Bland dessa ingår bl. a. två utlåtanden, som på Civics begäran avgetts av professor emeritus Ole Westerberg. Dessa läggs som *bilaga 4 och 5* till detta beslut.

Utredning

Ärendet remitterades till bankinspektionen, som anmodades avge yttrande.

Bankinspektionen yttrade sig och bifogade ett antal handlingar. Remissvaret – utan underbilagor – finns med som *bilaga 6* till detta beslut.

Civic bemötte vad bankinspektionen hade sagt. Bemötandet – utan underbilagor – fogas som *bilaga 7* till detta beslut.

Jag har tagit del av finansdepartementets akt i besvärsmålet.

Bedömning

Det är inte avsett, att JO skall överpröva en beslutsmyndighets avgörande i sak. Den uppgiften ankommer på vederbörande besvärsmyndighet, i det här fallet regeringen. Regeringen har också efter besvär prövat och avgjort sakfrågan, dvs. om tillståndet borde återkallas eller inte. Regeringen står inte under JO:s tillsyn; dess beslut omfattas alltså inte av min prövning.

Med hänvisning till det anförda begränsar jag min prövning till att gälla den formella handläggningen av återkallelseärendet hos bankinspektionen. Det är framför allt två frågor, som jag därvid skall behandla, och det sker under skilda rubriker.

För kort svarsfrist

En anmärkning är, att Civic hade fått alldeles för kort tid på sig (två dagar) för avgivande av yttrande över bankinspektionens II sidor långa granskningspromemoria jämte bilagor.

När kommunikation med en part sker i enlighet med bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen, bör parten få skäligt rådrum för att yttra sig. Fristen får anpassas efter ärendets art, materialets omfattning o. d. (se t. ex. Hellners, Nya förvaltningslagen, 1987, s. 199). En inverkan är naturligtvis ärendets brådskande karaktär (i undantagsfall kan myndigheten ju t. o. m. helt avstå från kommunikation, nämligen om avgörandet inte kan uppskjutas, 17 § första stycket 4 p. förvaltningslagen).

I och för sig var det med hänsyn till de missförhållanden som framkommit vid undersökningen hos Civic angeläget, att ärendet avgjordes skyndsamt. Bankinspektionen eftersträvade tydligen också att få svar från Civic till styrelsens sammanträde tre dagar senare. Så brådskande kan ärendet emellertid ändå inte ha varit, att det var motiverat att i en sådan "ödesfråga" – för att citera advokaten Malmström – för Civic, som det här gällde, begränsa svarsfristen till endast två dagar.

Bankinspektionen förlängde därefter på Civics begäran fristen med ytterligare sju dagar. Fristen blev således sammanlagt nio dagar. Den tidslängden får med hänsyn till omständigheterna accepteras.

Med den kritik som ligger i mina uttalanden om den ursprungligen bestämda fristen lämnar jag klagomålen i denna del.

Otillåten delegation

Vad som särskilt har tilldragit sig uppmärksamhet är att återkallelsen inte har beslutats av bankinspektionens styrelse utan av generaldirektören på grund av riktlinjer för ärendets slutliga avgörande, angivna av styrelsen vid ett sammanträde 18 dagar tidigare och då Civics styrelse ännu inte yttrat sig.

Enligt 8 § instruktionen för bankinspektionen (1979:740, omtryckt 1987:648) avgörs av styrelsen bl. a. "frågor om tillstånd, förbud, föreläggande, föreskrift eller annan åtgärd, i den mån åtgärden kan anses ha särskild betydelse för inrättning, över vilken inspektionen har tillsyn, eller för person, som berörs av tillsynen" (p. 7). Återkallelse av tillstånd i ett fall som detta är uppenbarligen en sådan fråga, som skall avgöras av styrelsen enligt denna bestämmelse, vilket också i och för sig vitsordats av inspektionen.

Av betydelse är emellertid också bestämmelserna i 9 § instruktionen om styrelsens beslutförhet m. m. Om ett styrelseärende är så brådskande, att styrelsen inte hinner sammanträda för att behandla det, avgörs ärendet enligt tredje stycket i detta stadgande genom meddelanden mellan generaldirektören och minst fyra andra ledamöter, (s. k. per capsulam-beslut, min anm.). Kan ärendet inte lämpligen avgöras på detta sätt, får generaldirektören besluta ensam i närvaro av den föredragande till vars uppgifter ärendet hör. Beslut, som fattas enligt detta stycke, skall anmälas vid nästa sammanträde med styrelsen.

Av ovan angivna skäl var det angeläget, att återkallelsefrågan avgjordes skyndsamt. Risken för att kunder hos Civic annars kunde komma att lida

ekonomiska förluster är emellertid inte det enda moment, som måste beaktas i sammanhanget. Hänsyn måste också tas till beslutets utomordentligt stora betydelse för Civic och dess anställda. De har ett berättigat intresse av att styrelsen prövar och avgör ärendet i belysning av allt material, alltså inte bara inspektionens egen undersökning utan också Civics bemötande av denna. En avvägning av dessa motstående hänsyn utfaller utan tvekan så, att styrelsen borde ha avgjort ärendet enligt huvudregeln i 8 § 7. instruktionen, så snart svarsfristen gått ut och styrelsen fått tillgång till Civics bemötande. Det villkor för "generaldirektörsbeslut" som anges i 9 § tredje stycket instruktionen – att styrelsen inte "hinner" sammanträda för att behandla ärendet – var med andra ord inte uppfyllt i detta fall.

Samma skäl i sak kan anföras mot den hybridform av beslut, som användes här och som bestod i att bankinspektionens styrelse vid ett tidigare sammanträde drog upp riktlinjer för det beslut som skulle fattas senare av generaldirektören. Härtill kommer den grundläggande faktorn, att förfarandet måste avvisas redan av formella skäl, eftersom det inte har något stöd i instruktionen och i själva verket innebär en otillåten beslutsdelegation.

Bankinspektionen kan inte undgå kritik för detta förfarande.

Fråga om svenska myndigheters agerande i samband med kärnkraftsolyckan i Tjernobyl, Sovjetunionen

(Dnr 1262-1986)

I en skrift, som kom in till JO den 14 maj 1986, anhöll Sven Anér, att JO skulle undersöka vad som inträffade vid veckoslutet kring den 27 april 1986 i samband med att observatörer vid Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) rapporterade till statens strålskyddsinstitut (SSI) om förekomst av förhöjda värden av strålning från radioaktiva ämnen. Enligt vad Anér erfarit från tidningshåll skulle observatörernas larm ej ha uppmärksamats, och vidare skulle de ha uppmanats av SSI att hålla tyst om saken. Anér anförde ytterligare, att det var svårt att fatta dimensionen av det inträffade, och att strålningen kunnat komma från en svensk kärnkraftanläggning, något som myndigheterna trodde en bra bit in på måndagen den 28 april. I en kompletterande skrift anförde Anér, att det till offentligheten lämnats motstridiga uppgifter om bl. a. vissa "gränsvärden" för livsmedel.

Genom remisser infordrades yttranden från SSI och SMHI. Med en skrivelse den 27 oktober 1986 överlämnade SSI en delrapport (benämnd Beredskap efter Tjernobyl, utvärderingsrapport), som framlagts av en utredning som på uppdrag av statens kärnkraftinspektion (SKI) och SSI arbetade under ledning av generaldirektören vid statens haverikommission Göran Steen. Utredningen, som hade till uppdrag att undersöka hur SSI:s och andra myndigheters beredskap inför olyckan fungerat, begränsade sin utvärdering i huvudsak till de två första månaderna efter Tjernobyl-haveriet.

Yttrande avgavs av SMHI den 13 juni 1986 och av SSI den 12 december 1986.

Anér inkom med ytterligare skrifter utöver de till myndigheterna remitterade. Han redogjorde där utförligt för egna iakttagelser och slutsatser som han gjort på grundval av uppgifter som kommit till offentligheten, huvudsakligen via massmedierna. En kärnpunkt i Anérs resonemang var att informationen till allmänheten skulle ha varit bristfällig och att det särskilt för de boende i Gävletrakten hade bort lämnas utförligare uppgifter och eventuellt – med tanke på risken för fosterskador i vissa lägen – även tagits initiativ till att evakuera befolkningen.

I en slutrapport avgiven i september 1987 (benämnd Beredskap efter Tjernobyl, slutrapport) redovisade den särskilda utredningen om SKI:s och SSI:s beredskap m. m. sina iakttagelser och slutsatser om det inträffade och framlade förslag för framtiden till förbättring av beredskapen. Särskilt utrymme ägnades i slutrapporten åt informationsfrågorna.

I beslut den 14 mars 1988 gjorde JO Ragnemalm följande bedömning.

Misstankarna om att SSI i initialskedet skulle ha försökt dölja uppgifter om förhöjda strålningsvärden har tillbakavisats av SSI och SMHI. Något belägg för att så verkligen skulle ha skett har heller inte getts. Jag finner, att myndigheternas uppgifter i detta hänseende måste godtagas (jfr slutrapporten s. 215).

Den undersökning som företagits av den särskilda utredningen ger vid handen, att de svenska myndigheterna inte haft någon strålningsskyddsberedskap för att hantera situationer, som föranleds av utsläpp av radioaktiva ämnen från källa utanför landets gränser. SSI och andra berörda myndigheter blev följaktligen i stor utsträckning tvingade att improvisera. Uppenbart är också att de personella resurserna – som fick ansträngas mycket hårt – inte förslog. Det gällde alltså att göra det bästa möjliga i den uppkomna situationen och prioritera uppgifterna efter angelägenhetsgrad. Med dessa förutsättningar är det naturligtvis inte svårt att i efterhand påvisa brister och kritisera myndigheterna för dessa. Man får dock hålla i minnet, att en annan prioritering i något avseende kanske skulle ha avhjälpt en brist men samtidigt ha förorsakat en annan. Med hänsyn till att JO:s tillsynsuppgifter väsentligen begränsar sig till att avse en rättslig kontroll av den offentliga verksamheten, har jag inte funnit anledning att närmare uppehålla mig vid alla de detaljfrågor av mer eller mindre teknisk art som behandlats av den särskilda utredningen. Jag vill då samtidigt säga, att jag inte heller haft någon anledning att ifrågasätta den sakkunskap som varit representerad i den särskilda utredningen. Endast på en punkt – som tilldragit sig särskild uppmärksamhet i debatten – vill jag för egen del göra en kommentar.

Det framgår av den särskilda utredningens rapporter, att vissa uppgifter om stråldoser som lämnats till allmänheten – bl. a. med avseende på Gävletrakten – i det första skedet innebar en underskattning av de verkliga doserna, och att någon rättelse av uppgifterna inte skedde, när andra mätuppgifter senare framkom. Det hör också till bilden, att andelen cesium i nedfallet efter Tjernobyl-olyckan allmänt kom att visa sig större än väntat. Till en del har dröjsmålet med framtagandet av rättvisande mätvärden

tydliga haft sin förklaring i att de närmast belägna mätstationerna låg i utkanten av det mest drabbade området (delrapporten s. 143 och slutrapporten s. 216). Den särskilda utredningen har för sin del ansett sig kunna konstatera, att det från strålskyddssynpunkt inte fanns någon anledning att evakueras gravida kvinnor ens från de mest utsatta områdena eller att rekommendera dem inomhusvistelse. Utredningen har emellertid samtidigt ansett, att det borde ha övervägts, om inte SSI skulle ha upplyst befolkningen i de mest utsatta områdena, att särskilda risker föreligger för foster under en viss utvecklingsperiod. Man hade därvid enligt utredningen kunnat överlåta till den enskilda individen att avgöra, om man önskade vidtaga extraordinära skyddsåtgärder (delrapporten s. 151–153 och 176–177).

Det anförda ger vid handen, att Anérs farhågor till en del visat sig berättigade. Han har med andra ord haft visst fog för sina klagomål. Därifrån till att ifrågasätta myndighetsrepresentanternas samhällslojalitet och goda vilja är emellertid steget långt. Någon grund för detta har inte framkommit. Det kan inte heller sägas, att det finns någon grund för att misstänka, att man från myndigheternas sida skulle ha gjort något allvarligt missgrepp, som kunnat äventyra medborgarnas hälsa.

Statens vattenfallsverk har fattat beslut om utlokalisering av viss verksamhet. Fråga bl. a. om beslutsordningen och förhållandet mellan de centrala verken och regeringen resp. ministrarna/regeringskansliet

(Dnr 105-1988)

Anmälan

I en skrivelse till JO anförde Stig Stureson följande.

"Den 21 oktober 1987 fattade styrelsen ett beslut om att utlokalisera 100 arbetstillfällen till Ludvika och 70 arbetstillfällen till Luleå från huvudkontoret i Stockholm. Beslutet kommer att drabba minst 305 anställda med familjer. Ärendet var inte upptaget på föredragningslistan, det togs upp vid sittande bord. Beslutsunderlaget var enligt utsago ett muntligt direktiv från departementet med krav på en utlokalisering av 200 arbetstillfällen, om styrelsen inte fattade detta beslut skulle regeringen göra det i stället. Vid ett styrelsemöte den 14 december beslöts utlokaliseringen till omfattning och innehåll, kostnaden beräknades till 350 milj. kr.

Följande frågor vill jag ha utredda och besvarade:

1. Hur var de muntliga kraven från departementet formulerade?
2. Skall det inte finnas ett skriftligt underlag från regeringen innan frågan tas upp i styrelsen?
3. Är det inte fel av styrelsen att fatta ett beslut på muntlig föredragning när ärendet är av denna storleksordning?
4. Skall inte ärenden som kräver beslut finnas på dagordningen?

5. Har inte styrelsen överträtt sin befogenhet när den fattar regionalpolitiska beslut enär regionalpolitik inte finns inskrivet i förordningen med instruktion för verket."

Utredning

Efter remiss avgav statens vattenfallsverk (Vattenfall) yttrande, var i verket dels tecknade en bakgrund till det kritiserade beslutet, dels besvarade de av anmälaren ställda frågorna.

I remissvaret lämnades sålunda följande kronologiska redogörelse för handläggningen av den i ärendet aktuella omlokaliseringsfrågan.

Regeringen uppdrog genom beslut den 25 juni 1987 åt Vattenfall att senast den 1 september 1987 redovisa möjligheter till utlokalisering av verksamhet från huvudkontoret i Stockholm och regionkontoren till från arbetsmarknadssynpunkt särskilt utsatta orter, som t. ex. Ludvika och Jokkmokks kommuner. Det av regeringen sålunda lämnade utredningsuppdraget togs upp till behandling vid styrelsens för Vattenfall sammanträde den 25 augusti 1987, varvid uppdrogs åt generaldirektören att utforma Vattenfalls svar till regeringen med ledning av styrelsens vid sammanträdet förda diskussion. Vattenfall anförde i sitt svar till regeringen den 2 september 1987 bl. a., att de funktioner och huvudenheter som fanns vid huvudkontoret även fortsättningsvis borde hållas samlade. En splittring av funktionerna med utlokalisering till utsatta orter skulle äventyra Vattenfalls möjligheter att lösa sina uppgifter. Vattenfall anförde vidare, att en utflyttning av viss verksamhet till Ludvika inte skulle gagna Vattenfall. Beträffande Jokkmokks kommun hade särskilda åtgärder vidtagits för sysselsättningen; Vattenfall avsåg dock att löpande pröva möjligheter till ytterligare utlokalisering.

Frågan aktualiserades på nytt vid styrelsens sammanträde den 21 oktober 1987. Av protokollet från sammanträdet framgår att generaldirektören informerade om att man från regeringskansliet anmält, att man inte ansåg, att de möjligheter till utlokalisering av Vattenfalls verksamhet, som redovisats i skrivelsen den 2 september 1987, var tillräckliga, och att han haft kontakt med miljö- och energidepartementet angående fråga om att lokalisera verksamhet till Ludvika. Styrelsens ordförande bekräftade generaldirektörens uppgifter, att önskemål uttryckts från ansvarigt statsråd om att Vattenfall skulle lokalisera ett 100-tal arbetstillfällen till Ludvika.

Efter diskussion av utlokaliseringsfrågan beslöt styrelsen enhälligt, att inriktningen skulle vara att 100 sysselsättningstillfällen inom verket flyttas från Stockholm till Ludvika och 70 sysselsättningstillfällen från Stockholm till övre Norrland. Styrelsen beslöt att ta upp frågan till definitivt avgörande vid sitt nästa sammanträde.

Vid styrelsens sammanträde den 25 november 1987 presenterade styrelsen ett förslag till beslut i omlokaliseringsfrågan. Enligt vid sammanträdet fört protokoll hade styrelsen inte någon erinran mot valet av enheter för omlokalisering och inriktningen i övrigt i framlagt förslag. Styrelsen beslöt därför att fatta beslut i frågan sedan MBL-förhandlingar med de fackliga organisationerna hade avslutats under december månad.

Sedan dessa avslutats hölls ett extra styrelsesammanträde den 14 december

1987 för behandling av omlokaliseringsfrågan. Styrelsen beslutade vid detta sammanträde

att till Ludvika omlokalisera enheten för totaluppdrag och projektering av vattenkraftanläggningar jämte hus- och industribyggnader med en beräknad sysselsättning om 100 manår,

att till Luleå omlokalisera ledningen av Vattenfalls byggnadsentreprenad-verksamhet samt en ny dataenhet inom Vattenfall Data med en beräknad sammanlagd sysselsättning om 70 manår,

att omlokalisera verksamhet från regionkontoret i Luleå och Sundsvall mot inlandet,

att bemyndiga generaldirektören att inge skrivelse till regeringen med hemställan om att få bilda bolag dels för konsultverksamheten i Ludvika dels för byggtreprenadverksamheten i Luleå, att få ta i anspråk 2 Mkr rep 4 Mkr ur anslaget Kraftstationer m. m. för aktieteckning i bolagen och därutöver medel för delägarlån samt att få täcka kostnaderna till följd av omlokaliseringen med tillgängliga vinstmedel för år 1987.

Vattenfall besvarade därefter de av anmälaren ställda frågorna på följande sätt:

1. Hur var de muntliga kraven från departementet formulerade?

Vattenfall hänvisar här till det protokollförda besked om departementets meningsyttring som lämnades av generaldirektören vid sammanträdet med styrelsen 1987-10-21. Väl torde möjligheter saknas att numera exakt utreda hur departementets uppfattning ordagrant uttryckts. Vattenfall ser dock ej anledning ifrågasätta riktigheten av generaldirektörens återgivning av innehållet, särskilt som detta bekräftades av styrelsens ordförande.

2. Skall det inte finnas ett skriftligt underlag från regeringen innan frågan tas upp i styrelsen?

För behandling av fråga i styrelsen uppställs ej förutsättningar om skriftlig framställning eller uppdrag av regeringen. Vattenfall är emellertid som affärsdrivande verk underställt regeringen och saknar möjlighet att uppställa krav på viss kommunikationsform som förutsättning för att regeringskansliets uppfattning skall ingå som en del av Vattenfalls beslutsunderlag. I anslutning härtil bör nämnas, att Vattenfall finner sig oförhindrad att vid behandlingen av utlokaliseringsfrågan ta hänsyn till den information om regeringskansliets uppfattning som styrelsen fått del av. Vattenfall ber att beträffande informella kontakter av här berört slag få hänvisa till konstitutionsutskottets uppfattning sådan den återges i betänkande (KU 1986/87:29) om ledningen av den statliga förvaltningen.

3. Är det fel av styrelsen att fatta beslut på muntlig föredragning när ärendet är av denna storleksordning?

Enligt 24 § första stycket i instruktionen för Vattenfall avgörs ärendena efter föredragning. Något undantag från denna förvaltningsrättsliga huvudregel beroende på ärendenas art är inte föreskrivet i författning. Inte heller har Vattenfall för sitt vidkommande beslutat om annan form att presentera ärenden för beslut. Därför anser Vattenfall inte att styrelsen handlat felaktigt genom att besluta på grundval av föredragningen.

4. Skall inte ärenden som kräver beslut finnas på dagordningen?

Utlokaliseringsfrågan fanns upptagen på föredragningslistan 1987-10-27. Inom Vattenfall gäller inte någon föreskrift som gör detta ofrånkomligt, men praxis är att samtliga kända och planerade ärenden tas med på dagordningen.

5. Har inte styrelsen överträtt sin befogenhet när den fattar regionalpolitiska beslut enär regionalpolitik inte finns inskrivet i förordningen med instruktion för verket?

Vattenfall anser inte att styrelsen genom det meddelade utlokaliseringsbeslutet överträtt befogenhet. Snarare vill Vattenfall hänvisa till skyldigheten enligt förordningen (1982:877) om regionalt utvecklingsarbete att i sin planering ta hänsyn till verksamhetens betydelse för sysselsättningen, servicen och miljön i olika regioner. Förordningen ålägger vidare Vattenfall att beakta möjligheterna till decentralisering av sin verksamhet och att även i övrigt verka för att de regionalpolitiska målen uppnås. Därför kan beslutet angående utlokalisering inte ses som ett överskridande av befogenhet.

Sturesson yttrade sig över Vattenfalls remissvar.

Bedömning

I beslut den 18 maj 1988 uttalade JO Ragnemalm följande.

Inledningsvis vill jag helt kort beröra relationerna mellan de centrala verken å ena och regeringen resp. ministrarna/regeringskansliet å andra sidan ur ett grundläggande konstitutionellt perspektiv. Frågan har nämligen betydelse för bedömningen av Vattenfalls handläggning av förevarande ärende.

De centrala ämbetsverken, däribland Vattenfall, lyder enligt 11 kap. 6 § regeringsformen (RF) under *regeringen*. Det aktuella utlokaliseringsärendet avser inte myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag, varför de i 11 kap. 7 § RF stadgade begränsningarna i (bl. a.) regeringens möjligheter att bestämma hur förvaltningsmyndighet skall besluta i det särskilda fallet inte gäller här. Det stod alltså regeringen fritt inte bara att ge Vattenfall i uppdrag att utreda förutsättningarna för viss utlokalisering av verksamheten utan även att – om man så hade velat – direkt beordra Vattenfall att avgöra ärendet på visst sätt.

Däremot saknar enskilt *statsråd*, liksom självfallet inom regeringkansliet verkamma tjänstemän, varje befogenhet att ge order till den regeringen underordnade förvaltningen; detta framgår av nämnda stadgande i 11 kap. 6 § RF, som endast ålägger myndigheterna en lydnadsplikt visavi regeringen, men även av 7 kap. 3 § RF enligt vilken bestämmelse "regeringsärenden avgöres av regeringen vid regeringssammanträde". Förbudet mot "ministerstyrelse" hindrar självfallet inte ett informations- och meningutbyte mellan ett ämbetsverk eller annan förvaltningsmyndighet och det för verksamheten politiskt ansvariga statsrådet och hans eller hennes medarbetare, men myndigheternas lydnadsplikt avser endast direktiv från regeringen som kollektiv enhet. Det är alltså i förevarande sammanhang viktigt att skilja mellan å ena sidan regeringen som sådan och å andra sidan de enskilda ministrarna och kanslihuspersonalen.

Grundläggande är i förevarande ärende regeringens beslut den 25 juni 1987, varigenom man gav Vattenfall uppdraget att senast den 1 september 1987 redovisa "möjligheter till utlokalisering av verksamhet från huvudkontoret i Stockholm och regionkontoren till från arbetsmarknadssynpunkt särskilt utsatta orter, som t. ex. Ludvika och Jokkmokks kommuner". Beslutet kan anses innefatta en politisk viljeyttring, avsedd att realiser

efter utredning och bedömning av den berörda och beträffande verksamheten sakkunniga myndigheten, Vattenfall. Som reaktion på Vattenfalls svar till regeringen den 2 september 1987, vilket i princip innebar ett avståndstagande från tanken på utlokalisering vid dåvarande tidpunkt, hade – som ovan påpekats – regeringen, om man så hade velat, kunnat själv besluta i frågan eller beordra Vattenfall att besluta på visst sätt. De kontakter som togs från departementets sida måste ses mot denna bakgrund. Det var inte fråga om en order till Vattenfall att agera på visst sätt utan om informella kontakter, baserade på ett formligt regeringsbeslut och därmed enligt min mening konstitutionellt acceptabla. Det stod i detta läge Vattenfall formellt fritt att vidhålla sin tidigare deklarerade uppfattning, låt vara att man då som resultat kunde förutse, att regeringen antingen själv avgjorde frågan eller beordrade Vattenfall att besluta enligt särskilt direktiv.

Jag har alltså inga invändningar mot att Vattenfall på nytt tog upp och avgjorde utlokaliseringsfrågan; att den föll inom myndighetens sakliga kompetensområde finner jag uppenbart. Däremot anser jag det otillfredsställande, att Vattenfall av i ärendet företedda handlingar att döma inte alltid klart skiljer mellan å ena sidan regeringen och å andra sidan regeringskansliet; i skrivelsen till regeringen den 14 december 1987 heter det sålunda felaktigt, att "*regeringen*. . . till Vattenfall upprepat sina önskemål om möjligheterna att utlokalisera verksamhet", och att Vattenfall vid sammanträdet den 14 december 1987 beslutat att "*hörsamma regeringens vädjan*" i frågan. (Kursiveringarna gjorda här.) Jag vill inte påstå, att detta indikerar en oförmåga inom verket att dra den konstitutionellt mycket betydelsefulla gränsen mellan regeringen och de enskilda ministrarna (med tillhörande departementsorganisation) – det torde snarare vara fråga om ett mindre distinkt språkbruk – men det är av ovan redovisade skäl angeläget, att rågången hålles helt klar. (Se härtill min artikel "Regeringen och förvaltningsmyndigheterna" i Förvaltningsrättslig tidskrift 1986 s. 1 f.)

Vad slutligen gäller klagomålen (punkt 1–4) mot den formella handläggningen av det efter kontakterna med regeringskansliet återupptagna ärendet godtar jag de i Vattenfalls remissvar hit lämnade förklaringarna. Av vad jag tidigare anfört framgår att jag inte heller anser, att Vattenfall i sak överskridit sina befogenheter genom att meddela beslut i utlokaliseringsfrågan (punkt 5).

Fråga om skyldigheten för statens kärnkraftinspektion att göra åtalsanmälan enligt lagen om kärnteknisk verksamhet

(Dnr 2827-1987)

Anmälan

I en anmälan till JO hemställde Eva Linderöth, styrelseledamot i Folkkampanjen mot kärnkraft-kärnvapen, att JO skulle granska, om statens kärnkraftinspektion (SKI) förfarit riktigt, när inspektionens styrelse den

13 november 1987 beslutat att ej göra åtalsanmälan beträffande ett ärende rörande överträdelse av säkerhetstekniska föreskrifter (STF) vid Oskarshamns kärnkraftreaktor nr 3 den 24 juli 1987.

Utredning

Efter viss föreberedande utredning begärdes – med ledning av en inom ombudsmannaexpeditionen upprättad remisspromemoria – yttrande från SKI. I remissvaret anförde SKI bl. a. följande.

SKI lät med anledning av händelserna i Oskarshamnsverket 3 den 23–24 juli 1987 en särskild arbetsgrupp utreda omständigheterna kring händelserna samt redovisa de slutsatser och förslag till åtgärder som kunde föränlidas därav. Utredningen har dokumenterats i en särskild rapport som härmed överlämnas.

— — —

STF innehåller en mängd föreskrifter av olika slag och av skiftande betydelse och dignitet. Några kan sägas ha närmast karaktären av ordningsregler. SKI:s tillsyn av föreskrifternas efterlevnad bygger huvudsakligen på kraftföretagets skyldighet enligt föreskrifterna att till SKI rapportera händelser under drift och övrig verksamhet som kan ha betydelse för säkerheten, s. k. rapportervärda omständigheter (RO). SKI:s inspektörer gör ofta besök i anläggningarna, men det finns ingen inspektör stationerad vid anläggningarna. – Ifrågavarande händelser kom sålunda till SKI:s kännedom genom sådan föreskriven rapportering. Det vore ytterligt olyckligt om en sådan händelse undginge SKI:s kännedom genom att rapportering underlätes t. ex. på grund av rädsla för efterräkningar. Risker för åtal som följd av en rapporterad överträdelse av STF skulle enligt SKI:s mening inte avhålla kraftföretaget från att fullgöra sin rapportskyldighet, därest företaget kunde räkna med att SKI ingående prövade frågan om åtalsanmälan på sätt som skett i det aktuella fallet. – Däremot skulle en slentrianmässig anmälan till åtal av varje rapporterad avvikelse från STF sannolikt leda i denna riktning.

SKI uppfattar sin roll på följande sätt. SKI har ett övergripande ansvar att tillse att den som har tillstånd att driva anläggningen, dvs. kraftföretaget, gör detta på ett säkert sätt (10 § punkt 1 lagen om kärnteknisk verksamhet). SKI har ett vitt gående bemyndigande att föreskriva regler för verksamhetens bedrivande, regler som genom 25 § första stycket punkt 2 blir straffsanktionerade. När det gäller STF har tillståndshavaren skrivit reglerna, vilka sedan, efter granskning av SKI, godkänts eller fastställts som ett villkor för drifttillståndet. Med hänsyn till reglernas skiftande karaktär och betydelse finner SKI det naturligt att diskretionärt pröva huruvida en enskild överträdelse av någon regel bör föranleda rättsliga sanktioner. SKI vill i sammanhanget framhålla att SKI genom 22 § tillagts en alternativ möjlighet att i stället förelägga vite, en möjlighet som lämpligen bör kunna användas för att framtvinga en prestation eller en åtgärd av något slag. Men denna § förutser även ett åsidosättande av ett villkor eller en föreskrift. En absolut plikt att anmäla samma åsidosättande till åtal skulle inte stämma överens med innehållet i 22 §. SKI vill här också peka på den tredje och för kraftföretaget betydligt mer kännbara påföljd av ett åsidosättande av föreskrift som möjliggörs genom 15 § kärntekniklagen, nämligen att temporärt eller definitivt återkalla drifttillståndet.

SKI har ansett och anser att 29 § ger SKI en valfrihet mellan att anmäla en överträdelse till åtal och att underlåta detta, varvid vägledande för SKI bör

vara en bedömning vad som bäst gagnar säkerheten på så sätt att respekt och förståelse för givna regler inskärpes och ett upprepande av överträdelsen förebyggs. SKI kan för sin del inte finna något i lag eller förarbeten som motsäger denna uppfattning. Det finns ingen bestämmelse i regeringens instruktion för SKI (SFS 1974:427), omtryckt 1985:882 och därefter ändrad 1986:604 och 1986:810, som ålägger SKI att från andra synpunkter än säkerhetsskäl, t. ex. allmänna rättvisesynpunkter, göra åtalsanmälan.

Bedömning

I beslut den 19 maj 1988 uttalade JO Ragnemalm följande.

Den som åsidosätter villkor eller föreskrifter, som meddelats med stöd av lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, gör sig enligt lagens 25 § skyldig till brott. Som förutsättning för att allmän åklagare skall kunna väcka åtal för sådant brott gäller emellertid enligt 29 §, att det av tillsynsmyndigheten, SKI, anmälts till åtal. I lagtexten anges inga bestämda kriterier eller ens allmänna riktlinjer för prövningen av frågan, huruvida åtalsmedgivande skall lämnas. Av lagens förarbeten kan inte heller utläsas mera än att anledningen till att SKI tillerkänts detta grundläggande inflytande över åtalsfrågan är, att bedömning av frågor om kärnteknisk verksamhet i stor omfattning kräver speciella kunskaper, och att frågorna särskilt vad gäller kärnkraftverk avser avancerade tekniska system (prop. 1983/84 s. 100).

I avsaknad av direkta föreskrifter om förutsättningarna för att göra eller underlåta åtalsanmälan har myndigheten närmast att företa en lämplighetsprövning. Denna "fria" prövning har emellertid sina gränser. Myndigheten är bunden av den ändamålsbestämning som den tillämpliga författningen innehåller eller kan anses ge uttryck för, och dess "frihet" sträcker sig inte längre än vad som erfordras för att tillgodose det intresse som ligger till grund för författningen. I förevarande fall torde man kunna hävda, att säkerhetsaspekten utgör det centrala temat i regleringen. Det är alltså rimligt, att SKI baserar sitt beslut i sådant ärende på överväganden om vad som bäst gagnar säkerheten. Samtidigt måste man naturligtvis beakta, att lagstiftaren redan genom att kriminalisera vissa överträdelser markerat allvaret i synen på dessa; den diskretionära prövningen kan inte få präglas av en sådan restriktivitet, att knappast några överträdelser leder till åtalsanmälan.

Nu gjorde konstateranden är grundläggande för min bedömning av förevarande klagörende. Den tillämpliga regleringen ger alltså knappast några hållpunkter för en sådan rättslig bedömning som det är JO:s huvuduppgift att företa; det finns svårligen utrymme för överväganden, huruvida SKI förfarit direkt lagstridigt. Inte heller är det en uppgift för JO att värdera sådana moment i SKI:s ställningstagande som förutsätter närmare kunskaper om kärnteknisk verksamhet. Vad jag har att bedöma är snarast, om de av SKI själv uppställda prövningskriterierna mera generellt kan anses godtagbara – särskilt om de tillgodoser regleringens syfte – och om tillämpningen i det konkreta fallet är konsekvent i relation till dessa principer.

SKI har fastslagit, att den aktuella incidenten vid kärnkraftsverket Oskarshamn 3 innefattade en överträdelse av de säkerhetstekniska föreskrifterna, som pekade på allvarliga brister i säkerhetsrutiner och säkerhetsmed-

vetande. En av de fem av SKI i protokollet från sammanträdet den 13 nov. 1987 fastlagda "omständigheterna av försvårande karaktär" förelåg alltså. Trots detta ansågs åtalsanmälan "vid en samlad bedömning av händelsen" kunna underlåtas, eftersom ett överlämnande till åtal inte ansågs befogat "för att inskräpa respekten för säkerhetsföreskrifter meddelade med stöd av kärntekniklagen och för att genomdriva förbättrad säkerhet på de områden där händelsen visat på brister". Av SKI:s remissyttrande hit framgår att man i huvudsak fäst avseende vid dels hur allvarlig överträdelsen var, dels – och framför allt – hur beslutet kunde tänkas för framtiden påverka säkerheten.

Som jag tidigare noterat, ges inga egentliga kriterier för SKI:s prövning i den aktuella frågan vare sig i den tillämpliga regleringen eller i lagmotiven. SKI:s påstående, att intet i lag eller förarbeten "motsäger" myndighetens uppfattning om hur frågan bör hanteras, är mot denna bakgrund självfallet korrekt. Något direkt stöd för SKI:s uppfattning ger dessa källor å andra sidan inte heller. Man får falla tillbaka på de allmänna överväganden om utövningen av lämplighetsprövning som jag ovan redovisat. För egen del kan jag därvid inte finna, att de av SKI uppställda riktlinjerna för prövningen avviker från vad som ryms inom myndighetens befogenhet enligt kärntekniklagen att företa en lämplighetsprövning inom ramen för lagens allmänna syfte.

Vad så gäller SKI:s bedömning av åtalsanmälningsfrågan i det konkreta fallet, har jag viss förståelse för att klaganden (liksom reservanten i SKI:s styrelse) funnit det egendomligt och mindre logiskt, att SKI efter att ha fastställt, att händelserna vid Oskarshamnsverket pekade på allvarliga brister i säkerhetsrutiner och säkerhetsmedvetande – och att försvårande omständigheter enligt SKI:s egna riktlinjer alltså förelåg – ändå kommit till slutsatsen att anmälan till åtal ej borde göras. Därvid måste emellertid beaktas att SKI:s principresonemang kring frågan om "försvårande omständigheter" inte innefattade det ställningstagandet, att åtalsanmälan automatiskt skulle göras, då sådan omständighet kunnat konstateras. Förekomsten av "försvårande omständighet" skulle enligt SKI "vägas in" i bedömningen men inte vara ensamt avgörande. Här tillkom nu att en åtalsanmälan inte ansågs befogad för att främja säkerheten. Som framgått ovan ser jag ur rättslig synpunkt inget hinder mot att sistnämnda kriterium tillmätas avgörande betydelse. En helt annan sak är, att man kan ha olika åsikt om riktigheten av SKI:s värdering härvidlag, men då är man inne på bedömningar, som åtminstone delvis förutsätter särskild sakkunskap på det kärntekniska området och som det i vart fall inte tillkommer JO att göra.

Sammanfattningsvis har jag sålunda – med beaktande av de förutsättningar som gäller för JO:s tillsynsverksamhet – inte funnit fog för de i ärendet framförda klagomålen.

Förvaltningsdomstolar

Kritik mot länsrätt för att den, i ett mål om verkställighet av en vårdnadsdom, vägrat att ändra tidpunkt för muntlig förhandling, med följd att en av parterna inte kunde biträdas av det ombud han önskade

(Dnr 409-1987)

A.S. och S.Z. har tillsammans dottern H. Modern S.Z. har vårdnaden om H. Fadern A.S. har umgängesrätt med dottern. Lördagen den 7 och söndagen den 8 februari 1987 vistades H. hos A.S. Enligt S.Z:s uppfattning skulle H. återlämnas till henne på söndagskvällen. Så skedde inte, och efter att förgäves ha försökt att genom familjerättsbyrån förmå A.S. att återlämna H. och efter att ha polisanmält A.S. för egenmäktighet med barn ansökte S.Z. hos länsrätten i Göteborgs och Bohus län om verkställighet av gällande vårdnadsdom. Målet anhängiggjordes hos länsrätten måndagen den 16 februari kl. 16.30, där det lottades på en rotel, som innehades av rådmannen Mats Vidén. Då Vidén bedömde målet som brådskande, lät han den 17 februari översända ansökningshandlingarna för kommunikation med A.S., som förelades att svara senast fredagen den 20 februari. En kopia av handlingarna och föreläggandet postades samtidigt till advokaten Svante Thorsell i egenskap av uppgivet ombud för A.S. A.S. fick del av ansökningshandlingarna den 18 februari. Samma dag beslöt Vidén – efter kontakt med S.Z. och hennes ombud advokaten Bertil Engström – att utsätta målet till muntlig förhandling. Då Engström var förhindrad den 20 februari, bestämdes tidpunkten för förhandlingen till den 19 februari kl. 13.00. Skriftlig kallelse utsändes den 18 februari. Vidén ringde samma dag upp A.S. och underrättade honom om tidpunkten för förhandlingen. A.S. förklarade då, att han önskade biträde av Thorsell vid förhandlingen. Vidén lyckades inte genast kontakta Thorsell, men på eftermiddagen den 18 februari ägde ett telefonsamtal mellan Vidén och Thorsell rum. Vid detta samtal förklarade Thorsell att han var förhindrad att inställa sig vid rätten den 19 februari och föreslog att förhandlingen skulle flyttas till fredagen den 20 eller måndagen den 23 februari. Vidén vägrade att uppskjuta förhandlingen och vidhöll sin uppfattning vid ett nytt telefonsamtal med Thorsell på kvällen den 18 februari. På förmiddagen den 19 februari inkom med posten ett av Thorsell upprättat genmäle till ansökningshandlingarna om verkställighet. S.Z. och Engström fick del av genmälet vid förhandlingen, vilken avhölls som planerat kl. 13.00 den 19 februari. A.S. infann sig inte till förhandlingen. Länsrätten meddelade dom i målet den 20 februari.

I en skrivelse till JO framförde Thorsell såsom ombud för A.S. klagomål mot länsrättens handläggning av målet. Till stöd för sin begäran om JO:s granskning åberopade han delar av sin ovan berörda inlägga till länsrätten. I inlagan anfördes bl. a. följande:

Det är en i rättsstaten självklar princip att part, oavsett bevekelsegrunderna härför, äger rätt att vid förhandling inför domstol biträdas av ombud. – – – Det är rättens plikt att tillse att så kan ske även i förtursmål.

Det kan inte vara en rimlig ståndpunkt att rätten i mål av ifrågavarande

slag, skall kalla parter till muntlig förhandling att äga rum inom 24 timmar.

Det kan ej heller vararimligt att rätten kallar partens ombud att inställa sig inom 22 timmarstid – all den stund ombudet än mindre fått ta del av ansökan.

Det kan ej heller vara rimligt att part, vilken biträts av samma ombud i drygt 10 års tid vid en framförhållning om 24 timmar, skall få kontakt med annat ombud som är villig biträda honom påföljande dag. Jag kan svårligen tänka mig att någon kollega till mig, dessutom i avsaknad av den akt som förvaras hos mig, skulle vara villig därtill.

I infortrat yttrande anförde länsrätten följande:

Rådmannen Mats Vidén, som har handlagt målet i länsrätten, har skrivit en promemoria om handläggningen av målet. Länsrätten överlämnar denna promemoria och vill tillfoga följande kommentarer. FB-målen om återställande av vårdnad är ofta av särskilt brådskande natur. Dessa mål är av en annan karaktär än andra FB-mål och kräver ofta särskilda åtgärder. Rådman Vidén gjorde den bedömningen att detta mål var mycket brådskande, en bedömning som får anses vara riktig. Kallelsen till muntlig förhandling gjordes därför med ovanligt kort varsel. Denna åtgärd kan inte anses vara felaktig. Av handlingarna i målet framgår att parterna fått del av kallelsen. Fadern, som hade behållit barnet hos sig efter ett umgängestillfälle, inställde sig inte till förhandlingen. Skälet härtill synes ha varit att hans ombud inte hade tillfälle att biträda honom vid den tidpunkten. Fadern var medveten om att målet kunde komma att avgöras om han inte inställde sig. Ombudet hade före den utsatta tidpunkten för förhandlingen kommit in med en omfattande skriftlig inläga. Förhandlingen hölls, varvid sökanden fick tillfälle att bemöta nämnda inläga. Länsrätten vill särskilt framhålla att en muntlig förhandling i förvaltningsprocessen utgör ett led i en i övrigt skriftlig process och att processen kan fortsätta i såväl skriftlig som muntlig form efter förhandlingen.

De centrala frågorna om handläggningen av målet är om det, när det avgjordes, var så utrett om dess beskaffenhet krävde och om kravet på muntlig förhandling var uppfyllt. Fadern hade genom sitt ombud skriftligen redogjort för sin syn på ansökningen om verkställighet och modern hade vid förhandlingen lämnat vissa synpunkter på den skriftliga inlägan. Sakfrågan synes därmed ha blivit tillräckligt belyst. En muntlig förhandling har hållits, låt vara i ena partens utevaro, och någon ytterligare förhandling synes inte ha varit behövlig. Länsrätten anser således att handläggningen inte har varit felaktig.

Avslutningsvis vill länsrätten framhålla att det givetvis är och bör vara en strävan för länsrätten att vid bestämmande av tid för muntlig förhandling så långt det är möjligt ta hänsyn till parternas önskemål. Det är också praktiskt taget alltid möjligt att finna en för samtliga parter lämplig tidpunkt. Det i remissen aktuella målet är ett rent undantagsfall.

I Vidéns ovannämnda promemoria anfördes bl. a. följande:

Handläggningen på roteln

Då målet kom till roteln gjorde jag den bedömningen att en snabb handläggning var nödvändig för att prövningen om H. skulle lämnas tillbaka till modern skulle kunna ske med minsta möjliga tidsutdräkt. Eftersom en fullsutten rätt var samlad på fredagen den 20 februari – då jag hade även andra mål – siktade jag på att avgöra målet denna dag. Handlingarna skickades för kommunikation med A.S. med posten under tisdagen den 17 februari, varvid han förelades att svara senast fredagen den 20 februari. En kopia av handlingarna och föreläggandet postades samtidigt till advokat

Thorsell i uppgiven egenskap av ombud för A.S. och på den adress som fanns angiven i telefonkatalogen.

Under onsdagen den 18 februari ringde en synnerligen upprörd S.Z. till mig. Hon verkade närmast hysterisk av oro för H. och befarade att A.S. skulle tvinga H. att stanna kvar hos honom med alla till buds stående medel.

Telefonsamtal av denna typ är inte helt ovanliga under handläggningen av mål av förevarande slag. Men likväl kunde jag inte undgå att känna en viss oro för vad som egentligen försiggick och bestyrktes i min uppfattning om en skyndsam handläggning. Jag kontaktade därför advokat Engström omedelbart därefter och föreslog en muntlig förhandling med parterna och deras ombud. Advokat Engström var förhindrad under fredagen den 20 februari, men var tillgänglig torsdagen den 19 februari. Jag beslöt då att utsätta målet till muntlig förhandling torsdagen kl. 13.00 då en fullsutten rätt fanns tillgänglig. Kallelse skickades skriftligen den 18 februari, men jag kontaktade A.S. per telefon och underrättade honom muntligen om tidpunkten. Jag förklarade under samtalets gång att om A.S. inte svarade i målet kunde det ändå komma att avgöras vilket angivits i föreläggandet. Jag misslyckades att nå advokat Thorsell personligen men lät hälsa hans telefonsvarare att jag önskade att han ville kontakta mig.

Ur minnesanteckningar

Advokat Thorsell ringde mig sedan kl. 14.50. Han var då förhindrad att komma kl. 13.00 på torsdagen, då han skulle på ett styrelsesammanträde och bad att förhandlingen skulle uppskjutas till fredag eftermiddag. Jag förklarade att jag hade mål utsatta hela eftermiddagen, varför ett sammanträde då var omöjligt. Advokat Thorsell sa att han hade möjlighet på måndag. Jag förklarade att det var viktigt att träffa parterna i första hand. Min tanke var att sondera möjligheterna till ett frivilligt överlämnande och då var det inte, som jag såg det, ett primärt intresse att parterna hade biträde av sina ombud. Jag ämnade också kalla socialkonsulanten Anette Larsson vid länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län till sammanträdet för att ha möjlighet att direkt besluta om medling om jag bedömde att utsikter fanns för ett frivilligt överlämnande.

Advokat Thorsell var uppbragt över att han inte fick skäligen rådrukt att förbereda sin klients talan. Jag hävdade, med tanke på att Thorsell biträtt A.S. sedan åtskilliga år tillbaka, att han rimligen borde ha så väl reda på A.S:s förhållanden, att en förberedelse inte borde behöva ta längre tid än vad en genomläsning av advokat Engströms skrift tog. I vart fall förelåg inte något skäl att skjuta på sammanträdet av det skälet. Det framkom även att advokat Thorsell var väl insatt i de aktuella händelserna efter kontakt med advokat Engström veckan innan. Advokat Thorsell var helt klar över A.S:s avsikt att behålla H. i strid med tingsrättens dom samt att A.S. anmälts för egenmäktighet med barn.

Advokat Thorsell återkom under kvällen per telefon till min bostad och krävde att förhandlingen skulle uppskjutas. Han medgav att rättsfrågan såvitt avsåg vårdnaden i och för sig var klar, men påstod att det förelåg ändrade förhållanden som kunde utgöra skäl för det rättmätiga i A.S:s åtgärd. Han hävdade att rätten inte kunde ta slutlig ställning innan han utvecklat sin klients talan i denna del. ---

Den fortsatta handläggningen

På förmiddagen den 19 februari inkom med posten ett 13 sidor långt bemötande från advokat Thorsell innefattande även ett antal bilagor som i detalj klarlade A.S:s inställning i målet. Advokat Engström och S.Z. fick del av inlagan i samband med sammanträdet kl. 13.00. Även socialkonsulenten Anette Larsson fick ta del av inlagan. A.S. hade underlåtit att komma tillstädes.

Då det nu förelåg ett svar från motparten ansåg jag att det inte fanns något hinder mot att pröva målet slutligt. Hade inlagan inte förelegat eller inte anlänt till länsrätten förrän på fredagen den 20 februari, hade jag uppskjutit målets avgörande till påföljande vecka för att hinna få S.Z:s genmäle. Min plan var att i ett sådant läge ta upp målet i länsrättens tisdagen den 24 februari, då fullsutten rätt var sammankallad.

Derättsliga avgörandena

Länsrätten beslöt i dom den 20 februari 1987 att bifalla S.Z:s talan och förordnade om polishämtning. Efter besvär beslöt kammarrätten efter muntlig förhandling att verkställighet skulle ske men vid äventyr av vite.

H. överlämnades till S.Z. troligen söndagen den 8 mars 1987.

I beslut den 14 september 1987 uttalade JO Ragnemalm följande.

Det ligger i sakens natur, att mål om verkställighet m. m. enligt 21 kap. FB skall handläggas skyndsamt. Detta betyder dock inte, att alla mål av det här slaget är lika brådskande. Givetvis måste skyndsamhetskravet vägas mot ett annat självklart krav, nämligen det att målet blir tillräckligt väl utrett. Man bör också beakta, att parterna i mål av den här typen ofta engagerar sig mycket starkt personligen, och att det därför är viktigt, att de upplever att de får tillfälle att ordentligt utföra sin talan i målet och inte missgynnas i förhållande till motparten. Således bör part som så önskar i möjligaste mån beredas tillfälle att vid förhandling biträdas av ombud, i första hand ett ombud som han själv valt. Givetvis finns det mål i vilka läget är sådant, att nyssnämnda intressen får vika. I de mest akuta fallen kan länsrätten ingripa med interimistiska förordnanden enligt 21 kap. 10 § FB.

I det mål som nu är aktuellt var enligt min mening situationen inte sådan, att den muntliga förhandlingen inte kunnat uppskjutas ett fåtal dygn för att bereda A.S. möjlighet att vid förhandlingen biträdas av det ombud som han flera gånger tidigare anlitat i liknande mål och som var väl insatt i förhållandena. Således finns det ingenting som tyder på att barnet for illa hos fadern, att det fanns risk för att fadern skulle gömma undan barnet eller att det var fråga om förhållningstaktik från hans sida. Av Vidéns promemoria framgår att han hade varit beredd att uppskjuta målets avgörande till påföljande vecka, om inte Thorsells skriftliga svar på verkställighetsansökningen förelegat vid förhandlingen. Inte heller han har alltså ansett målets beskaffenhet vara sådan, att med dess avgörande inte kunnat anstå till påföljande vecka. Länsrättens vägran att flytta den muntliga förhandlingen några dagar är – även med beaktande av att domen i målet inte skall grundas endast på vad som framkommit vid förhandlingen – mot den bakgrunden anmärkningsvärd och blir än mer betänkelig, när man beaktar, att den i praktiken medfört att A.S. – till skillnad från hans motpart – därigenom

berövats möjligheten att alls få biträde av ombud vid förhandlingen. Att Thorsell med endast något dygns varsel inte kunde inställa ett tidigare avtalat engagemang kan inte läggas honom till last. Det är inte heller rimligt att begära, att A. S. under rådande förhållanden skulle anlita ett annat ombud – om han mot förmodan kunnat få tag på någon som varit villig att åta sig uppdraget.

Jag är alltså kritisk mot länsrättens handläggning av målet såvitt avser dess vägran att flytta tidpunkten för den muntliga förhandlingen. I länsrättens yttrande hit sägs att det vid bestämmande av tid för muntlig förhandling praktiskt taget alltid är möjligt att finna en för samtliga parter lämplig tidpunkt, och att det aktuella målet är ett rent undantagsfall. Jag finner mot den bakgrunden inte skäl att ytterligare kommentera klagomålen.

Utbildnings- och kultursektorn

Får urinprov tagas på elever i gymnasieskolan i syfte att klargöra den eventuella förekomsten av narkotikamissbruk?
Fråga bl. a. om tillämpning av stadgandet i 2 kap. 6 § RF om skydd mot kroppsligt ingrepp.

(Dnr 1557-1987)

I anledning av uppgifter i pressen (Smålandsposten den 8 maj 1987) beslöt JO Holstad att utreda en händelse vid Katedralskolan i Växjö, där eleverna i en gymnasieklass uppgavs ha fått genomgå urinprovstagnning, därför att man från skolans sida önskade utröna, om elever i klassen missbrukade narkotika. En elev påstods ha känt sig särskilt utpekad och krävt en offentlig ursäkt från skolledningen.

Utredning och yttrande infordrades från skolstyrelsen i Växjö. I remissen hänvisades till JO:s uttalanden i ärendet 1984/85 s. 343, vilket rörde en i vissa hänseenden likartad fråga.

I svar till JO hänvisade skolstyrelsen till yttranden från rektor Gunnar Hillerdal vid Katedralskolan och skolpsykologen Hans Månsson, vari betonades att den urinprovstagnning som förekommit varit helt frivillig för berörda elever.

JO Ragnemalm anförde i beslut den 26 november 1987 följande.

En första fråga av betydelse i detta ärende är, huruvida åtgärder för att motverka elevers eventuella bruk av narkotika över huvud taget är en angelägenhet för skolan. Denna fråga måste enligt min mening tveklöst besvaras jakande. Redan av 1 kap. 1 § skollagen framgår att en av skolans uppgifter är att i samarbete med hemmen främja elevernas utveckling till harmoniska människor och dugliga och ansvarskännande samhällsmedlemmar. Vidare framgår av 11 kap. 2 § och 11 kap. 1 § 2 stycket skollagen att en av skolhälsovårdens uppgifter är att – bl. a. vad gäller gymnasieskoleelever inom studievägar som omfattar minst ett läsår – bevara och förbättra elevernas kroppsliga och själsliga hälsa och verka för sunda levnadsvanor hos dem. I dessa lagstadganden framhålles också, att skolhälsovården främst skall vara av förebyggande natur. Det skall även för varje skolenhet med gymnasieskola finnas en elevvårdskonferens (1 kap. 3 § och 7 kap. 32–33 §§ gymnasieförordningen), som har vissa uppgifter med avseende på vården av eleverna.

Sedan det konstaterats, att kampen mot elevers bruk av narkotika som sådan är en uppgift för skolan, blir nästa fråga, vilka slags åtgärder skolans organ och befattningshavare får vidta inom ramen för denna verksamhet. Härvid går en viktig skiljelinje mellan sådana åtgärder, som eleverna frivilligt underkastar sig och sådana, där de genom tvång åläggs att medverka. För den senare typen av åtgärder krävs lagstöd. Detta följer av stadgandet i 8 kap. 3 § regeringsformen. Det kan dessutom diskuteras, om påtvingat lämnande av urinprov skall anses vara sådant kroppsligt ingrepp, mot vilket den enskilde gentemot det allmänna är skyddad jämlikt 2 kap. 6 § regeringsformen, och för vilket sålunda särskilt lagstöd krävs jämlikt 2 kap. 12 § regeringsformen.

I förarbeten och doktrin har blodprovstagning och utandningsprov för alkoholtest hänförs till lindrigare kroppsliga ingrepp av detta slag, kroppsbesiktning (SOU 1975:75 s. 358; prop. 1975/76:209 s. 147; Petré/Ragnemalm, Sveriges grundlagar, 1980, s. 54). Det kan i och för sig hävdas, att urinprovstagning är en åtgärd, som förete avsevärda likheter med blodprovstagning och utandningsprov. Å andra sidan likställs ej urinprovstagning uttryckligen med dessa båda slag av åtgärder i vare sig förarbeten eller lagkommentar. För allmänt språkbruk framstår det också som främmande eller i varje fall mindre naturligt att beteckna urinprovstagning av det slag som förekommit i det nu aktuella ärendet som ett kroppsligt ingrepp. Jag finner således knappast grund att hävda, att ett åläggande att lämna urinprov skulle kräva lagstöd på grund av stadgandena i 2 kap. 6 § och 2 kap. 12 § RF. Det bör emellertid beaktas, att dylikt åläggande ändå enligt 8 kap. 3 § RF som huvudregel måste grundas på föreskrifter, som meddelats genom lag, dock med den skillnaden, att normgivningskompetens i sådant fall under vissa i kapitlet angivna förutsättningar kan delegeras till regeringen.

Vad härefter gäller förefintligheten av lagstöd för tvångsåtgärder av detta slag gentemot skolelever kan konstateras att de författningsreglerade befogenheter som förekommer endast tillkommer skolhälsovården. Enligt 11 kap. 3 § skollagen (vilken innefattar delegering till regeringen av normgivningskompetens), kan elev i grundskolan under vissa förhållanden åläggas att låta undersöka sig av skolhälsovården. Sådan hälsoundersökning torde kunna innefatta urinprovstagning, när skolläkare eller skolsköterska finner åtgärden medicinskt motiverad. För elever i gymnasieskolan är däremot utnyttjandet av skolhälsovården frivilligt enligt 11 kap. 4 § skollagen. Således skulle inte skolhälsovården ha haft befogenhet att tvinga eleverna att underkasta sig urinprovstagning i det aktuella fallet.

Elevvårdskonferens har inga författningsreglerade befogenheter att föranstalta om tvångsåtgärder av här aktuellt slag. Således kan konstateras att den urinprovning på eleverna i klass Ep I som elevvårdskonferensen lät genomföra var laglig endast om elevernas deltagande var fullt frivilligt.

I rektor Hillerdals yttrande betonas starkt, att det var helt frivilligt som eleverna genomgick provtagningen. Vidare framhålls att eleverna fick fullständig information om de villkor som gällde samt om orsakerna till att elevvårdskonferensen beslutat föreslå eleverna att frivilligt delta i provtagningen. Vid informationen deltog skolpsykologen, som är starkt engagerad i kampen mot narkotika vid skolan.

Ingenting har framkommit i ärendet som talar mot att deltagande i testet var frivilligt, och att eleverna fick tillfredsställande information härom. När det är fråga om att delta i verksamhet som enskilda kan uppleva som känslig från integritetsskyddssynpunkt, är det emellertid betydelsefullt att frivilligheten inte bara är formell utan av de berörda upplevs som reell. Som ofta när det gäller ingripanden mot enskilda för att stävja skadeverkningar av drogmissbruk står här de offentliga organens beslutsfattare – skolans liksom andra myndigheters – inför grannliga avvägningssituationer, som måste hanteras med största känslighet. Det kan inte uteslutas, att vissa elever upplevde den frivilliga provtagningen som i realiteten obligatorisk, eftersom de kunde befara, att vägran att delta av kamrater och andra i omgivning

skulle uppfattas så, att vederbörande hade något att dölja och därför leda till ytterligare ryktesspridning.

För att undvika denna effekt borde man måhända ha avstått från att ta upp frågan vid möte med hela klassen. I stället kunde varje elev ha tillställts ett brev, vari klassföreståndaren och skolpsykologen informerade om den rådande situationen och om elevvårdskonferensens beslut samt rekommenderade eleven att uppsöka skolsköterskan för frivilligt avlämnande av urinprov.

Får skolledning låta visitera låsta elevskåp utan berörda elevers vetskap i syfte att utröna om alkoholhaltiga drycker förvaras i skåpen? Fråga bl. a. om tillämpning av stadgandet i 2 kap. 6 § RF om skydd mot husrannsakan och annat liknande intrång

(Dnr 1574-1987)

I anledning av uppgifter i pressen (Upsala nya tidning den 2 och 3 april 1987) beslöt JO Holstad att utreda en händelse vid Heidenstamsskolan i Uppsala. Den rapporterade händelsen bestod i att rektor utan berörda elevers vetskap låtit öppna och visitera ca 200 elevskåp i syfte att undersöka, om några av eleverna förvarade alkoholhaltiga drycker i skåpen. Rektors beslut att genomföra denna kontroll hade föregåtts av rykten om och indikationer på att elever kom åt sprit via langning och förvarade den i sina låsta skåp på skolan.

I en inom JO-ämbetet upprättad PM ifrågasattes, huruvida åtgärden att låta öppna skåpen utan berörda elevers vetskap vore förenlig med stadgandet i 2 kap. 6 § regeringsformen, varigenom varje medborgare gentemot det allmänna är "skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång". Promemorian remitterades jämte de båda tidningsartiklarna till skolstyrelsen i Uppsala kommun för yttrande.

Skolstyrelsen hänvisade till yttrande från rektorn vid Heidenstamsskolan och anförde följande.

Enligt skolstyrelsens mening kan man i det aktuella fallet säga att princip står mot princip. Å ena sidan finns regeringsformens allmänna formuleringar om att varje medborgare är skyddad mot det allmännas kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Å andra sidan har skolan ett ansvar när det gäller att motverka mobbning, drogproblem, våld och vandalisering. I det arbetet måste skolan dagligen med kraft och konsekvens visa att ett sådant beteende inte är acceptabelt i dagens samhälle. Skolan måste skydda det stora flertalet elever från några fås missgärningar. Skolstyrelsen stödjer därför helt det nödvändiga och ambitiösa arbete som bedrivs på Heidenstamsskolan och som refererats i rektors skrivelse.

I det enskilda fallet kan det då diskuteras om en individs handlande står i strid mot ett generellt regelsystem. Det kan också diskuteras om de elevskåp en skola ställer till elevernas förfogande för att förvara materiel nödvändig för skolarbetet är elevens egendom på det sätt som menas i regeringsformen.

Skolstyrelsen är av den uppfattningen att elevskåpens funktion måste ses i ett historiskt perspektiv. Tidigare förvarade eleverna sina böcker och övrig materiel i sina bänkar i det egna klassrummet. Det var alltid låst när lektion inte pågick. Innehållet i bänkarna inspekterades då och då av skolans personal. När högstadieskolorna organiserades efter ämnesrumsprincipen ställde skolan skåp till elevernas förfogande som ersättning för bänkarna. Skåpen försågs med lås av den anledningen att de placerades offentligt i kapprum och korridorer. Sett i detta perspektiv är rektors åtgärd förståelig och kan ses som ett uttryck för en engagerad skollednings omsorg om eleverna.

Sammanfattningsvis anser skolstyrelsen därför inte att händelsen bör föranleda någon ytterligare åtgärd.

JO Ragnemalm anförde i beslut den 16 december 1987 följande.

Jag delar den av skolstyrelsen och rektor hävdade uppfattningen, att det är synnerligen viktigt att skolan i samverkan med målsmännen aktivt bekämpar drogmissbruk, mobbning, våldsanvändning och liknande missförhållanden bland eleverna. Det är också angeläget – som rektor Johannes betonar i sitt yttrande – att åtgärder mot denna typ av missförhållanden kan sättas in på ett tidigt stadium, då möjligheterna är störst att uppnå avsedd effekt, innan eleven hunnit etablera ett mera vanemässigt drogmissbruk eller fastna i en roll som våldsvärkare. Skolan kan åberopa ett allmänt hållet författningsstöd för att ikläda sig denna uppfostrarroll. Sålunda framhålles i 1 kap. 1 § skollagen, att ett av skolutbildningens allmänna mål är att i samarbete med hemmen främja elevernas utveckling till harmoniska människor och till dugliga och ansvarskännande samhällsmedlemmar. Beträffande rektors roll må erinras om att rektor i grundskolan enligt 12 kap. 7 § skolförordningen bl. a. har att tillse, att verksamheten fortgår enligt gällande bestämmelser, samt att meddela erforderliga ordningsföreskrifter.

Sedan det fastslagits, att skolan har en betydelsefull roll att spela i kampen mot bl. a. elevers bruk av alkohol och andra droger, är det inte mindre viktigt att betona, att denna kamp givetvis måste föras med metoder och medel, som har stöd i gällande rätt. Skolledningen måste bl. a. noggrant bevaka, att man inte i strävan att så effektivt som möjligt bekämpa missförhållanden och risker för elevernas sunda utveckling åsidosätter elevernas grundläggande fri- och rättigheter, vilka är skyddade genom stadganden i 2 kap. regeringsformen.

Den i förevarande ärende aktualiserade frågan är, huruvida åtgärden att eleverna ovetande låta öppna deras skåp i centralkapprummet stod i strid med grundlagsstadgandet i 2 kap. 6 § RF. Detta stadgande skyddar envar medborgare gentemot det allmänna mot bl. a. "husrannsakan och liknande intrång". Skyddet är inte absolut, utan det kan jämlikt 2 kap. 12 § RF begränsas genom bestämmelse i lag för att tillgodose ett ändamål, som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Exempel på sådan av rättsordningen godtagen inskränkning i skyddet är bestämmelserna i 28 kap. rättegångsbalken, som ger domstol, åklagare och undersökningsledare rätt att under vissa betingelser förordna om husrannsakan som ett led i brottsutredning. Det finns ingen liknande lagreglering, som ger rektor eller annan inom skolledningen rätt att förordna om att tillgripa sådana metoder. Härvidlag saknar det betydelse, om skolledningen – som i förevarande fall – varit i kontakt med

polismyndighet eller enskild polisman och ansett sig ha fått sanktion eller i vart fall visst stöd för den planerade åtgärden.

Rektor skall sålunda enligt skolförordningen tillse, att verksamheten i skolan fortgår enligt gällande ordningsföreskrifter och övriga bestämmelser, men han får inte därvid tillgripa husrannsakan eller liknande intrång, eftersom lagstöd saknas för en sådan åtgärd. Avgörande för bedömningen i detta ärende är således om åtgärden att låta öppna elevernas låsta skåp är att anse som husrannsakan i den mening ordet har i 2 kap. 6 § RF. (Från begreppet liknande intrång kan i detta sammanhang bortses, då därmed avses intrång som ej sker i undersökningssyfte; prop. 1975/76:209, s. 147.)

Med husrannsakan förstås enligt förarbetena till grundlagsstadgandet "varje av myndighet företagen undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe oavsett syftet med undersökningen" (prop. 1975/76:209, s. 147). Elevskåpen som visiterades var i så måtto "slutna förvaringsställen" att de var låsta. Emellertid hade skolledningen dubblettnycklar. Skåpen var således inte stängda för skolans ledning. Syftet med att förse dessa skåp med lås är närmare besett inte att inom skolan förse eleverna med ett helt privat utrymme, lika okränkbart och skyddat från insyn som deras hem, utan fastmera att hindra stölder av böcker och andra förnödenheter för skolarbetet, som eleverna avses förvara i skåpen. I skolstyrelsens yttrande har påpekats att elevskåpen i skolans allmänna utrymmen tillkom, när man övergick från klassrums- till ämnesrumsprincipen. De avsågs fylla samma funktion som elevernas bänkar eller pulpeter i de gamla klassrummen, alltså utgöra förvaringsplats för böcker och annat skolmaterial under skoldagen. Så länge eleverna hade sina förvaringsrum i det förhållandevis slutna klassrummet, behövde dessa i allmänhet ej vara låsta, men när förvaringsrummen flyttades ut i allmänna utrymmen uppstod ett behov av låsning för att motverka tillgrepp av böcker och arbetsmaterial.

Med hänsyn till vad som utretts om elevskåpens ändamål, syftet med att de är låsta samt inte minst den omständigheten att skolledningen förfogade över dubblettnycklar, finner jag ej stöd för uppfattningen, att åtgärden att med hjälp av dubblettnycklarna öppna skåpen och visitera deras innehåll skulle vara att anse som husrannsakan i regeringsformens mening. (Jfr JO 1978/79 s. 396, där slutsatsen i ett liknande fall blev densamma.) Avgörande för denna slutsats är, att jag ej betraktar elevskåpen som elevernas vis-à-vis skolledningen slutna förvaringsutrymmen. Det är emellertid av största betydelse, att eleverna har klart för sig, under vilka villkor de disponerar elevskåpen. Eljest föreligger risk för att elever uppfattar sig som utsatta för integritetskränkande övergrepp i samband med sådana händelser som kontrollen av skåpen i Heidenstamsskolan. Det bör därför ankomma på skolan att informera eleverna, då de tilldelas elevskåp, om att dessa utrymmen endast är avsedda för förvaring av böcker och andra för skolarbetet nödvändiga hjälpmedel, och att de ej är slutna i den meningen, att de skyddas från skolledningens insyn jämlikt grundlagsbestämmelserna om förbud mot husrannsakan. Vidare bör eleverna informeras om att skolledningen förfogar över dubblettnycklar till skåpen. Såvitt framgår av utredningen är det inte uteslutet, att informationen till eleverna vid Heidenstamsskolan varit bristfällig i dessa avseenden.

Får avgiftsbelagt prov användas som obligatoriskt urvalsinstrument vid antagning till högskoleutbildning? Fråga om tillämpning av stadgandena i 9 kap. 1 § samt 8 kap. 3, 9, 11 och 13 §§ regeringsformen med avseende på rätten att besluta om avgifter till det allmänna

(Dnr 1140-1987)

JO Holstad avgjorde den 4 maj 1987 ett ärende (dnr 1845-1985), som föranletts av klagomål från två studerande över handläggningen av antagningen till konservatorslinjen vid Göteborgs universitet inför höstterminen 1985. I samband härmed beslöt JO, på grund av vad som framkommit i utredningen, att i ett separat ärende utreda, huruvida en ordning som innebär att en obligatorisk avgift tas ut av sökande till högskoleutbildning är förenlig med gällande bestämmelser.

En inom riksdagens ombudsmannaexpedition upprättad PM i ärendet remitterades den 4 maj 1987 till universitets- och högskoleämbetet, som anmodades att efter hörande av Göteborgs universitet inkomma med utredning och yttrande.

I yttrande redovisade UHÄ de överväganden som lett fram till att man för antagning till konservatorslinjen valt högskoleprovet i stället för gymnasiebetyg som urvalsinstrument för att mäta de sökandes förutsättningar för teoretiska studier. Vidare hävdade UHÄ, att högskoleprovet vid antagning till konservatorslinjen, liksom till andra linjer där statsmakterna föreskrivit att provet kan användas, vore en frivillig merit, men att det i praktiken kunde bli nödvändigt för de sökande att genomgå provet på grund av konkurrensläget. Avslutningsvis anförde UHÄ följande.

Att det råder en stor uppslutning kring högskoleprovet är uppenbart. Den omständigheten att regeringen belagt anmälan till provet med en särskild avgift bör enligt UHÄ inte innebära något hinder mot att provet får användas som ett lämpligt komplement till övriga urvalskriterier vid konservatorslinjen i likhet med vad som gäller för flertalet andra utbildningslinjer.

Resultatet på provet kan som redan tidigare nämnts användas även vid anmälan till andra utbildningslinjer. Provresultatet är också giltigt under två år. Att avgiftsbefria sökande till konservatorslinjen är formellt inte möjligt och stöter dessutom på praktiska problem. Att avstå från användandet av högskoleprovet enbart därför att det förekommer en relativt måttfull anmälningsavgift anser UHÄ av sakliga skäl felaktigt.

UHÄ har vid telefonkontakt 1987-05-27 med chefen för avdelningen för antagning vid universitetet i Göteborg hört universitetet i ärendet enligt anmodan i remisskrivelsen. Därvid framkom att universitetet anser att användandet av högskoleprovet innebär att många sökande, som annars skulle behöva kallas till universitetet för att genomgå de särskilda antagningsproven, nu kan undgå onödiga resor till Göteborg och därvid uppkommande extra kostnader.

Med hänvisning till vad UHÄ här anförut anser UHÄ att det bemyndigande som regeringen givit UHÄ att meddela bl. a. föreskrifter för urval vid antagning till konservatorslinjen bör kunna innebära en rätt för UHÄ att föreskriva användandet av högskoleprovet, ett prov som statsmakten själv beslutat skall gälla för flertalet andra utbildningslinjer inom högskolan.

UHÄ föreslår därför att ärendet inte föranleder någon åtgärd från riksdagens ombudsmän.

JO Ragnemalm anförde i beslut den 21 december 1987 följande.

Avgifter, som enskilda har att erlägga till staten, skall enligt 9 kap. 1 § regeringsformen fastställas enligt de bestämmelser som finns i 8 kap. RF. Regleringen innebär i huvudsak, att föreskrifter om avgifter, som rättsligt eller faktiskt påtvingas den enskilde eller som inte står i rimlig proportion till vederlaget, skall beslutas av riksdagen i form av lag (3 §) eller av regeringen efter bemyndigande av riksdagen (9 §) – med möjlighet för riksdagen att medge vidaredelegering av beslutanderätten till förvaltningsmyndighet (11 §) – medan föreskrifter om sådana avgifter som erlägges som ett rimligt vederlag för prestationer, som staten tillhandahåller den enskilde, får beslutas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av förvaltningsmyndighet (13 §).

Den avgift om 100 kr. som debiteras deltagarna i högskoleprovet har författningsstöd i den av regeringen beslutade förordningen (UHÄ FS 1983:42) om högskoleprov. Avgiften är av den typ, för vilken det enligt den ovan redovisade grundlagsregleringen är tillfyllest med normgivning genom beslut av regeringen (8 kap. 13 § RF).

Förordningen om högskoleprov behandlar endast "sådant *frivilligt* prov som anges i 5 kap. 30 § 3 stycket högskoleförordningen". Sanktioneringen av avgiftsbeläggningen gäller alltså endast frivilligt prov, och förordningen kan ej åberopas som stöd för att uttaga avgift för ett prov, som de sökande åläggs att obligatoriskt genomgå som villkor för att kunna ifrågakomma för antagningen till viss högskoleutbildning. Även i övrigt saknas sådant författningsstöd, som enligt den ovan redovisade grundlagsregleringen är nödvändigt, för att man skall kunna avgiftsbelägga ett för de sökande obligatoriskt moment vid ansökan till högskoleutbildning.

Som framgår av UHÄ:s yttrande i ärendet tillhör konservatorslinjen den grupp av utbildningslinjer, för vilka jämlikt 49 a § högskoleförordningen föreskrifter om behörighet och urval meddelas av den myndighet som fastställer utbildningsplanen. Eftersom UHÄ fastställer utbildningsplan för konservatorslinjen, har alltså UHÄ bemyndigats att fastställa behörighets- och urvalsregler för linjen, vilka i större eller mindre mån må avvika från behörighetsreglerna i 5 kap. 14–23 §§ och urvalsreglerna i 5 kap. 25–41 §§ högskoleförordningen. Dessa senast nämnda regler för behörighetsprövning och urval äger tillämpning på antagningen till ett stort antal utbildningslinjer, vilka finns förtecknade i bilagorna 5 resp. 7 till högskoleförordningen, och till vilka konservatorslinjen alltså inte hör.

Bemyndigandet i 49 a § HF att fastställa för vissa utbildningslinjer särskilda och till linjens innehåll och uppbyggnad speciellt anpassade föreskrifter om behörighet och urval kan emellertid inte anses innefatta en rätt för UHÄ att knyta en obligatorisk avgift till ansökningsförfarandet. För att i strid med den allmänna principen om avgiftsfrihet för ansökan till och deltagande i reguljär högskoleutbildning föra in ett avgiftsbelagt obligatoriskt moment i ansökningsförfarandet skulle – som framgått ovan – krävas ett uttryckligt författningsstöd för avgiftsuttaget.

Den avgörande frågan i ärendet är alltså, huruvida den sökande *måste* genomgå det avgiftsbelagda högskoleprovet för att provas för antagning till konservatorslinjen. I denna kärnfråga förekommer motstridiga uppgifter i utredningsmaterialet. Å ena sidan anför UHÄ (yttrandet s. 3):

"I likhet med vad som gäller för de linjer där statsmakterna föreskrivit att högskoleprovet kan användas är *provet* också för konservatorslinjen *en frivillig merit*. Att provet i praktiken är nödvändigt vid konkurrens om platserna gäller generellt för alla linjer. Kan samtliga behöriga sökande beredas plats till en linje behöver inget urval göras och resultatet av provet inte heller mediäknas."

Den av UHÄ hävdade uppfattningen har stöd i utbildningsplanen (fastställd av UHÄ 1985-06-26). Däri omnämns inte genomgången högskoleprov bland behörighetsvillkoren, vilka anges under p. 5. Urvalsreglerna (p. 6) lyder sålunda:

"Urval bland behöriga sökande till konservatorslinjen sker enligt närmare bestämmande av antagningsmyndigheten dels genom särskilda antagningsprov, dels genom högskoleprovet."

Å andra sidan hävdas i den lokala antagningsmyndighetens informationsmaterial till de sökande, att genomgång av högskoleprovet är ett obligatoriskt moment. I informationsstencil 1985-03-07 från planeringsgruppen för konservatorslinjen vid Göteborgs universitet anføres under rubriken "Urvalsförfarandet, steg för steg" i punkt 3:

"De sökande genomgår högskoleprovet den första lördagen i maj. Den sökande väljer själv provort, se särskild information.

Högskoleprovet är obligatoriskt. Det får således en något annorlunda roll än vid ansökan till annan utbildning. Provresultatet kommer att tillmätas viss vikt vid urval av de 30 sökande som kallas till den slutliga prövningen."

Att de för antagningen ansvariga organen vid universitetet avsett, att deltagande i högskoleprovet skall vara obligatoriskt för de sökande till konservatorslinjen, bestyrkes ytterligare av vissa formuleringar i rektorsämbetets skrivelse till UHÄ 1985-02-26, vari universitetet föreslog föreskrifter för antagningen. Rektorsämbetet anslöt sig till förslagen i en PM, som utarbetats av planeringsgruppen för linjen. I denna PM anføres att högskoleprovet skall användas som exklusivt underlag för att mäta och bedöma faktorn "förutsättningar för teoretiska studier". Redogörelsen för vad den sökande skall göra i samband med anmälan till linjen innehåller följande passus: "Samtidigt har den sökande att inge anmälan om deltagande i högskoleprovet." I ett annat avsnitt av de föreslagna riktlinjerna befästs ytterligare intrycket av att deltagande i provet ses som obligatoriskt: "De sökande genomför första lördagen i maj högskoleprovet. Provet genomförs på det provställe som den sökande önskar."

Berörda organ vid Göteborgs universitet å ena sidan och UHÄ å andra sidan förefaller sålunda att ha haft delvis motstridiga uppfattningar om högskoleprovets funktion vid antagningen till konservatorslinjen. Man synes ha varit enig om att med stöd av friheten att utforma "skraddarsydda" behörighets- och urvalsregler jämlikt stadgandet i 5 kap. 49 a § HF tillmäta

högskoleprovet en större betydelse vid antagningen, än det har jämlikt 5 kap. 30 § HF vid antagningen till ett stort antal andra linjer i högskolan. Sålunda skulle samtliga sökande, oavsett utbildningsbakgrund och sätt att uppfylla de allmänna och särskilda behörighetskraven, meritvärderas med avseende på "förutsättningar för teoretiska studier" enbart på basis av uppnått resultat på högskoleprovet. Denna ordning innebär, att en studerande som ej genomgått provet får 0 poäng för faktorn förutsättningar för teoretiska studier, även om vederbörande uppfyllt de teoretiska behörighetskraven genom en fullständig gymnasieutbildning med högsta betyg i samtliga ämnen. Vid rangordningen inför urvalet skulle sedan uppnådd poäng på högskoleprovet sammanvägas med övriga faktorer, som tillmättes betydelse. Dessa var hantverksskicklighet, styrkt genom tidigare erfarenheter samt arbetsprover, färg- och formsinne, styrkt genom arbetsprover, samt motivation, styrkt genom intervjuer och arbetsprover. Resultatet på högskoleprovet förutsattes vid sammanvägningen viktas tämligen lågt.

Skillnaden i synsätt gällde frågan, om högskoleprovet skulle vara frivilligt – ehuru måhända i praktiken en nödvändig förutsättning för antagning, beroende på konkurrensläget – eller obligatoriskt i den meningen, att ingen som inte genomgått provet överhuvudtaget skulle kunna ifrågakomma för antagning, oavsett hur goda meriter vederbörande hade i avseende på övriga urvalsfaktorer. Det senare synsättet skulle innebära, att genomgåendet högskoleprov i realiteten fick innebörden ett ytterligare behörighetskrav, ehuru det i utbildningsplanen upptogs som en av flera parametrar, på vilka urvalet bland behöriga sökande skulle grundas. Det torde inte råda någon tvekan om att UHÄ skulle ha haft rätt att föreskriva genomgåendet högskoleprov med viss uppnådd poängsumma som behörighetskrav till linjen, under förutsättning att de sökande erbjödits möjlighet att genomgå provet utan avgift. Då provet emellertid är avgiftsbelagt, hade en sådan ordning ej kunnat förenas med gällande bestämmelser avseende rätt att ta ut avgifter av sökande till högskoleutbildning.

Den syn på högskoleprovets funktion vid antagningen som berörda organ vid Göteborgs universitet synes ha haft, att döma av bl. a. informationen till de sökande, är alltså oförenlig med gällande bestämmelser. Om deltagande i provet skall vara ett i formell mening obligatoriskt villkor för antagning, måste dels detta villkor klart framgå av behörighetsbestämmelserna i utbildningsplanen, dels de sökande beredas tillfälle att genomgå provet utan avgift. Om provet däremot skall ha den funktion som UHÄ hävdar att det haft vid hittills genomförda antagningar – en möjlighet för samtliga sökande, oavsett behörighetsgivande bakgrund, att frivilligt förbättra sina meriter inför urvalet – måste detta klart framgå av informationen till de studerande.

Kontakter under utredningen av detta ärende med ansvarig befattningshavare vid Göteborgs universitets enhet för lokal antagning har givit vid handen, att man där, i vart fall numera, helt delar UHÄ:s uppfattning om högskoleprovets funktion vid antagningen till konservatorslinjen. Under dessa förhållanden har den information som bibringats de studerande varit klart missvisande på denna punkt. Jag utgår från att antagningsmyndigheterna i framtiden beaktar gällande begränsningar i rätten att ålägga de sökande obligatoriska avgifter samt omarbetar informationsmaterialet, så att det på

ett riktigt sätt åskådliggör högskoleprovets funktion vid antagningen. Det är härvid även önskvärt, att informationsmaterialet klargör den inbördes vikt som tillmätes olika slag av meriter vid urvalet. En sådan information underlättar för den enskilde sökande att bedöma, hur angeläget det är att genomgå högskoleprovet.

Bristfällig handläggning av ärende rörande uppskov med betalning av studiemedelsavgift. Frågor om myndighets kontroll över sina ADB-system samt om kraven på myndighets service och hjälp åt enskild part i förvaltningsärende

(Dnr 2230-1987)

I en skrivelse begärde Bo Selmer, att JO skulle granska centrala studiestödsnämndens handläggning av ett ärende rörande hans hustrus, Kerstin Selmer, återbetalning av studiemedel under 1987. Klagomålen gällde dels handläggningen i samband med ansökan om uppskov med återbetalningen, dels hanteringen på verkställighetsstadiet, sedan CSN beslutat om reducerad avgift (ett beslut som fastställts av kammarrätten efter överklagande). Klaganden påtalade ett stort antal felaktigheter och missgrepp, vilka förorsakat makarna Selmer mycket onödigt besvär. Bl. a. hade irrelevanta och ogrundade krav på avgiftsinbetalning upprepade gånger tillställts Kerstin Selmer även efter löften från CSN:s handläggare, att felen skulle rättas till. Enligt klagandens uppfattning hade CSN:s handläggning av ärendet som helhet varit undermålig och ägnad att framkalla tveksamhet om de inblandade handläggarnas förmåga och kompetens att sköta sina befattningar. Han ifrågasatte även om CSN i ärendet uppfyllt förvaltningslagens krav på service och hjälp till den enskilde.

Efter remiss inkom CSN med yttrande, av vilket sammanfattningsvis framgick följande.

De faktiska omständigheterna i ärendet var i allt väsentligt korrekt återgivna i Bo Selmers skrivelse. En serie missgrepp och felaktigheter hade förekommit under handläggningen, vilka sammantagna givit ett intryck av inkompetens och dåliga rutiner och vilka CSN beklagade. Reglerna för återbetalning av studiemedel var komplexa, och CSN:s datasystem för hantering av återbetalningsärenden rörande totalt 640 000 återbetalningskyldiga var därför stort och komplicerat och bestod av flera delsystem. Huvudorsakerna till de många fel som inträffat vid handläggningen av Kerstin Selmers ärende var ärendets unika karaktär samt anhopningen av ovanliga omständigheter i kombination med ofullkomligheter i datasystemen samt "den mänskliga faktorn" (felaktig registrering av en kammarrättsdom). Myndigheten måste i anledning av det inträffade se över sina rutiner med utökad kontroll och utbildning. Datasystemet vad gällde rättelser i reskontran skulle förbättras under 1989.

JO Ragnemalm anförde i beslut den 25 januari 1988 följande.

Handläggningen av Kerstin Selmers återbetalningsärende innefattar så många fel och brister, att den som helhet betraktad måste sägas med klar marginal ligga under den kvalitetsnivå som skäligen kan fordras. I detta fall har bristerna medfört onödigt arbete och extra besvär för den enskilde, men samma slags fel och brister kan i andra fall jämväl leda till ekonomiska förluster. Bristerna är sålunda allvarliga, och CSN bör snarast vidta kraftfulla åtgärder till undvikande av upprepningar.

Vad jag finner mest betänkligt är den till hjälplöshet gränsande oförmågan att rätta till tidigare felaktigheter, om vilka tjänstemännen varit medvetna. Av anmälan framgår att klaganden flera gånger telefonledes anmärkt på krav avseende oreducerad avgift, som skickats ut långt efter det att beslut fattats om avgiftsreducering, och på aviseringar om påminnelseavgift avseende inbetalningar som Kerstin Selmer ej varit skyldig att göra, eller som hon verkställt i laga tid och med korrekt belopp. Varje gång har CSN lovat att rätta till felet eller att försöka rätta till dem, men senare kravbrev har visat att inga åtgärder haft märkbar effekt. CSN skriver i sitt yttrande rörande ett av dessa fel:

”Selmer påtalade felet och CSN lovade att åtgärda det. Det verifierades tillsammans med en ursäkt för den olägenhet detta orsakat i brev till Selmer den 12 juni 1987. Någon ändring ägde inte rum trots försök från handläggarens sida utan Selmer fick en avi för period 2 på det ursprungliga beloppet samt påminnelse på period 1 för att det högre beloppet inte erlagts.”

Det är enligt min uppfattning oacceptabelt, att ADB-system och -program, som utnyttjas vid myndighetsutövning, fungerar så illa, att ansvariga handläggare inte förmår rätta uppenbara fel, och att datorerna trots handläggarnas försök till rättelse fortsätter att automatiskt tillsända den enskilde ogrundade krav. Utredningen i detta ärende ger intrycket, att CSN:s stora och komplicerade ADB-system för återbetalningsärenden fungerar tillfredsställande i den stora massan av rutinärenden som följer normalmallen, men att systemet inte klarar alltför komplicerade ärenden med ett flertal udda eller unika inslag. Det synes också brista i manuell kontroll och överblick samt i möjlighet att lyfta ut ett udda ärende ur ADB-systemet och göra det till föremål för manuell hantering.

Jag utgår från att min allvarliga kritik leder till att nödvändig översyn och förbättring av program och rutiner prioriteras högt och genomförs skyndsamt. Den förbättring avseende reskontrasystemet som enligt CSN:s yttrande planeras till 1989 bör om möjligt tidigareläggas. Om en tidigareläggning ej kan genomföras, bör i avbidan därpå temporära åtgärder vidtas som motverkar risken för upprepningar.

Den ovan framförda kritiken avser handläggningen efter beslutet om reducering av 1987 års avgift. Vad gäller händelserna dessförinnan delar jag klagandens och CSN:s uppfattning, att hanteringen från myndighetens sida varit onödigt omständlig. De besked som olika tjänstemän lämnat har delvis varit motstridiga, vilket lett till att Kerstin Selmer måst ge in samma ansökan flera gånger. CSN borde, som man själv anför i sitt yttrande, ha avstått från att begära ny ansökan på en annan blankett och i stället behållit den första ansökan och infordrat eventuellt nödvändiga kompletterande upplysningar

inför prövningen av ansökan. Som klaganden antytt uppfyller handläggningen knappast kraven enligt 4 § förvaltningslagen på service och hjälp åt den enskilde, och inte heller rymmer den väl med kraven i 7 § att ärenden skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt. Det måste dock noteras, att den nya förvaltningslagen med sitt starkare betonande av myndigheternas serviceskyldighet trädde i kraft först 1987-01-01, och att flertalet av CSN:s åtgärder i samband med Selters ansökan om uppskov företogs före detta datum.

Med ovan framförda, delvis mycket allvarliga, kritik avslutas ärendet.

Fråga om rektorsämbete vid universitet samt ordförande i områdesstyrelse agerat lagligt och korrekt i ärende rörande bl. a. eventuellt skiljande av institutionsprefekt från hans uppdrag. Tillika fråga om prefektförordnandets arbetsrättsliga status – anställning eller uppdrag?

(Dnr 223-1986)

Docenten Staffan Fogelmark förordnades våren 1985 att vara prefekt för klassiska institutionen vid Lunds universitet fr. o. m. den 1 juli 1985. En schism mellan Fogelmark och de tre professorerna vid institutionen ledde under hösten 1985 till att rektorsämbetet vid universitetet på initiativ av ordföranden för områdesstyrelsen för humaniora och teologi, professor Jarl Hemberg, tog upp förhållandena vid klassiska institutionen till utredning. I denna utredning var frågan om Fogelmarks fortsatta prefektskap ett centralt tema. Genom beslut av rektorsämbetet fråntogs Fogelmark mot sin vilja rätten att fullgöra sitt uppdrag som prefekt.

I en skrivelse till JO begärde Fogelmark granskning av ärendets handläggning inom Lunds universitet. Klagomålen riktades dels mot professor Hemberg, dels mot rektorsämbetet. I sammanfattning av sin skrivelse anförde Fogelmark följande.

Härmed får jag anhålla, att JO prövar huruvida *professor Jarl Hemberg* har förfarit felaktigt genom att han, sedan jag hade blivit misshandlad och hotad till livet av en lärare vid klassiska institutionen vid Lunds universitet, har utsatt mig för otillbörliga påtryckningar att inte anmäla övergreppet till polisen och, sedan det anmälts, att avstå från "processande" mot gärningsmannen.

Vidare får jag anhålla, att JO prövar huruvida *rektorsämbetet vid Lunds universitet*

1. förfarit lagstridigt genom att i beslut den 16 december 1985 suspendera institutionsstyrelsen vid klassiska institutionen,
2. förfarit felaktigt genom att inte låta mig som part få föreskriven insyn i den utredning om arbetsförhållandena vid institutionen, som initierades på grund av beslutet den 16 december 1985.
3. åsidosatt sitt utredningsansvar och kravet på att i sin myndighetsutövning iaktta saklighet och opartiskhet genom att inte vidta åtgärder för att bota de uppenbara och påtalade bristerna i den nyss berorda utredningen, trots

att underlaget för denna var avsett att ligga till grund för ett myndighetsbeslut,

4. åsidosatt kravet på att i sin myndighetsutövning iaktta saklighet och opartiskhet genom att vid flera sammanträden utsätta mig för påtryckningar att avgå som prefekt vid institutionen, trots att den nyss berörda utredningen inte hade kunnat påvisa en enda tjänsteförseelse av mig,
5. förfarit lagstridigt genom att i beslut den 21 april 1986 vägra mig att återinträda som prefekt vid institutionen, och att på nytt suspendera institutionsstyrelsen,
6. förfarit felaktigt genom att föreslå universitetsstyrelsen att fatta ett olagligt beslut om att avstänga mig som prefekt i fullt medvetande om beslutets olaglighet, samt
7. förfarit lagstridigt genom att ämbetet – sedan universitetsstyrelsen den 5 juni 1986 förkastat ämbetets förslag att avstänga mig som prefekt såsom varande olagligt – i beslut påföljande dag avstängt mig som prefekt och på nytt suspenderat institutionsstyrelsen.

Rektorsämbetet yttrade sig på anfordran och avvisade därvid samtliga anklagelser som Fogelmark riktat mot Hemberg resp. ämbetet.

Förutom ytterligare skrivelser från Fogelmark och rektorsämbetet tillfördes ärendet under utredningen hos JO skrivelser från SACO/SR-rådet vid Lunds universitet, företrätt av docenten Bo Westerhult, från förvaltningschefen Sverker Oredsson samt förvaltningstjänstemännen Åke Göransson, Birgitta Eriksson och Kent Olsson, samt från professorerna Birger Bergh och Stig Rudberg. Genom rektorsämbetets försorg tillfördes ärendet protokoll från central tvisteförhandling mellan SACO/SR-S och UHÄ avseende "rättstvist i anledning av universitetets i Lund vidtagna åtgärder mot prefekten vid den klassiska institutionen Staffan Fogelmark" och vidare kopia av justitiekanslerns beslut 1987-05-08 i ärende nr 794-86-20, där JK haft att bedöma vissa frågor av intresse i förevarande ärende.

JO Ragnemalm anförde i beslut den 28 januari 1988 följande.

Jag tar inledningsvis upp till övervägande frågan om prefektförordnandets arbetsrättsliga status, eftersom denna fråga har principiell betydelse vid en rättslig bedömning av berörda universitetsorgans agerande i ärendet. Därefter behandlas Fogelmarks olika anmärkningar, huvudsakligen i den ordning han tagit upp dem i sin anmälan.

1. Prefektförordnandets arbetsrättsliga status

I ärendet har vid flera tillfällen de olika aktörerna diskuterat, huruvida förordnandet att vara prefekt vid en universitetsinstitution i sig är att anse som en anställning, varigenom prefekten i denna sin egenskap blir arbetstagare, eller om det har karaktären av uppdrag, vilket inte självständigt konstituerar en arbetsgivar-arbetstagarrelation. Frågan är av central betydelse, eftersom reglerna i bl. a. LAS och LOA, som skyddar arbetstagare från att skiljas från anställning, om inte vissa bestämda förutsättningar är för handen, blir tillämpliga på prefektförordnandet endast om det som sådant anses ha karaktären av anställning.

Såväl klaganden och SACO/SR-rådet, företrätt av docenten Westerhult, som rektorsämbetets utredare byråchefen Göransson och avdelningsdirektö-

ren Eriksson hävdar, att prefekten i denna sin egenskap är arbetstagare och sålunda under förordnandetiden kan skiljas från uppdraget endast om förutsättningarna för uppsägning enligt 7 kap. 2 § LOA eller för avsked enligt 11 kap. 1 eller 2 § LOA är för handen. (Enligt 18 kap. 13 § högskoleförordningen, i den lydelse som gällde då Fogelmark förordnades, skulle prefekt förordnas för viss tid, vanligen tre år, varför uppsägning jml. 7 kap. 2 § LOA då inte skulle kunna komma i fråga.) Klaganden och SACO/SR-rådet har med stor bestämdhet hävdat, att prefekten i denna sin egenskap omfattas av arbetstagarbegreppet i LAS och LOA, medan rektorsämbetets utredare har kommit till samma slutsats med något lägre grad av säkerhet.

Mot ovan redovisade uppfattning har rektorsämbetet i sitt yttrande anfört stor tveksamhet. Ämbetet synes snarast luta åt att betrakta prefektförordnandet som ett uppdrag, vilket ej omfattas av arbetstagarbegreppet, men förefaller ha avstått från att vid MBL-förhandlingar och inför universitetsstyrelsen driva denna uppfattning mot sina egna utredares mening.

Som stöd för uppfattningen, att den person som förordnas som prefekt härigenom skulle bli att anse som arbetstagare i LAS:s och LOA:s mening, hänvisas i ärendet till uttalanden i förarbetena till LAS och till MBL, till utredning i SAV cirkulär 1984 A 16 p. 3.1 samt till utvecklingen i praxis. Man har särskilt betonat, att utvecklingen i rättspraxis varit, att uppdrag mer och mer betraktas som anställningar, samt att statsmakterna uttalat, att den pågående utvecklingen mot en mer vidsträckt tillämpning av arbetstagarbegreppet bör fortgå, och att avgörandet i tveksamma fall bör utfalla till förmån för bedömningen, att det är fråga om ett arbetstagarförhållande. Klaganden har särskilt pekat på att prefektsysslan uppfyller samtliga de kriterier för anställning som anges i SOU 1975:1 (s. 722) och citeras i SAV cirkulär 1984 A 16. Han har även särskilt åberopat rättsfallet AD 1977 nr 18 till stöd för sin uppfattning, att "det inte kan råda någon tvekan om att prefektsysslan arbetsrättsligt är att anse som anställning".

Rektorsämbetet har inte utvecklat grunderna för sin avvikande uppfattning. Man har i yttrande hit endast anfört, att man ingalunda är övertygad om riktigheten av den uppfattning som uttryckts av ämbetets utredare "att prefektuppdraget är en anställning i arbetsrättslig mening".

För egen del konstaterar jag, att det i 18 kap. 13 § högskoleförordningen, där regler ges om förordnande av institutionsprefekter, uttryckligen talas om *uppdrag* som prefekt. Högskoleförordningens regler om prefekter sågs över i samband med LÄTU-reformens genomförande 1986, och 18 kap. 13 § ändrades så sent som 1987. Vid dessa tillfällen har normgivaren bibehållit beteckningen uppdrag på prefektsysslan, trots att den omtalade utvecklingen i rättspraxis mot att mer och mer betrakta olika typer av uppdrag som anställningar var väl känd. Visserligen betonas i SAV cirkulär 1984 A 16 (s. 22) att beteckningen inte är avgörande för klassificeringen av en syssla som uppdrag eller anställning, utan att det kommer an på om de kriterier är uppfyllda, som tillämpas i rättspraxis för att avgöra om anställning föreligger. I det sammanhanget åsyftas emellertid beteckningar som parterna använder sig av i uppdragsavtal. Det fordras enligt min uppfattning starkare skäl för att i rättstillämpningen frånga den gränsdragning som normgivaren gjort genom

användningen av beteckningar i gällande och nyligen utfärdad författning.

Klaganden och docenten Westerhult refererar till den arbetsrättsliga diskussionen i anslutning till tillkomsten av 1970-talets trygghetslagstiftning och i praxis (främst ett antal avgöranden av AD) därefter. Denna diskussion rör främst spörsmålet, huruvida uppdragstagaren i realiteten intar en självständig ställning i förhållande till uppdragsgivaren (t. ex. som konsult), eller om uppdragsförhållandet innefattar så betydande moment av bundenhet och/eller varaktighet, att det är befogat att tala om ett anställningsliknande förhållande mellan parterna. Stundom ställs härvid mot varandra begreppen *självständig uppdragstagare* och *arbetstagare*. Denna arbetsrättsliga diskussion och begreppsbildning är inte omedelbart relevant för den i förevarande ärende aktuella typen av uppdrag, vilket väsentligen består i att uppdragsgivaren inom ramen för ett redan bestående anställningsförhållande tilldelar uppdragstagaren vissa särskilda arbetsuppgifter (inkluderande ledningsansvar) i utbyte mot andra uppgifter, som normalt ingår i tjänsten.

Bakom motivuttalandena till stöd för tendensen mot en mer vidsträckt tillämpning av arbetstagarbegreppet samt den tydliga utvecklingen i praxis i sådan riktning torde inte minst ligga en strävan att vidga kretsen av personer, som kommer i åtnjutande av den ekonomiska och sociala trygghet som bl. a. LAS och LOA förlänar arbetstagare. Denna faktor måste anses väga mindre tungt i fråga om ett tilläggsuppdrag, som endast kan ges till den som redan genom annan anställning är arbetstagare hos uppdragsgivaren och sålunda redan åtnjuter anställningsskydd jämlikt LAS och/eller LOA. Prefektuppdraget är av denna karaktär. Det får enligt 18 kap. 14 § högskoleförordningen ges endast åt *arbetstagare vid institutionen*, som uppfyller vissa angivna behörighetskrav.

Vid en analys av prefektens skyldigheter och rättigheter framkommer sysslans karaktär av *tilläggsuppdrag inom ramen för bestående anställning* mycket tydligt. Den lärare som förordnas som prefekt har i allmänhet heltidstjänst vid institutionen. Omfattningen av lärarens tjänstgöring ändras inte men väl arbetsuppgifternas innehåll och fördelning. Detta framgår numera av den s. k. bemanningsplanen, i vilken en väsentlig del av prefektens arbetstid inom ramen för lärartjänsten avsätts för de arbetsuppgifter som enligt 15 kap. 22 § högskoleförordningen åligger prefekten, medan omfattningen av hans ordinära arbetsuppgifter som lärare (undervisning, examination, forskning m. m.) i motsvarande mån minskas. (Före LÄTU-reformen 1986 kompenserades prefekten på motsvarande sätt genom beslut om nedsättning av den i lärartjänsten ingående undervisnings- och examinationsskyldigheten.) Härutöver erhåller prefekten en viss ekonomisk ersättning i form av uppdragstillägg till lönen. Denna är mycket låg i förhållande till åliggandenas omfattning och betydelse. Arvodet utgör närmast en form av lönehöjning, som ger ersättning för det ökade ansvar och de särskilt kvalificerade arbetsuppgifter som läraren för viss tid åtagit sig inom ramen för sin anställning. Dess nivå framstår som rimlig endast i ljuset av det förhållandet, att den väsentliga kompensationen består i minskning av de arbetsuppgifter som normalt ingår i lärartjänsten.

En ytterligare omständighet, som ger stöd för uppfattningen att prefekt-sysslan är ett tilläggsuppdrag snarare än en anställning, är att sättet att utse

prefekter markant avviker från de former som gäller för ledigkungsörande och tillsättning av tjänster inom högskolan. På denna punkt skiljer sig den författningsmässiga regleringen helt från vad som gällde i rättsfallet AD 1977 nr 18, varför detta rättsfall enligt min mening inte kan åberopas till stöd för uppfattningen, att prefekten skall anses som arbetstagare. I AD 1977 nr 18 gällde tvisten entledigande av en institutionsföreståndare vid lärarhögskola. Enligt vid tiden för tvisten gällande förordning för lärarhögskolorna (92 §) fanns vid dessa högskolor särskilda *tjänster* som institutionsföreståndare. Dessa arvodestjänster ledigkungsörades och tillsattes genom ett förfarande, som reglerades i 129 §. Det torde därför i målet ha varit ostridigt, att det rörde sig om en uppsägning från tjänst, och att anställningsskyddslagens regler skulle tillämpas. I den nu gällande högskoleförordningens 18 och 19 kapitel finns regler om olika typer av tjänster inom högskolan. Bland dessa finns ej tjänst som prefekt, utan prefektsysslan betecknas, som ovan anförts, i 18 kap. 13 § som ett uppdrag.

Jag finner med stöd av ovan anförda omständigheter ej skäl att mot högskoleförordningens uttryckliga lydelse betrakta prefektuppdraget som en anställning. Därför kommer jag, då jag tar ställning till av Fogelmark anförda klagomål, att utgå från att universitetsorganen ej varit förpliktigade att iakttä reglerna i LOA om skiljande av arbetstagare från anställning, då de handlagt frågan om byte av prefekt.

2. Klagomålen mot professor Jarl Hemberg

Professor Hemberg var ordförande för områdesstyrelsen för humaniora och teologi. Detta organ har bl. a. att – på universitetsstyrelsens delegation – besluta om förordnande av prefekter vid institutioner inom området. Områdesstyrelserna är för Lunds universitet speciella organ, vilka inrättats genom lokalt beslut, och beträffande vilka ingen särskild reglering finns i högskoleförfattningarna. Den beslutskompetens som de besitter förlänas dem av universitetsstyrelsen, rektorsämbetet eller olika nämnder med stöd av de allmänna delegeringsreglerna i högskoleförordningen, t. ex. 10 kap. 11 §. Det är av visst intresse i ärendet att notera, att områdesstyrelsen, ehuru den utser prefekt, ej har befogenhet att skilja prefekt från uppdraget. Denna befogenhet tillkommer enligt 10 kap. 8 b § 1 stycket 5 p. högskolestyrelsen, och den får enligt 10 kap. 11 § ej delegeras.

Hemberg har enligt utredningen i ärendet företagit följande åtgärder:

- a) Han kallade klaganden till ett sammanträde med områdesstyrelsens arbetsutskott 1985-08-26, vid vilket han enligt klaganden utsatte denne för starka påtryckningar att avstå från polisanmälan mot Tsiparis, som fyra dagar tidigare överfallit och hotat klaganden under en ämneskonferens.
- b) Han skrev 1985-09-13 ett brev till klaganden, i vilket han kommenterade oron på klassiska institutionen samt mot bakgrund därav dels vädjade till klaganden att avstå från att processa mot Tsiparis (återta polisanmälan), dels föreslog klaganden att begära entledigande från prefektuppdraget, eftersom klaganden inte lyckats "främja goda arbets- och studieförhållanden och ett gott samarbete inom institutionen".

- c) Han vände sig i början av december 1985 till förvaltningschefen och begärde, att klaganden skulle skiljas från prefektuppdraget, och att klassiska institutionen under begränsad tid skulle "ställas under förmyndarskap". Denna hänvändelse hade föregåtts av en uppvaktning hos Hemberg, vid vilken professorerna i latin, grekiska och antikens kultur och samhällsliv begärt, att ifrågavarande åtgärder skulle vidtagas.

Klaganden hävdar, att Hemberg vid sammanträdet den 26 augusti och i brevet den 13 september utsatt klaganden för starka och otillbörliga påtryckningar för att förmå honom att avstå från att agera mot Tsiparis, och att Hemberg därvid som påtryckningsmedel använt hot om att skilja klaganden från prefektuppdraget. Enligt rektorsämbetet är sammankopplingen av Hembergs åtgärder en konstruktion, skild från det verkliga förhållandet. Rådet att avstå från att driva rättssaken mot Tsiparis vore uttryck för en omtanke om de inblandade parterna och om institutionens och universitetets anseende, medan initiativet till byte av prefekt föranletts av att flera personer på institutionen kontaktat Hemberg och påkallat ett ingripande.

Universitetets yttrande i ärendet innefattar ej något bemötande från Hemberg själv av klagandens anmärkningar mot hans ageranden. Eftersom Hemberg numera är avliden, kan utredningen inte kompletteras på den punkten. Då det sålunda endast föreligger andrahandsuppgifter om Hembergs bevekelsegrunder för att verka för ett prefektbyte, anser jag mig ej kunna uttala kritik mot Hemberg för otillbörlig påverkan i rättssak. Jag finner dock anledning att göra det allmänna påpekandet, att det är angeläget att tjänstemän i överordnad ställning utformar brev och skrivelser till underlydande och kolleger klart och entydigt, så att inte avsikter och motiv kan missförstås. Hembergs brev till Fogelmark den 13 september 1985 har härvidlag – om hans avsikter och motiv var de som rektorsämbetet hävdat – fått en mindre lyckad utformning. Det är därför inte orimligt, att Fogelmark – särskilt mot bakgrund av händelserna i augusti – kom att uppfatta brevet så som han gjorde.

Hemberg avslutade sitt brev den 13 september med att informera Fogelmark om att han, därest denne inte själv begärde entledigande, övervägde att föreslå områdesstyrelsen att utse ny prefekt. Fogelmark har tolkat detta som att Hemberg, för att öka tyngden i sina påtryckningar, sökte ge sken av att han hade större befogenheter än som realiter var fallet. Enligt rektorsämbetet är anklagelsen oriktig. Ämbetet menar, att Hemberg verkligen trott, att områdesstyrelsen hade befogenhet att avsätta prefekter, som den själv tillsatt. Man finner detta föga märkligt och hänvisar till att frågan om prefektuppdragets arbetsrättsliga status förblivit oklar, även sedan juridisk expertis kopplats in.

Även när det gäller denna anklagelse finner jag mig av principiella skäl böra avstå från att kritisera Hembergs agerande, då han inte personligen fått tillfälle att yttra sig. Jag önskar dock tillfoga, att jag i motsats till rektorsämbetet finner det högst anmärkningsvärt, om ordföranden i en områdesstyrelse skulle sakna kännedom om de för kompetensavgränsningen centrala reglerna i 10 kap. 8 b § högskoleförordningen och därtill börja agera

i ett känsligt ärende utan att först göra klart för sig, var gränsen går för det egna organets kompetens. Av nämnda stadgande framgår klart, att endast universitetsstyrelsen hade rätt att skilja klaganden från prefektuppdraget, detta alldeles oavsett hur man bedömde frågan om uppdragets arbetsrättsliga karaktär.

3. Klagomålen mot rektorsämbetets handläggning

Fogelmarks klagomål mot rektorsämbetet framgår översiktligt av bil. 1 (utelämnad här). Jag kommer i det följande att huvudsakligen pröva, huruvida rektorsämbetet överskridit sina lagliga befogenheter vid fattandet av vissa beslut, samt om ämbetets handläggning av ärendet i övrigt i några hänseenden strider mot gällande författningar. Att anlägga rena lämplighets-synpunkter på i och för sig lagliga beslut och handläggningsåtgärder ligger däremot väsentligen utanför min bedömning.

Rektorsämbetet har i sitt yttrande avvisat samtliga anklagelsepunkter. Ämbetet stödjer sig väsentligen på stadgandena i 17 § högskolelagen och 11 kap. 5 § högskoleförordningen, vari föreskrivs att rektorsämbetet under styrelsen fortlöpande skall ha det närmaste inseendet över allt som rör högskoleenheten. Man åberopar särskilt första och tredje punkterna i andra stycket av nämnda stadgande i högskoleförordningen, vari rektorsämbetet ålägges dels att "verka för goda villkor för utbildning, forskning och utvecklingsarbete samt för goda arbetsförhållanden", dels att "vidtaga eller hos högskolestyrelsen föreslå de åtgärder som behövs eller är lämpliga i fråga om verksamheten vid högskoleenheten". Rektorsämbetet vid Lunds universitet menar sig i nämnda stadganden finna lagligt stöd för de åtgärder man vidtagit i ärendet. Vidare synes man anse, att de vidtagna åtgärderna varit lämpliga och i viss omfattning nödvändiga på grund av utvecklingen vid klassiska institutionen.

Ledningsfunktionerna vid ett universitet är uppdelade på ett stort antal organ, och ledningsorganisationen är tämligen komplicerad. På central nivå utövas ledningen främst av universitetsstyrelsen och rektorsämbetet, vilkas åligganden och inbördes förhållanden regleras i 10 och 11 kap. högskoleförordningen. Det övergripande ansvaret för forskning och utbildning på fakultets-/sektionsnivå ligger på fakultets-/sektionsnämnder resp. linjenämnder (på vissa håll sammanslagna utbildnings- och forskningsnämnder eller fakultetsstyrelser). Vid Lunds universitet finns också de ovan nämnda områdesstyrelserna. Den väsentliga forsknings- och utbildningsverksamheten bedrivs vid institutioner och vissa andra arbetsenheter. Institutionerna leds i normalfallet av institutionsstyrelse och prefekt (15 kap. 5 och 6 §§ högskoleförordningen), i undantagsfall av enbart prefekt (15 kap. 11 § nämnda förordning). Ansvarsfördelningen och samspelet mellan dessa organ regleras väsentligen genom olika stadganden i högskoleförordningen. Av dessa är vissa mycket allmänt hållna, t. ex. de av rektorsämbetet i Lund åberopade stadgandena i 11 kap. 5 §, medan andra är betydligt mer preciserade, såsom exempelvis det av klaganden åberopade stadgandet i 15 kap. 11 §. Tolkning och tillämpning av dessa olika stadganden har en central betydelse vid den rättsliga bedömningen av rektorsämbetets agerande.

3.1 Rektorsämbetets beslut 1985-12-16

I anledning av dels professor Hembergs ovan berörda uppvaktning, dels ett brev från advokat Nils Gårder, som företrädde Tsiparis i dennes konflikt med Fogelmark, beslöt rektorsämbetet den 16 december 1985

att låta genomföra en utredning om arbetsförhållandena vid klassiska institutionen (med frihet för utredarna att initiera ett organisationsutvecklingsprojekt),

att under den tid utredningen pågick suspendera prefekten (som gått med på att träda tillbaka under denna begränsade tid) och institutionsstyrelsen,

att klassiska institutionen under den tid utredningen pågick skulle administreras av områdesstyrelsen och styras enligt 15 kap. 11 § högskoleförordningen (prefektstyre) samt

att uppdra åt områdesstyrelsen att närmare bestämma formerna för administrationen av institutionen.

Områdesstyrelsen uppdrog samma dag genom beslut av ordföranden (Hemberg) åt utbildningsledaren Kent Olsson att under den aktuella tiden fullgöra prefekts uppgifter vid institutionen.

Klaganden hävdar, att beslutet att suspendera institutionsstyrelsen strider mot 26 § högskolelagen samt 15 kap. 5, 6, 13 och 15 §§ högskoleförordningen, att förutsättningarna för beslut om prefektstyre enligt 15 kap. 11 § HF ej var uppfyllda, samt att Kent Olsson ej uppfyllde behörighetskravet för prefekt enligt 18 kap. 14 § HF (att vara arbetstagare vid institutionen). Klaganden framhåller även, att han led skada, och att hans ställning försvagades, genom att institutionsstyrelsen ställdes åt sidan, eftersom klaganden som prefekt åtnjöt ett starkt stöd från det övervägande flertalet av styrelsens ledamöter. Rektorsämbetet anför å sin sida, att 11 kap. 5 § och 15 kap. 11 § HF ger stöd för de av ämbetet beslutade åtgärderna.

Beslutet att låta Fogelmark träda tillbaka från prefektuppdraget tillfälligt under utredningsperioden var okontroversiellt, eftersom det baserades på en överenskommelse mellan Fogelmark och rektorsämbetet. Överenskommelsen gällde emellertid endast Fogelmarks personliga ställning, och han hävdar, att han vid tiden för överenskommelsen utgick från att institutionen skulle ledas av institutionsstyrelsen och den ställföreträdande prefekten.

Vad gäller de kontroversiella delarna av beslutet kan till en början konstateras, att stadgandet i 15 kap. 11 § HF ej rätteligen kan åberopas till stöd för rektorsämbetets beslut. De formella förutsättningarna var inte för handen. Inga företrädare för de studerande hade begärt prefektstyre, och det kan diskuteras huruvida de tre ämnesföreträdarna under rådande omständigheter hade mandat att agera som "företrädare för de anställda" vid institutionen. Härtill kommer att rektorsämbetets beslut ej var det som anges i 15 kap. 11 § HF, nämligen att "institutionen skall förvaltas enbart av prefekten" (alltså Fogelmark), utan fastmera att den skulle administreras av områdesstyrelsen i former som det ankom på denna styrelse att bestämma om. Hänvisningen till nämnda lagrum i rektorsämbetets beslut synes sålunda vara inadekvat.

Härefter aktualiseras frågan, om de allmänt hållna stadgandena i 11 kap

5 § HF angående rektorsämbetes åligganden kan anses ge rektorsämbetet befogenhet att åsidosätta regleringen i 15 kapitlet om styrformer vid institution. Frågan måste principiellt besvaras nekande. 15 kapitlet innefattar regler om ledning och förvaltning av institution, vilka måste anses vara uttömmande. De avvikelser från den normala styrformen enligt 5 och 6 §§ som får förekomma är sålunda prefektstyrelse enligt 11 §, överförande av institutionsstyrelsens uppgifter (vissa eller samtliga) på linjenämnd, sektionsnämnd eller utbildnings- och forskningsnämnd enligt 12 § samt överförande av vissa ärendegrupper på institutionsnämnd enligt 17 §. Den form för ledning och förvaltning av klassiska institutionen under utredningstiden som rektorsämbetet valde saknar således stöd i högskoleförordningen. Avvikelserna från de i författningen sanktionerade styrformerna var betydande. Ansvar för institutionens förvaltning lades på ett organ, som ej ingår i den i högskoleförordningen förutsedda normala organisationsstrukturen, och vars uppgifter huvudsakligen är sådana som delegerats av universitetsstyrelsen. Prefektens funktioner överfördes inte på den ställföreträdande prefekten utan på en förvaltningstjänsteman, som ej var arbetstagare vid institutionen.

Så väsentliga avvikelser från den i författning föreskrivna ordningen som de nyss redovisade låter sig knappast rättsligt försvaras med en hänvisning till rektorsämbetets övergripande ansvar enligt 11 kap. 5 § HF. Helt klart är att ett universitet inte under någon längre tid får tillämpa en ordning för institutionsledning och förvaltning som innebär brott mot bindande författningsföreskrifter. Möjligen kan hävdas att den centrala ledningen skulle ha rätt att inom ramen för sitt övergripande ansvar för verksamheten och i kraft av sin ställning i den hierarkiska organisationen besluta om extraordinär ordning för förvaltningen av en institution under en kort tidsperiod, när institutionen råkat in i en allvarlig kris, och sådana exceptionella åtgärder befinnes vara det enda sättet att rädda verksamheten. Den extraordinära ledningens huvuduppgift skall i så fall vara att genomföra de organisatoriska förändringar och den rekonstruktion som befinnes nödvändiga, för att verksamheten skall kunna bedrivas i normala former. Ett förslag om sådan tvångsförvaltning av institutionen är enligt min uppfattning ett ärende av sådan principiell vikt, att beslutanderätten jämlikt 10 kap. 8 b § 1 stycket 3 alternativt 6 p. HF är förbehållen högskolestyrelsen. Under beredningen inför styrelsens beslut bör berörda personer och organ såsom institutionsstyrelse, prefekt och ställföreträdande prefekt ges tillfälle att yttra sig. Universitetet skall givetvis även fullgöra sina förhandlings- och informations-skyldigheter jämlikt MBL.

Mot bakgrund av det ovan anförda finner jag, att rektorsämbetet klart överskred sina befogenheter genom beslutet den 16 december 1985. Genom beslutet gjordes betydande avsteg från reglerna i 15 kap. HF. Även om beslutets innehåll möjligen skulle kunna försvaras med argumenten, att krisen på institutionen krävde exceptionella åtgärder och att det rörde sig om en endast kortvarig nyordning, kvarstår anmärkningen att betydande brister vidlåder handläggningen. Rektorsämbetet borde sålunda ha berett institutionsstyrelsen, prefekten och ställföreträdande prefekten tillfälle att yttra sig över förslaget till tvångsförvaltning, iakttagit sina skyldigheter gentemot de fackliga organisationerna enligt MBL samt förelagt universitetsstyrelsen sitt

förslag för avgörande. Tvisten med SACO/SR-S är utagerad genom den förlikning som träffades vid central tvisteförhandling 1987-03-11, varvid universitetet medgav, att man brutit mot rättsliga regler vid handläggningen av ärendet, och förband sig att utge skadestånd till både Fogelmark och SACO/SR-S. Jag ser mig föranlåten att uttala allvarlig kritik mot rektorsämbetet på grund av det inträffade. Denna kritik innefattar en erinran om vikten av att rektorsämbetet i framtiden med större noggrannhet beaktar de författningsregler som begränsar dess kompetens och reglerar dess ärendehandläggning.

3.2 Rektorsämbetets ställningstaganden 1986-04-21

Vid sammanträdet den 21 april 1986 fattade inte rektorsämbetet något nytt beslut, utan man hävdade att beslutet av den 16 december 1985 om extraordinär förvaltning av klassiska institutionen fortlöpande gällde, eftersom slutliga beslut i anledning av de i utredningen framlagda förslagen ej fattats. Fogelmark, som ansåg utredningen slutförd i och med att den avlämnats till rektorsämbetet, hade emellertid återkallat sitt medgivande att under begränsad tid träda tillbaka från prefektuppdraget och meddelat sin avsikt att återinträda som prefekt den 1 maj 1986 (Fogelmarks yttrande 1986-04-18 s. 32). Rektorsämbetets ställningstagande att negligera Fogelmarks anmälan om återinträde innebar de facto ett nytt beslut, så till vida som man lät det gamla beslutet bestå, trots att en väsentlig förutsättning förändrats. Fr. o. m. den 1 maj var Fogelmark genom rektorsämbetets beslut suspenderad från prefektuppdraget mot sin vilja.

Den kritik som ovan anförts mot beslutet 1985-12-16 drabbar i betydande omfattning även ställningstagandet 1986-04-21. I och med att Fogelmarks personliga ställning blivit kontroversiell mellan honom och rektorsämbetet, borde ämbetet ha samrått med institutionsstyrelsens ledamöter och eventuellt områdesstyrelsen, fullgjort förhandlingsskyldighet jämlikt 11 § MBL samt därefter underställt universitetsstyrelsen sitt förslag rörande prefektskapet för institutionen. Denna bedömning grundas på det förhållandet, att befogenheten att skilja en prefekt från hans uppdrag under pågående förordnandeperiod är förbehållen högskolestyrelsen enligt 10 kap. 8 b § 1 stycket 5 p. HF och att förordningen ej innehåller något uttryckligt bemyndigande för rektorsämbetet att under begränsad tid suspendera prefekt mot vederbörandes vilja.

3.3 Rektorsämbetets förslag till universitetsstyrelsen 1986-06-05

Klaganden hävdar, att rektorsämbetet förfor felaktigt genom att föreslå universitetsstyrelsen att den 6 juni besluta om avstängning av klaganden från prefektuppdraget med stöd av 13 kap. 1 § LOA i klart medvetande om att förslaget var olagligt.

Jag delar inte klagandens uppfattning på denna punkt. Uppfattningen, att universitetsstyrelsen skulle ha handlat olagligt genom att skilja prefekten från hans uppdrag, grundades på klagandens åsikt, att uppdraget arbetsrättsligt vore att anse som en anställning, och att rekvisiten för avsked jämlikt 11

kap. 1 alternativt 2 § LOA eller avstängning jämlikt 13 kap. 1 § samma lag ej vore uppfyllda. Som tidigare berörts delade emellertid inte rektorsämbetet klagandens och utredarnas åsikt om uppdragets arbetsrättsliga status. Rektorsämbetet framlade den 27 maj en PM, vilken mynnade ut i förslaget att styrelsen skulle skilja Fogelmark från prefektuppdraget, en åtgärd som styrelsen enligt 10 kap. 8 b § HF hade rätt att besluta om. Under förutsättning att uppdraget ej vore att betrakta som anställning, kunde styrelsen lagligen besluta i enlighet med förslaget, om den fann tillräckligt starka skäl föreligga, detta trots att rekvisiten för avsked enligt 11 kap. LOA inte var uppfyllda.

Under trycket av de fackliga organisationernas samfälliga kritik ändrade rektorsämbetet vid MBL-förhandlingen den 3 juni sitt förslag till att avse avstängning från uppdraget till dess att annat beslutades, dock längst tills uppdraget upphörde.

Mot bakgrund av rektorsämbetets anförda uppfattning om prefektuppdragets arbetsrättsliga status kan man inte skäligen hävda, att ämbetets förslag att styrelsen skulle skilja klaganden från uppdraget alternativt avstänga honom från det under begränsad tid väcktes i medvetande om att förslagen vore olagliga. Däremot fick det slutliga förslaget en anmärkningsvärd motivering, då rektorsämbetet förordade, att det skulle fattas med stöd av 13 kap. 1 § LOA. Ämbetet hävdade ju, att LOA ej vore tillämplig på uppdragsförhållandet, och det borde med hänsyn härtill ha varit naturligt att i stället hänvisa till universitetsstyrelsens befogenhet jämlikt 10 kap. 8 b § HF att skilja prefekt från uppdrag.

3.4 Rektorsämbetets beslut 1986-06-06

Sedan rektorsämbetets förslag att avstänga klaganden från prefektuppdraget avslagits av universitetsstyrelsen, beslöt ämbetet påföljande dag, att organisationsöversynen vid institutionen skulle fortsätta, och att under den tid detta arbete pågick institutionen liksom dittills skulle förvaltas av områdesstyrelsen, medan utbildningsledaren Kent Olsson skulle utöva prefektbefogenheterna. Detta innebar, att man på obestämd tid förlängde giltigheten av beslutet den 16 december 1985 att suspendera institutionsstyrelsen samt ställningstagandet den 21 april 1986 att ej låta klaganden fullgöra sina uppgifter som prefekt, trots att han meddelat att han önskade återinträda.

Beslutet tolkas av klaganden som ett häpnadsväckande trots mot universitetsstyrelsen. Han hävdar också, att det strider mot ett flertal stadganden i högskolelagen och högskoleförordningen.

Rektorsämbetet hävdar å sin sida, att detta beslut hade universitetsstyrelsens stöd, eftersom vad som yttrades vid styrelsens sammanträde den 5 juni tydde på "att det fanns en synnerligen betryggande majoritet för uppfattningen att det inte var lämpligt att ha Fogelmark som prefekt och att man borde fortsätta att utreda förhållandena på institutionen".

Jag har ovan funnit, att rektorsämbetet genom sina åtgärder i december 1985 och i april 1986 överskred sina befogenheter och i viss utsträckning agerade i strid med stadganden i högskoleförordningen. Samma kritik träffar beslutet den 6 juni och nu med ökad skärpa, eftersom det nu var känt för

rektorsämbetet, att universitetsstyrelsen – det organ som enligt högskoleförordningen har den exklusiva befogenheten att skilja prefekt från uppdraget – avslagit förslaget att avstänga Fogelmark. Beslutet den 6 juni framstår i den del som berör Fogelmarks ställning som prefekt och rätt att utöva de med uppdraget förenade befogenheterna som ett kringgående av universitetsstyrelsens avgörande. Det stöd som rektorsämbetet åberopar genom hänvisning till icke protokollförda yttranden under sammanträdet och till studentrepresentanternas röstförklaring synes bräckligt. Protokollet från styrelsens sammanträde utvisar, att majoriteten vid votering stödde det yrkande som ställdes mot rektorsämbetets förslag och som lydde sålunda: "Staffan Fogelmark skall inte avstängas på grund av att brott eller grov tjänsteförseelse inte kan förutsättas." Rektorsämbetet, som menar att en betryggande majoritet i styrelsen i själva verket stödde de åtgärder som man beslöt om den 6 juni, hade kunnat gardera sig mot kritik för befogenhetsöverskridande genom att vid sammanträdet den 5 juni föreslå styrelsen att fatta ett beslut med detta innehåll (fortsatt organisationsöversyn och under motsvarande tid förvaltning av områdesstyrelsen med utbildningsledaren som utövare av prefektskapet samt suspendering av institutionsstyrelsen och prefekten). Att man inte agerade så utan i stället valde att själv fatta ett beslut, som i ett viktigt hänseende harmonierar synnerligen illa med styrelsens beslut, framstår som ytterst anmärkningsvärt.

3.5 Klagandens anmärkningar mot utredningsförfarandet och rektorsämbetets agerande i samband med utredningen

Klaganden hävdar, att han haft bristande insyn i utredningen om förhållandena vid klassiska institutionen, och att han ej fått del av och möjlighet att yttra sig över vissa handlingar, som ingick i beslutsunderlaget vid universitetsstyrelsens sammanträde den 5 juni. Rektorsämbetet avvisar detta klagomål och anför, att alla handlingar av betydelse i ärendet har kommunicerats med Fogelmark i enlighet med kraven i den då gällande förvaltningslagens 15 §. På s. 4 i sitt yttrande (bil. 2 – utelämnad här) modifierar rektorsämbetet sin utsaga och anför, att Fogelmark underrättats om vad som tillförts ärendet och beretts tillfälle att yttra sig över rapporten. I sina påminnelser vidhåller klaganden, att han inför universitetsstyrelsens sammanträde ej fick del av professor Berghs skrivelse den 7 april samt professor Rudbergs skrivelser den 23 april, den 26 april och den 15 maj. Klaganden anför även, att dessa skrivelser enligt hans uppfattning innehöll åtskilliga felaktigheter, och att han på grund av den bristande kommunikationen betogs möjligheten att bibringa universitetsstyrelsen sin syn på skrivelsernas innehåll.

Redan från början stod det klart, att utredningen om förhållandena vid klassiska institutionen till mycket väsentlig del skulle komma att handla om Fogelmarks ställning som prefekt. I själva verket kom detta att bli den allt överskuggande frågan. Det framstår sålunda som klart, att Fogelmark i ärendet haft en partsställning, och att ärendet i väsentlig grad gällt myndighetsutövning mot honom. Han har alltså haft rätt till aktinsyn jämlikt 14 § i den då gällande förvaltningslagen, och rektorsämbetet har under sin beredning av ärendet varit skyldigt att på eget initiativ kommunicera material

med Fogelmark jämlikt 15 § samma lag. Reglerna om aktinsyn och kommunikering är av grundläggande betydelse för parternas rättssäkerhet vid myndigheternas maktutövning, och de måste därför iakttas sorgfälligt.

På två punkter synes berättigad kritik kunna riktas mot handläggningen vad gäller klagandens insyn i utredningen och kommunikeringen av handlingar. Dels har klaganden först efter påstötningar och på ett sent stadium fått tillgång till de minnesanteckningar som utredarna förde vid intervjuerna; det måste ha framstått som uppenbart, att denna dokumentation var av stort intresse för klaganden, då han skulle yttra sig över utredarnas rapport. Dels synes det klarlagt, att de fyra skrivelserna från Bergh resp. Rudberg inte kommunicerats med klaganden, vilket innebär, att en av förvaltningslagens huvudprinciper för ärendehandläggning åsidosatts. Vad gäller dokumentationen av intervjuerna framstår det som särskilt anmärkningsvärt, att klaganden enligt egen uppgift i början av april – alltså efter det att utredningsrapporten lagts fram – upplysts av den för utredningen ansvarige, att ingen som helst skriftlig dokumentation fanns. Likvisst visade det sig senare, att minnesanteckningar förts vid intervjuerna, i vilka intervjuobjekten dock är anonyma. Dessa minnesanteckningar lades senare till akten och delgavs klaganden efter ytterligare påstötning från hans sida. Klagandens uppgifter på denna punkt bestrides ej av utredarna i deras och förvaltningschefens inlägga den 23 februari 1987.

Klaganden har även anmärkt på att utredningen brister i saklighet och objektivitet, att urvalet av intervjuobjekt är snett och tendentiöst till klagandens nackdel, samt att han själv inte i tillbörlig omfattning hörts av utredarna. Han har dessutom anfört kritiska synpunkter på den av utredarna valda metodiken i vissa hänseenden. Slutligen har han anklagat rektorsämbetet för bristande saklighet och opartiskhet, i det att ämbetet försökte påverka klaganden att frivilligt avgå från prefekturen, trots att utredningen inte utvisade att han begått någon tjänsteförseelse.

En samlad bedömning av det omfattande utredningsmaterialet i ärendet föranleder mig inte att rikta någon kritik mot utredarna eller rektorsämbetet på dessa punkter. Jag kan ej finna det styrkt, att utredarna låtit arbetet styras av en förutbestämd inställning i de frågor som föll inom uppdraget. Utredarna visade full öppenhet vid planeringen av arbetet och diskuterade uppläggningsen av utredningen med bl. a. klaganden och de tre professorerna omedelbart efter det att de fått uppdraget. Frågan, huruvida den av utredarna valda uppläggningsen och metodiken var adekvat med hänsyn till utredningens syfte, innefattar lämplighetsbedömningar, till vilka jag ej tar ställning.

Efter att ha tagit del av utredningen och psykologernas rapport fann rektorsämbetet det uppenbarligen övertygande visat, att klaganden vore olämplig som prefekt, och att förhållandena vid institutionen inte skulle kunna normaliseras utan prefektbyte. Det kan under dessa förhållanden inte med skäl kritiseras, att ämbetet, mot bakgrund av sitt åliggande enligt 11 kap. 5 § HF att verka för goda villkor för utbildning, forskning och utvecklingsarbete samt för goda arbetsförhållanden, försökte nå en överenskommelse med klaganden, att han frivilligt skulle lämna prefekturen.

4. Sammanfattande och avslutande synpunkter

Jag har i avsnitten 3.1, 3.2, 3.4 och 3.5 ovan riktat allvarlig kritik mot rektorsämbetet. Jag betvivlar inte, att rektorsämbetet i detta ärende handlat utifrån ambitionen att på för verksamheten bästa sätt lösa en svår konflikt vid en institution och utifrån övertygelsen att de åtgärder man föreslog och sökte genomdriva var nödvändiga för att man skulle kunna uppnå goda arbetsförhållanden vid institutionen. De fel som begåtts och som jag kritiserat har genomgående varit av den arten, att man alltför lättsinnigt bortsett från frågor, huruvida man haft laglig befogenhet att fatta vissa beslut, och huruvida tilltänkta åtgärder varit förenliga med stadganden i främst förvaltningslagen och högskoleförordningen. I SACO/SR-rådets inlägga den 9 februari 1987 framhåller docent Westerhult, att "rektorsämbetets yttrande har ingett betänkligheter med hänsyn till den påfallande brist på intresse för de rättsliga problemen, som yttrandet visar, och vilket kan medföra, att universitetet kommer att arbeta med en låg rättslig standard". Svagheter i rektorsämbetets hantering av ärendet sammanfattas – i vart fall i den del som jag haft anledning att granska – enligt min mening väl i detta citat. Jag utgår från att den kritik jag riktat mot handläggningen leder till en skärpt uppmärksamhet inom universitetet på tvingande bestämmelser i förvaltningslagen och i de författningar som reglerar verksamheten vid universitet och högskolor. Jag delar inte klagandens uppfattning, att rektorsämbetets agerande varit av den art att frågan om straffansvar för myndighetsmissbruk aktualiseras, utan jag avslutar ärendet med den allvarliga kritik och de erinringar som jag uttalat.

Fråga om jäv för ledamöter av styrelsen för Sveriges bildkonstnärsfond

(Dnr 2525-1987)

Sveriges bildkonstnärsfond är ett inom konstnärsnämnden verksamt organ, som bl. a. har att förvalta medel som inflyter i form av statliga och kommunala visningsersättningar. Fondens medel skall enligt författning (förordning 1982:600) användas dels till arbetsstipendier åt konstnärer, dels till andra ändamål som berör verksamhet inom bildkonstens område. Styrelsen för fonden har 13 ledamöter, av vilka ordföranden och ytterligare två utses av regeringen, medan de övriga tio enligt särskilt bemyndigande i författning utses av fyra organisationer, som representerar olika grupper av bildkonstnärer. KRO (Konstnärernas riksorganisation) utser sex av dessa ledamöter. Såsom förvaltningsmyndighet har Sveriges bildkonstnärsfond att iakttaga förvaltningslagens regler, bl. a. 11 och 12 §§ om jäv.

Sedan Sveriges bildkonstnärsfond beslutat att utdela organisationsbidrag till vissa av konstnärernas intresseorganisationer (KRO och KIF), anförde Tony Roos och Bruno Wiklund i klagomål till JO, att de styrelseledamöter som utsetts av intresseorganisationerna borde anses jäviga i styrelsen i

ärenden som berör den organisation som utsett dem. Roos och Wiklund hävdade i första hand, att dessa ledamöter träffades av ställföreträdarjäv enligt 11 § första stycket 2 förvaltningslagen, i andra hand att delikatessjäv enligt 11 § första stycket 5 vore för handen.

I ett beslut den 12 november 1987 fann JO Ragnemalm, att det ej visats att jäv förelegat mot någon av styrelseledamöterna, när det aktuella beslutet om organisationsbidrag fattades.

Roos och Wiklund återkom 1988-02-25 med ytterligare argumentering för sin uppfattning och begärde omprövning av JO:s ställningstagande.

JO Ragnemalm avslutade den 24 mars 1988 ärendet genom att besvara de båda anmälarnas förnyade framställning. I skrivelse till Roos och Wiklund anförde JO Ragnemalm följande.

Jag finner ej skäl att på grundval av vad som anförs i Ert senaste brev och vad som framgår av bilagt material frånfälla min i brevet 1987-11-12 gjorda bedömning av jävsfrågan. Jag ser mig dock föranlåten att något utförligare utveckla grunderna för min bedömning.

Ställföreträdarjäv enligt 11 § 2 p. förvaltningslagen träffar den som är ställföreträdare för juridisk eller fysisk person som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång. Ställföreträdare för juridisk person är den eller de som enligt bolagsordning, föreningsstadga eller motsvarande äger företräda den juridiska personen och med för densamma bindande verkan rättshandla i dess namn. (Vid 1986 års förvaltningslagsreform överfördes 4 § 2 p. i den gamla förvaltningslagen oförändrad så när som på en språklig retuscherings till den nya lagen, där stadgandet inföll i 11 § 2 p. Beträffande avgränsningen av den personkrets som träffas av jäv enligt stadgandet, se vidare prop. 1971:30 s. 355–356 samt Hellners-Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer s. 123–124.)

Det förhållandet, att vissa medlemmar av KRO och KIF utsetts till ledamöter av bildkonstnärsfondens styrelse genom dessa organisationers försorg och med stöd av gällande författning (5 § förordningen, 1976:531, med instruktion för konstnärsnämnden samt 10 a och 10 b §§ lagen, 1976:1046, om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom utbildningsdepartementets område), medför ingalunda, att dessa personer därigenom får ställning som legala ställföreträdare för resp. organisation. Uttalandet i mitt tidigare svar till Er, att ledamöterna i fråga ej har "mandat att företräda organisationerna", åsyftade att klargöra detta förhållande. Ställningstagandet underbyggdes vidare av upplysningar, som föredraganden informellt inhämtat från konstnärsnämndens kansli, av innebörd att ingen av de ledamöter som deltog i de aktuella besluten hade sådana centrala uppdrag inom KRO eller KIF som enligt resp. organisations stadga renderade vederbörande ställning som legal ställföreträdare. Inhämtandet av dessa sakuppgifter är vad som åsyftas med den utredning, vars resultat Ni i Ert senaste brev begär att få redovisat.

Det material som bifogats Ert brev speglar en inom KRO pågående debatt om organisationens relationer till bildkonstnärsfonden och om de av KRO utsedda ledamöternas agerande i fondens styrelse. Givetvis medför inte den

omständigheten, att vissa personer i KRO:s ledning hävdar, att organisationens representanter i fondstyrelsen har bundna mandat, att dessa representanter automatiskt skall anses jäviga i styrelsen i ärenden som berör KRO. Frågan om delikatessjäv föreligger bör prövas individuellt med avseende på varje enskild styrelseledamot och ej på det schablonmässiga sätt som Ni synes förespråka. Härvid måste samtliga omständigheter av betydelse för graden av förtroende till vederbörandes opartiskhet vägas in, såsom å ena sidan förmåga till sakligt grundade och självständiga ställningstaganden i förekommande frågor och å andra sidan graden av lojaliteter och bindningar mellan ledamoten och den organisation som utsett honom. I mitt tidigare svar till Er gjorde jag den bedömningen, att styrelseledamöterna typiskt sett måste antas besitta sådan förmåga till objektiva och självständiga ställningstaganden, att de inte automatiskt träffas av delikatessjäv i ärenden, som angår den organisation som utsett dem. Det är intressant att notera, att denna bedömning delvis verifieras i det av Er insända materialet. I en av debattartiklarna uttalar nämligen en av de av KRO utsedda ledamöterna i bildkonstnärsfondens styrelse:

”Vi är i demokratisk ordning valda och ansvariga inför KRO. men vår uppgift är att företräda bildkonstnärerna (inte bara KRO:s medlemmar) i detta statliga organ.

Vår omdömesgillhet kan jag inte bedöma – men till vår bestörtning visade det sig hösten 85 att KRO:s ledning framförallt ville ha ’lydiga’ representanter i BF . . . Några valde att avgå – p g a (eller i protest mot) kritiken från KRO.”

1985 ändrades förordningen (1982:600) om Sveriges bildkonstnärsfond. Ändringen innebar, att regeringen vidgade den krets av ändamål för vilka fondens medel får användas. 3 § har efter ändringen följande lydelse:

”Medel ur fonden får användas dels till ändamål som syftar till att ge yrkesverksamma konstnärer ekonomisk och arbetsmässig trygghet, dels till andra ändamål som berör verksamhet inom bildkonstens område.”

En förhärskande uppfattning torde vara, att vissa ekonomiska bidrag till stöd för bildkonstnärernas olika intresseorganisationer kan vara att hänföra till ”andra ändamål som berör verksamhet inom bildkonstens område”. Det faller med andra ord inom bildkonstnärsfondens behörighet att fatta vissa beslut – t. ex. om ekonomiska bidrag – som är av direkt intresse för KRO, KIF m. fl. organisationer. Om de av organisationerna utsedda styrelseledamöterna, som Ni hävdar, skulle anses jäviga så snart ett ärende uppkommer som berör vederbörande organisation, skulle emellertid den egendomliga situationen uppstå, att bildkonstnärsfonden aldrig skulle kunna fatta något som helst beslut som berör KRO. Styrelsen är nämligen beslutför, först när minst åtta ledamöter är närvarande (10 § förordningen med instruktion för konstnärsnämnden), och KRO utser sex av de sammanlagt 13 ledamöterna. Av det sagda torde framgå att normgivaren knappast avsett, att förvaltningslagens jävsregler i förevarande fall skall tolkas så som Ni förordar.

Ehuru Ni i Edra båda senaste skrivelser hit främst uppehållit Er vid jävsproblematiken och begärt JO:s granskning av därmed sammanhängande frågor, framgår det klart, att Ni egentligen är missnöjda med det regelverk

som normerar bildkonstnärsfondens verksamhet. Ni synes anse, att vissa bestämda intresseorganisationer givits ett alltför dominerande inflytande över detta statliga organ till förfång för de bildkonstnärer som står utanför organisationerna i fråga, och att ordningen blir särskilt betänkelig, då styrelsen för fonden anförtros att fatta beslut i frågor av väsentlig ekonomisk betydelse för de organisationer som har ett avgörande inflytande över styrelsens sammansättning. Man kan i och för sig hysa olika uppfattningar om lämpligheten av dylika korporativistiska inslag i den statliga sektorns verksamhet. Er kritik träffar emellertid i detta stycke normgivaren, som är regeringen. Regeringen står ej under min tillsyn, varför jag ej tar upp dessa aspekter av ärendet på annat sätt än att jag för kännedom översänder Ert brev och detta svar till utbildningsdepartementet.

Miljö- och hälsoskydd

Miljö- och hälsoskyddsnämnd har vid upprepade tillfällen i strid med gällande lag och förordning beslutat att inte bedriva någon fortlöpande livsmedelskontroll. Effektiva korrektingsmedel mot sådant lagtrots saknas för närvarande. Framställning till regeringen om åtgärder för att eliminera denna brist i lagstiftningen

(Dnr 2099-1987)

I ett beslut den 27 maj 1987 uttalade JO Holstad, att ett av miljö- och hälsoskyddsnämnden i Pajala kommun den 15 december 1986 fattat beslut om att under 1987 inte utföra någon fortlöpande livsmedelstillsyn inte stod i överensstämmelse med livsmedelslagstiftningen. I beslutet förklarade Holstad avslutningsvis, att han emotsåg besked om vilka åtgärder nämnden vidtagit sedan den av honom och även av länsstyrelsen erinrats om sina författningsenliga skyldigheter. Nämnden meddelade därefter, att den vid ett sammanträde den 25 juni 1987 beslutat att vidhålla sitt tidigare beslut.

JO Ragnemalm beslöt att på eget initiativ ta upp ett nytt ärende och att i detta inhämta yttranden från livsmedelsverket och länsstyrelsen i Norrbottens län.

Livsmedelsverket avgav följande remissvar:

Livsmedelslagstiftningen syftar till att skydda konsumenterna mot hälsorisker som kan vara förbundna med konsumtion av livsmedel och mot oredliga förfaranden vid tillverkning eller övrig hantering av livsmedel.

Ett grundläggande villkor för att dessa syften skall nås är att tillsynen över lagstiftningens efterlevnad är effektiv.

I likhet med vad som är fallet på många andra lagstiftningsområden är tillsynens huvudsakliga uppgift på livsmedelslagstiftningens område att förebygga överträdelser. Den uppgiften löses genom den fortlöpande livsmedelstillsyn som med vissa undantag miljö- och hälsoskyddsnämnderna är ålagda att svara för enligt 24 § livsmedelslagen (1971:511) och 48 § livsmedelsförordningen (1971:807). Tillsynen omfattar i princip varje anläggning vari livsmedel tillverkas, bereds, saluförs, serveras eller på annat sätt hanteras. För tydlighets skull bör nämnas att också vattenverk är livsmedelsanläggningar.

Den fortlöpande livsmedelstillsynen går normalt till så att personal från miljö- och hälsoskyddsnämnden med viss regelbundenhet besöker alla livsmedelsanläggningar i kommunen. Inspektionsbesöken tar främst sikte på att kontrollera de hygieniska förhållandena vid hanteringen av livsmedel. I förekommande fall kan också märkningsfrågor eller andra redlighetsfrågor tas upp vid inspektionerna. I samband med inspektionerna sker regelbundet provtagning och undersökning av uttagna prov. Provtagning gäller oftast mikrobiologiska undersökningar men prov tas ut också för kemiska undersökningar för att utröna livsmedlens sammansättning i olika avseenden.

Närmare föreskrifter rörande provtagning och undersökning finns i livsmedelsverkets kungörelse (SLV FS 1981:12) om viss offentlig livsmedelskontroll och i kungörelsen (SLV FS 1983:12) om dricksvatten m.m. Kungörelserna bifogas detta yttrande. I den förstnämnda kungörelsen har tillsynsobjekten delats in i fyra grupper med hänsyn till hur känsliga från livsmedelshygienisk synpunkt olika slags anläggningar bedöms vara. Samti-

digt har i kungörelsen (bilaga 2) angetts den högsta tillåtna sammanlagda årskostnad för provtagning och undersökning som resp. anläggningars innehavare är skyldig att tåla. Beloppsgränserna är satta så att det skall vara möjligt att genomföra två fullständiga mikrobiologiska undersökningar, även i fråga om små anläggningar och sådana anläggningar som av andra skäl är mindre känsliga från hygienisk synpunkt.

Frågan hur ofta inspektioner normalt sker går inte att besvara på ett entydigt sätt. Inspektionsverksamheten styrs av storleken och känsligheten på livsmedelsanläggningarna men också av erfarenheter från tidigare inspektioner. Den faktor som främst styr omfattningen av inspektionsverksamheten är emellertid de resurser miljö- och hälsoskyddsnämnderna tilldelas för denna verksamhet.

Denna fråga har uppmärksamrats av livsmedelskontrollutredningen som i betänkandet Kontroll av livsmedel (SOU 1986:25) konstaterade att det råder stora brister i livsmedelskontrollen. Enligt utredningen är kontrollen mycket ojämn över landet och det finns stora skillnader mellan kommunerna. Man konstaterade att 100 av landets 284 kommuner endast hade *en* hälsoskyddsinspektör anställd för alla de olika uppgifter som nämnderna svarade för samtidigt som många små kommuner fått tillsynsansvaret för stora och komplicerade livsmedelsanläggningar. Utredningen ansåg vidare att kommunernas politiska prioriteringar hittills inte alltid gynnat livsmedelstillsynen.

Livsmedelsverket har i sitt remissyttrande över betänkandet instämt i den av utredningen gjorda bedömningen.

I Pajala kommun finns enligt uppgift ett 90-tal lokaler vari livsmedel hanteras. Det är främst fråga om butiker och matserveringar. Livsmedelstillverkningen i kommunen är av liten omfattning. I fråga om den livsmedelshantering som förekommer i Pajala kommun är det enligt livsmedelsverkets bedömning ett minimikrav att den fortlöpande tillsynen över hanteringen innefattar att varje livsmedelsanläggning i kommunen inspekteras åtminstone en gång per år.

Några konsekvenser av den uteblivna tillsynen i Pajala kommun är inte kända för livsmedelsverket. Det innebär emellertid inte att några sådana konsekvenser inte skulle ha uppstått. Det är ett känt faktum att bara en bråkdel av alla de magsjukdomar som orsakas av bristfällig livsmedelshygien kommer till miljö- och hälsoskyddsnämndernas kännedom. Mörkertalet för dessa sjukdomar får anses vara mycket stort. Någon regelbunden rapportering till livsmedelsverket om inträffade insjuknanden förekommer inte.

Enligt livsmedelsverket kan den uteblivna tillsynen också ha fått konsekvenser i fråga om redligheten i livsmedelshanteringen. Den fortlöpande tillsynen medverkar till att upprätthålla laglydnaden på livsmedelsområdet. Att såsom skett i Pajala kommun inställa denna tillsyn verkar i motsatt riktning. Eftersom risken för upptäckt kan framstå som mycket liten, inbjuder det mindre nogräknade företagare till att förfara oredligt.

Genom att inte fullgöra sina skyldigheter att utöva fortlöpande livsmedelstillsyn har miljö- och hälsoskyddsnämnden i Pajala kommun inte bara åsidosatt sina skyldigheter enligt lag utan också i hög grad eftersatt kommuninvånarnas intressen av god livsmedelssäkerhet och skydd mot oredlighet i livsmedelshanteringen.

Tyvärr är Pajala kommun inte ensam om att ha en dålig livsmedelstillsyn. För att exemplifiera detta och den nyss redovisade bedömningen av livsmedelskontrollutredningen vill livsmedelsverket för JO:s kännedom översända vissa handlingar som rör förhållandena i Jämtlands län.

Enligt livsmedelsverket, som ser med stor oro på den nuvarande situationen, är livsmedelstillsynen bristfällig i alltför många kommuner på grund av

att miljö- och hälsoskyddsnämnderna har för små resurser. Samtidigt har vare sig länsstyrelsen eller livsmedelsverket med nuvarande lagstiftning befogenheten att gå in och rätta till förhållandena när den fortlöpande tillsynen uppenbart är åsidosatt i någon kommun.

Livsmedelsverket ifrågasätter om inte situationen får anses så allvarlig att JO med stöd av 4 § lagen (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen bör genom framställning till regeringen eller riksdagen väcka frågan om åtgärder från statens sida.

I remissvaret från länsstyrelsen anfördes bl. a. följande:

— — —

Vid utförda stickprovskontroller, som länsveterinären företagit i ett antal slumpvis utvalda livsmedelsföretag inom Pajala kommun, har det dock framkommit sakförhållanden som får anses tyda på uppenbara brister i livsmedelskontrollen. Otillfredsställande hantering av framför allt färskvaror och klara brister i fråga om märkning av livsmedel har kunnat konstateras vid dessa besök. Vidare har det konstaterats att bevakningen av huruvida livsmedelspersonal undergått föreskriven hälsokontroll är försummad. Sammantaget inger dessa effekter av en bristfällig eller i det närmaste helt obefintlig fortlöpande livsmedelstillsyn en berättigad oro med tanke på de ökade risker för hälsa och sundhet som en försämrad hygienkontroll i livsmedelsaffärer, lokaler för framställning av livsmedel, bespisningslokaler och övriga näringsställen etc. på sikt kan tänkas ge. På förfrågan hos chefsläkaren vid Vårdcentralen i Pajala har denne meddelat, att även om det sporadiskt förekommit insjuknanden i begränsad epidemiartad form med symptom i form av diarréer etc. talar dock det mesta för att det varit fråga om virussmitta, vilken inte indikerat specifikt livsmedel som tänkbart agens för smittoöverföring.

— — —

Länsstyrelsen gör följande sammanfattande bedömning.

Pajala kommun har under perioden från 1987-01-01 till dags dato i det närmaste saknat fortlöpande livsmedelstillsyn. Med någon grad av säkerhet kan det inte visas att detta gett påvisbara negativa hälsoeffekter för kommunens befolkning. Beslutet att inte utföra någon fortlöpande livsmedelstillsyn är enligt länsstyrelsen uppenbart lagstridigt. Det är ett principiellt allvarligt fel av en offentlig myndighet. Att verksamhetsområdet rör medborgarnas hälsa gör beslutet än mer klandervärt. — — —

Under utredningen framkom att kommunen beslutat anställa en miljöskyddsinspektör på halvtid.

I beslut den 20 april 1988 förklarade sig JO Ragnemalm utgå från att kommunens beslut att anställa en miljöskyddsinspektör medförde, att kommunen återupptog den fortlöpande livsmedelstillsynen. JO anförde vidare:

Som såväl JO Holstad som livsmedelsverket och länsstyrelsen konstaterat strider kommunens beslut att inte utöva någon fortlöpande livsmedelstillsyn mot livsmedelslagstiftningen. Att kommunen beslutat vidhålla sitt tidigare beslut, sedan man av både JO och länsstyrelsen erinrats om sina författningsenliga skyldigheter, gör saken särskilt allvarlig och aktualiserar frågan om vilka möjligheter som står till buds att beivra fall av uppenbart lagtrots av kommunala myndigheter.

Med undantag för ledamot av beslutande församling, dvs. kommunfullmäktige och landsting, är förtroendevalda inom kommunen, liksom också där anställda tjänstemän, underkastade straffansvar enligt bestämmelserna i 20 kap. 1 § brottsbalken. Tillämpningsområdet för dessa straffbestämmelser har emellertid på flera sätt starkt begränsats.

För att brott skall föreligga krävs för det första, att befattningshavaren i myndighetsutövning uppsåtligen eller av grov oaktsamhet åsidosätter vad som till följd av lag eller annan författning gäller för myndighetsutövningen. Att det i det aktuella fallet rört sig om myndighetsutövning, och att miljö- och hälsoskyddsnämnden åsidosatt bestämmelserna om denna myndighetsutövning – vilket t. o. m. kommit till uttryck i ett formligt beslut – synes tämligen klart. Så långt faller agerandet alltså inom stadgandets tillämpningsområde.

Det fordras emellertid för det andra också, att gärningen för det allmänna eller någon enskild medför förfång eller otillbörlig förmån, som ej är ringa. Om otillbörlig förmån är här uppenbarligen inte fråga, och vad gäller förfång framgår av livsmedelsverkets och länsstyrelsens remissvar hit att några direkta skadeverkningar, orsakade av besluten att inte bedriva fortlöpande livsmedelstillsyn, inte har kunnat iakttagas. Länsstyrelsen har väl påpekat vissa otillfredsställande förhållanden på livsmedelsområdet i kommunen, men dessa synes inte vara av sådan art, att förfång i brottsbalkens mening kan anses föreligga, och torde inte heller kunna anses bevisligen orsakade av den fortlöpande livsmedelstillsynens upphörande. Det bör påpekas, att en kränkning enbart av det allmänna intresset av att lagar och författningar tillämpas på ett riktigt sätt inte medför, att sådant förfång föreligger; för att så skall anses vara fallet, fordras en mera konkret skada.

Sammanfattningsvis anser jag inte, att det finns tillräcklig grund för misstanke, att de som deltagit i de ifrågavarande besluten i miljö- och hälsoskyddsnämnden i kommunen gjort sig skyldiga till brott enligt 20 kap. 1 § brottsbalken.

Frågan är då, om det finns möjlighet att genom överordnad tillsynsmyndighets försorg ingripa mot den kommunala nämndens passivitet i aktuellt hänseende. Tillsynsmyndigheter enligt livsmedelslagstiftningen är, förutom miljö- och hälsoskyddsnämnderna, livsmedelsverket och länsstyrelserna. De senare myndigheterna kan emellertid inte ge nämnderna några direktiv för hur de konkret skall utöva tillsynen. Verket och länsstyrelserna är visserligen behöriga att själva utföra alla tillsynsuppgifter och skulle alltså, rent teoretiskt, kunna överta nämndens arbete, men det säger sig självt, att detta inte är någon acceptabel lösning, i vart fall inte annat än på mycket kort sikt.

Som jag tidigare antytt, finns det anledning att se mycket allvarligt på att en myndighet fattar uppenbart lagstridiga beslut, och det måste anses otillfredsställande, att det är så svårt att ingripa häremot. Av livsmedelsverkets remissvar framgår att problemet ingalunda är isolerat till Pajala kommun. De upplysningar som verket lämnat ger anledning anta, att det även i andra kommuner förekommer, att man – utan att ha fattat formellt beslut om saken – i verkligheten inte uppfyller livsmedelslagstiftningens krav på fortlöpande livsmedelstillsyn. Det finns därför anledning att rikta lagstiftarens uppmärksamhet på förhållandet.

I sammanhanget kan erinras om att problem av liknande art för en tid

sedan varit föremål för JO:s prövning. Det rörde sig då om kommunala myndigheters vägran att rätta sig efter förvaltningsdomstols avgörande i kommunalbesvärsmål. (Även JK har haft denna fråga till prövning.) Ett beslut av JO Holstad i ett antal sådana ärenden finns redovisat i Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 1986/87 s. 297 f. JO uttalade därvid som sin mening, att det fanns anledning för statsmakterna att vidta åtgärder i syfte att förebygga att ytterligare fall av detta slag kom att inträffa, och att det var troligt, att lagändringar kunde behövas. Regeringen beslöt den 24 april 1986 att tillkalla en utredare, som fick i uppdrag att förutsättningslöst överväga behovet av åtgärder med syfte att motverka att kommuner och landstingskommuner överskrider gränserna för den kommunala kompetensen och sätter sig över domstolarnas avgöranden.

Enligt min mening är den form av lagtrots som framkommit i Pajalaärendet ännu allvarligare än den obenägenhet att följa förvaltningsdomstolarnas avgöranden i kommunalbesvärsmål som nyss berörts. Då det gäller en lagstiftning, som direkt är inriktad på att skydda människors liv och hälsa, framstår det som särskilt angeläget, att tillämpliga regler noggrant iakttages; det bör framhållas, att tillsynen enligt livsmedelslagstiftningen också omfattar vattenverk, varför brister i kontrollen kan få synnerligen allvarliga konsekvenser. Även om det torde vara tämligen unikt, att en kommun – som i det aktuella fallet – dokumenterar sin avsikt att åsidosätta tillsynsuppgiften i ett formligt beslut, framgår av utredningen här att förhållandena de facto är desamma i flera andra kommuner.

Då, som framgått, effektiva korrekptionsmedel mot lagtrots av denna typ – där en lag och en på denna grundad förordning medvetet åsidosätts – saknas, och med beaktande av att uppdraget till den ovannämnda, 1986 tillsatta utredningen knappast direkt tar sikte på den här aktuella situationen, anser jag skäl föreligga att ta i anspråk den i 4 § lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän fastlagda befogenheten att göra framställning till regeringen i ämnet. Efter samråd med chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh har jag därför beslutat att med särskild skrivelse överlämna ett exemplar av detta beslut till regeringen.

Uttalanden angående tillsynsmyndighets skyldigheter enligt olika lagar på miljöskyddets och naturvårdens m. fl. områden

Under senare år har JO i ett antal ärenden haft anledning att uttala sig om tillsynsmyndigheternas – och framför allt länsstyrelsernas – åligganden enligt olika lagar, som rör miljöskydd och naturvård m. m. Frågan har också kommit upp vid ett par länsstyrelseinspektioner. De lagar, vars tillämpning varit aktuell, är miljöskyddslagen, naturvårdslagen, vattenlagen, förordningen (1985:836) om bekämpningsmedel och lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor, vilken lag numera upphävts och ersatts av lagen (1983:426) om kemiska produkter med därtill anslutande författningar.

Till protokollet över inspektion av länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län den 17 mars 1988 lät JO Ragnemalm anteckna bl. a. följande.

Om länsstyrelsen på något sätt – oavsett vilket – får kännedom om en överträdelse av en lag eller annan författning över vars efterlevnad länsstyrelsen har att öva tillsyn, kan den inte helt underlåta att ingripa, även om det i den ifrågavarande författningen inte finns någon föreskrift, motsvarande den i 38 § miljöskyddslagen, som ålägger tillsynsmyndigheten att verka för att sådana överträdelser beivras. Det ligger i sakens natur, att tillsynsfunktionen inkluderar en skyldighet att se till att överträdelser möts med de åtgärder som påkallas av omständigheterna. När det föreligger en klar misstanke om att det begåtts en straffbar överträdelse, måste en åtalsanmälan i allmänhet anses påkallad. Givetvis måste man vid valet av åtgärd ta hänsyn till brottets svårhetsgrad. Vid bagatellartade förseelser kan det sålunda finnas skäl att underlåta åtalsanmälan. Även ett beslut att inte vidta några åtgärder med anledning av en iakttagen överträdelse bör dokumenteras.

Att anmälan till polis eller åklagare gjorts av någon annan, eller att dessa myndigheter på annat sätt fått kännedom om en överträdelse, utgör inte heller tillräckliga skäl för tillsynsmyndigheten att avstå från att själv göra en anmälan. En anmälan från tillsynsmyndigheten torde, med tanke på den sakkunskap som bör finnas där, i regel få större tyngd än en anmälan från annat håll. Det kan finnas risk för att polis och åklagare av tillsynsmyndighetens passivitet drar den slutsatsen, att denna inte ser särskilt allvarligt på det inträffade, och därför själva ger utredningen låg prioritet. Detta gäller även när länsstyrelsen inte kan tillföra ärendet något i sak, därför att det redan är klart vad som inträffat. Skulle det däremot i något avseende vara oklart vad som hänt, får det anses åligga länsstyrelsen att utreda saken.

De synpunkter beträffande tillsynsansvaret och skyldigheten att verka för att brott beivras som framförts ovan överensstämmer i sak med den inställning som JO givit uttryck för dels i en anteckning till protokollet över inspektion av länsstyrelsen i Kronobergs län den 18–19 februari 1988, dels i ett antal ärenden, vari beslut meddelats de senaste åren (t. ex. dnr 2243-1982, 3142-1982, 1537-1982, 533-1984, 683-1984, 3110-1985, 858-1986, 2224-1986 och 588-1988). Ärendet med dnr 683-1984 finns redovisat i JO:s ämbetsberättelse 1985/86 s. 410.

Plan- och byggnadsväsendet

Byggnadsnämnd har gjort sig skyldig till befogenhetsöverskridande genom att besluta i fråga, som skall prövas av allmän domstol på talan av åklagaren

(Dnr 1260-1987)

Vid inspektion av byggnadsnämnden i Ystads kommun i april 1987 antecknades bl. a. följande i inspektionsprotokollet.

Byggnadsnämnden har under återopande av 7 § lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. (LPI) eftergett tilläggsavgift oaktat frågor om sådan avgift skall prövas av allmän domstol på talan av åklagaren (se 8 § tredje stycket första punkten LPI). JO beslöt att med anledning av iakttagelserna inhämta yttrande från byggnadsnämnden.

Byggnadsnämnden svarade följande.

Byggnadsnämnden har missuppfattat att ändring i lagen om påföljder och ingripande vid olovligt byggande m. m. prop. 1985/86:35 ger möjlighet för byggnadsnämnden att efterge byggnadsavgift, särskild avgift och tilläggsavgift när överträdelsen är ringa och byggnadslov kan beviljas. Dessa ärenden har ansetts som sådana och har därför ej överlämnats till allmän domstol. Numera har dock noterats att endast byggnadsavgift och särskild avgift kan efterges av byggnadsnämnden.

I beslut den 29 oktober 1987 yttrade JO Ragnemalm:

Jag måste konstatera, att byggnadsnämnden i de ifrågavarande fallen har gjort sig skyldig till ett flagrant befogenhetsöverskridande. Även om det inträffade vittnar om en anmärkningsvärd brist på omsorg och noggrannhet vid ärendehandläggningen, anser jag dock omständigheterna inte vara sådana, att jag har anledning att driva saken vidare. Jag företar alltså ingen ytterligare åtgärd utan låter det stanna vid den allvarliga kritik, som ligger i det ovan sagda.

Frågor om handläggning (besvärshänvisning m. m.) som uppkommit sedan byggnadsnämnd gjort en delfråga i ett byggnadslovsärende till föremål för särskilt beslut ("förhandsbesked")

(Dnr 1265-1987)

Vid den ovan nämnda, i april 1987 företagna inspektionen av byggnadsnämnden i Ystads kommun uppmärksammades vidare bl. a. ett ärende, som gällde ansökan om byggnadslov för om- och tillbyggnad av flerbostadshus. Sökanden hade i ärendet framhållit, att endast sju bilplatser behövdes. Nämnden beslöt den 19 mars 1986 med angivande av ett visst skäl, att 17 bilplatser erfordrades och att avtal skulle upprättas innan byggnadslov kunde beviljas. Besvärshänvisning meddelades inte.

I inspektionsprotokollet anmärktes i anslutning till dessa uppgifter om sakförhållandena följande.

Beslutet förefaller att i realiteten innebära ett avslag på ansökningen. särskilt med hänsyn till att sökanden inte underrättas om någon möjlighet att på annat sätt utverka ett överklagbart beslut. JO beslöt därför att nämnden skulle yttra sig över det anförda.

Nämnden yttrade som svar på remissen följande.

Byggnadsnämnden har uppfattat sökandens skrivelse om parkeringsplatser som anhållan om förhandsbesked beträffande erforderligt antal bilplatser. Avgörande beslut skulle fattas i samband med prövning av ansökan om byggnadslov för hela ärendet, där också parkeringsfrågan ingår. Med denna motivering har byggnadsnämnden ansett att besvärshänvisning inte skulle bifogas protokollet över förhandsbesked.

Vid ärendets avgörande den 12 november 1987 anförde JO Ragnemalm följande. (Den avslutande kommentaren hänför sig även till ett annat, samtidigt avgjort ärende angående samma byggnadsnämnds handläggning.)

Enligt nämndens i yttrandet lämnade förklaring är beslutet om parkeringsplatsernas antal tydligen avsett att uppfattas som ett icke bindande förhandsbesked. Detta ter sig något överraskande mot bakgrund av att företeelsen förhandsbesked, meddelade genom formliga nämndbeslut enligt viss tidigare praxis, liksom numera enligt plan- och byggnadslagen (1987:10; se 8 kap. 34 §), hänför sig till lokaliseringsfrågan, således den primära frågan huruvida en sökt åtgärd kan tillåtas på avsedd plats. (Prop. 1985/86:1 s. 284–285.)

Med byggnadsnämndens uppfattning om beslutets karaktär kan det synas följdriktigt att inte lämna någon besvärshänvisning. Jag hyser emellertid av bl. a. följande skäl starka betänkligheter mot det praktiserade förfarandet.

För att man över huvud skall kunna acceptera, att en byggnadsnämnd meddelar förhandsbesked, som inte avses skola vara formligen bindande vid den efterföljande, slutliga prövningen av byggnadslovsansökningen, måste ett oavvisligt krav vara, att beslutets "oförbindande" karaktär klart framgår av dess avfattning. Har beslutet i stället utformats så, att det – oavsett avsikten – framstår som direkt normerande för innehållet i ett senare beslut, som nämnden kan komma att fatta, bör det enligt min mening såsom vilseledande undanröjas efter en besvärsprövning. (Se närmare om hithörande frågor Ragnemalm. Förvaltningsbesluts överklagbarhet, 1970, s. 549; jfr s. 547.)

I det aktuella fallet framgår på intet sätt av det i protokollet intagna beslutet, att detta innefattade ett "oförbindande" förhandsbesked. Det framstår snarast som ett slutligt avgörande av en delfråga i det anhängiga byggnadslovsärendet – ett partiellt avslag, som utesluter bifall till ansökningen som helhet. Jag går med hänsyn till nämndens i remissyttrandet deklarerade avsikt med beslutet – att endast lämna ett oförbindande förhandsbesked – inte närmare in på frågan, om det är lämpligt eller ens tillåtligt att meddela dylika delbeslut, utan nöjer mig med att konstatera, att ett sådant beslut under alla förhållanden är överklagbart och skall förses med besvärshänvisning.

Jag vill avslutningsvis som en sammanfattande iakttagelse påtala, att byggnadsnämnden bl. a. genom ovarsam användning av vissa termer och uttryckssätt visat oförmåga att i besluten ge adekvata uttryck för sina intentioner.

Kommunikationsväsendet

I ett ärende gällande klagomål mot postverket angående öppnande av ett brev, som ansetts obeställbart, har fråga uppkommit bl. a. om de vid förfarandet tillämpade reglerna är förenliga med regeringsformens föreskrifter om skydd mot undersökning av förtroliga försändelser. Framställning har gjorts till regeringen för att väcka fråga om eventuella normgivningsåtgärder

(Dnr 1382-1987)

JO Ragnemalm uttalade i beslut den 30 juni 1988 följande.

4 Bedömning

Jag tar först upp frågan, om postverkets handläggning var förenlig med dess egna bestämmelser (4.1), för att sedan övergå till den principiellt mera intressanta frågan om dessa bestämmelsers grundlagsenlighet (4.2). Efter ett sammanfattande slutomdöme (4.3) redovisar jag den framställning till regeringen som min bedömning av ärendet föranleder (4.4).

4.1 Handläggningens förenlighet med postverkets bestämmelser

Det aktuella brevet har hanterats enligt postverkets bestämmelser om obeställbara försändelser. Inledningsvis kan resas frågan, huruvida brevet var obeställbart av den anledningen, att det var ofrankerat. Vad som framkommit ger vid handen, att så med hänsyn till omständigheterna i övrigt får anses ha varit fallet. (Jfr poststadgans §§ 57, 58, 98 och 101.)

I denna situation skulle brevet enligt § 107 poststadgan skickas "till avsändaren, om uppgift om avsändarens namn och postadress finns på försändelsen". Då uppgift om postadress saknades på det aktuella brevet, förfor postverket enligt dessa regler strikt formellt korrekt, när man gick vidare i förfarandet på sätt som skedde; det har inte heller påståtts, att själva öppningsproceduren tillgått på annat sätt än poststadgans regler föreskriver.

Det sagda betyder på intet sätt, att hanteringen av brevet kan gå fri från kritik. Postverket har i ärendet vitsordat att förfarandet inte var förenligt med vad posten strävar efter i en situation av detta slag och medgivit, att den saknade uppgiften om postadress var möjlig att skaffa fram utan omgång. Uppenbarligen var det, som postverket också gett uttryck för, ytterst beklagligt att brevet öppnades i stället för att enbart med ledning av de tillgängliga uppgifterna knytas till avsändaren och tillställas henne.

Jag är alltså kritisk till postverkets hantering av Marie Hallstens brev till försäkringskassan, även om saken bedömes från postverkets egen utgångspunkt, dvs. att poststadgans bestämmelser om brevöppning skulle tillämpas. Härtill kommer nu att dessa bestämmelsers grundlagsenlighet starkt kan ifrågasättas.

4.2 Frågan om bestämmelsernas grundlagsenlighet

Enligt 2 kap. 6 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. Postverket utgör en del av "det allmänna". Då det gäller postbefordran, som utövas som statligt monopol, gör sig behovet av skyddsregler särskilt starkt gällande, eftersom "det allmänna har mera påtagliga möjligheter att göra intrång för tillgodoseende av egna intressen på bekostnad av den förtroliga kommunikationen" (Petrén-Ragnemalm, Sveriges grundlagar, 1980, s. 55). Med anledning av vad postverket anfört om de påtalade åtgärdernas servicekaraktär bör emellertid betonas, att grundlagsbestämmelsens tillämplighet inte förutsätter, att ingreppet företas i det allmännas intresse. Avgörande är i stället vem som i den aktuella situationen faktiskt gör ingreppet i den enskildes frihetssfär. (Se t. ex. SOU 1975:75 s. 96.) För tydlighets skull kan tillfogas att brevöppningens karaktär av intrång självfallet inte i grunden påverkas av det av postverket påpekade förhållandet, att postpersonalen är ålagd tystnadsplikt. "Det allmänna" har sålunda här genom postverket företagit ett sådant intrång i rätten till förtrolig kommunikation som avses i 2 kap. 6 § RF.

Begränsning av aktuell rättighet få enligt 2 kap. 12 § RF endast ske genom av riksdagen stiftad lag, tillkommen under iakttagande av de materiella och processuella föreskrifter som anges i detta stadgande. Möjlighet att härvidlag delegera normgivningskompetens till regeringen föreligger inte. De åberopade bestämmelserna i allmänna poststadgan, som antagits av postverket med stöd av den av regeringen utfärdade instruktionen för verket, uppfyller alltså inte grundlagens krav. Enligt 11 kap. 14 § RF får sådana bestämmelser inte tillämpas.

Det sagda rubbas inte av det förhållandet, att poststadgan är av äldre datum än berörda regler i RF och att man därvid har att beakta RF:s övergångsbestämmelser. Enligt dessa bestämmelser äger äldre författning fortsatt giltighet utan hinder av att den inte tillkommit i den ordning som skulle ha iakttagits vid tillämpning av RF (punkt 6: se även punkt 5 i de i samband med 1976 års grundlagsändring utfärdade övergångsbestämmelserna. SFS 1976:871). En förutsättning för att dessa övergångsbestämmelser skall aktualiseras är, att postverkets rättighetsbegränsande föreskrifter inte efter RF:s ikraftträdande ändrats utan att RF:s ordning iakttagits. Så har emellertid skett. De företagna ändringarna är av verklig substans, då öppning av obeställbara försändelser inte, som tidigare, skall ske hos verkets centralförvaltning utan inom resp. postregion vid s. k. regional adressservice. Hanteringen av de aktuella försändelserna har därigenom kommit att inbegripa ett betydligt större antal funktionärer än tidigare, vilket är väsentligt ur integritetssynpunkt och måste anses påverka innehållet i begränsningen av skyddet mot undersökning av brev.

Utan att närmare utföra tankegången tycks postverket i sitt yttrande till JO häremot vilja göra gällande, att poststadgans bestämmelser om brevöppning utgör avtalsvillkor, som envar som anlitar verkets tjänster får anses ha godtagit; postverket nämner i sammanhanget, att "Allmän poststadga finns tillgänglig på samtliga postkontor". Med dessa uttalanden tycks postverket vilja hävda, att "det allmänna" inte företagit något ingrepp i den grundlags-

skyddade rätten till förtrolig kommunikation utan endast agerat i enlighet med ett mellan verket och kunden träffat avtal. Om detta är postverkets mening – remissyttrandet, som i andra delar snarare tycks utgå från att poststadgans brevöppningsregler utgör föreskrifter i RF:s mening, vidlades av en besvärande oklarhet på denna punkt – måste jag bestämt ta avstånd från en sådan tanke. En konstruktion av detta slag skulle innebära, att den myndighet som har ensamrätt till regelbunden befordran mot avgift av bl. a. slutna brev (1 § kungörelsen härom, 1947:175) de facto gavs rätt att i sin verksamhet själv – med bortseende från grundlagens formella och materiella regler om förutsättningarna för fri- och rättighetsbegränsningar – avgöra, om medborgarna skall få åtnjuta rätt till förtrolig kommunikation. I förlängningen av ett sådant resonemang ligger, att postverket som förutsättning för att åtaga sig att befordra kundens brev teoretiskt skulle kunna stipulera, att man av vilket skäl som helst har rätt att bryta försändelsen. Medborgarnas enda möjlighet att slå vakt om ett brevets förtroliga karaktär skulle då vara att tacka nej till postverkets erbjudande om befordran under sådana villkor. Det sagda torde visa, att "avtalsvillkorskonstruktionen" ter sig närmast absurd.

I sammanhanget kan nämnas att min uppfattning i den aktuella frågan synes ha stöd i vissa uttalanden i förarbetena till den lagstiftning varigenom 2 kap. 6 § RF fick sin nuvarande utformning. Då det i prop. 1975/76:209 s. 148 påpekas, att det i grundlagsstadgandet fastlagda skyddet för förtrolig kommunikation inte hindrar, att postverket undersöker t. ex. om villkoren för postbefordran av trycksak är uppfyllda, syftas uppenbarligen på sådana försändelser vilka det framstår som uteslutet att betrakta som förtroliga, varför e contrario vanliga brev och andra slutna försändelser omfattas av skyddet. Redovisningen av gällande rätt i fri- och rättighetsutredningens till grund för propositionen liggande betänkande (SOU 1975:75 s. 282 f.), där poststadgans regler om brevöppning berörs, synes bygga på samma uppfattning.

Min slutsats är alltså, att postverket bryter mot 2 kap. 6 § RF, då man enligt poststadgans bestämmelser öppnar slutna försändelser. Då normgivningsåtgärder ter sig angelägna, finner jag det påkallat att första regeringens uppmärksamhet på resultatet av min bedömning i detta ärende.

4.3 Slutomdöme

Även om man bedömer postverkets handlande från dess egen utgångspunkt – att poststadgans bestämmelser om öppnande av brev skulle tillämpas – har Marie Hallsten enligt min mening fog för sin kritik. Till nöds kan hanteringen av hennes brev visserligen sägas under nämnda förutsättning ha tillgått formellt korrekt, men det är uppenbart att omständigheterna i det aktuella fallet – framför allt det förhållandet, att hennes adress utan svårighet kunde spåras – var sådana, att brevet inte borde ha öppnats. Förfarandet synes präglas av en företagaranda, dominerad av i och för sig vällovliga strävanden efter rationalitet, effektivitet och service men utan känsla för integritetsaspekten.

Allvarligare är att postverket inte synes medvetet om att brevöppning –

oavsett syftet – innefattar ett sådant ingrepp från det allmännas sida i enskilds rättighet som grundlagen i princip förbjuder.

Verkets svar på den remitterade promemorian andas ingen förståelse för problematiken, som negligeras eller avfärdas med föga underbyggda påståenden om att den som anlitar postens tjänster underkastar sig dess postöppningsregler som avtalsvillkor. Enligt min mening står det klart, att poststadgans bestämmelser utgör föreskrifter i RF:s mening, och att de är av lägre valör än den i RF för ändamålet stipulerade. Postverket har alltså saknat erforderligt stöd i lag för den företagna postöppningen.

4.4 Framställning till regeringen

Som framgått saknas för närvarande det enligt 2 kap. 6 och 12 §§ regeringsformen erforderliga lagstödet för sådan postbehandling som innefattar öppnande av förtrolig försändelse. Anses det nödvändigt, att postverket i vissa fall får tillgripa brevöppning, krävs alltså att riksdagen stiftar lag i ämnet.

Därvid är att beakta att enligt 2 kap. 12 § andra stycket RF begränsning i bl. a. rätten till förtrolig kommunikation endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle, och att sådan begränsning aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och ej heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Den återhållsamhet som här ålägges lagstiftaren synes i förevarande situation få som främsta konsekvens, att en grundläggande intresseavvägning måste göras. Mot intresset av att kunna återställa försändelsen till avsändaren måste ställas det integritetsintrång som brevöppningen innebär. Resultatet av en sådan intresseavvägning kan bli, att föreskrifter om brevöppning måste accepteras, men att befogenheten bör utformas på ett sätt, som minimerar integritetsskadorna. Bedömningen synes emellertid också kunna utmynna i att befogenheten helt kan undvaras, och att problemet med obeställbara försändelser får lösas på annat sätt; det tål att övervägas, huruvida inte den enskilde genomsnittligt sett föredrar att riskera, att en obeställbar försändelse efter viss liggetid förstörs, framför att behöva befara, att innehållet röjs, låt vara för en begränsad krets. I sistnämnda fall erfordras alltså ingen lagstiftning utan i stället endast en revision av poststadgan, innefattande bl. a. ett borttagande av bestämmelserna om öppnande av förtroliga försändelser.

Då någon form av normgivningsåtgärder enligt vad ovan utvecklats synes erfordras för att komma till rätta med det i ärendet aktualiserade problemet, anser jag skäl föreligga att ta i anspråk den i 4 § lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän fastlagda befogenheten att göra framställning till regeringen. I samråd med chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh har jag därför beslutat att med särskild skrivelse överlämna ett exemplar av detta beslut till regeringen.

Anställningsfrågor

Fråga om kravet på saklighet och opartiskhet åsidosatts i ett kommunalt tjänstetillsättningsärende

(Dnr 2294-1986)

I en anmälan till JO gjorde Torbjörn Tännsjö gällande, att Nacka kommun i ett tjänstetillsättningsärende använt sig av "politisk registrering och politisk svarlistning" och även åsidosatt kravet på saklighet och opartiskhet. Ärendet gällde en tjänst vid en barnstuga, som skulle drivas enligt den s. k. pysslingidén. Enligt anmälan hade man utan saklig grund vägrat anställa en välmeriterad sökande, som uttalat politiska uppfattningar rörande Pysslingen AB.

Efter remiss lämnade kommunkansliet skriftliga upplysningar i saken. Man anförde bl. a. att anledningen till att personen i fråga inte erhöll anställning vid den aktuella barnstugan var, att föreståndaren bedömde att det inte var möjligt att anställa en person, som genomgående vid tidigare MBL-förhandlingar företrätt en uppfattning som var klart negativ till den s. k. pysslingidén.

JO Ragnemalm uttalade i beslut den 24 augusti 1987 följande.

Utredningen ger inte belägg för att det förekommit någon sådan registrering av personuppgifter, varigenom några rättsregler angående sådan registrering kan ha åsidosatts. Utredningen ger inte heller vid handen, att det skulle ha förekommit något som kan betecknas som en "svartlistning". Jag lämnar därför klagomålen i dessa delar utan åtgärd.

Klagomålen riktas också mot att kommunen vid tillsättningen av tjänst vid en barnstuga, som skulle drivas enligt den s. k. pysslingidén, tagit hänsyn till den sökandes uttalade negativa uppfattning om åtminstone vissa inslag i denna idé. I detta sammanhang har jag anledning att framhålla, att JO i regel inte har anledning att gå in på sådana lämplighetsbedömningar som uppkommer vid tjänstetillsättningar; det hänger samman med att olika uppfattningar kan föreligga i sådana frågor, utan att någon uppfattning kan betecknas som felaktig från rättsliga utgångspunkter. Det finns emellertid inget hinder mot att JO granskar, om det grundläggande kravet på saklighet och opartiskhet uppfyllts.

Offentlig förvaltning får naturligtvis inte bedrivas på ett sätt, som är ägnat att undertrycka eller försvåra den fria debatten i samhällsfrågor. Vid meddelande av gynnande beslut av typ tjänstetillsättning får en kritisk inställning från sökandes sida till myndighetens sätt att organisera och utföra den verksamhet i vilken tjänsten ingår normalt inte diskvalificera honom för denna tjänst. Det betyder emellertid inte, att en myndighet i ett sådant ärende alltid skulle vara nödsakad att bortse från en sökandes inställning till den verksamhet i vilken arbetet skall utföras. Avgörande är om denna hans inställning kan befaras inverka på hans förmåga att sköta tjänsten väl.

Kommunen har i detta fall gjort den bedömningen, att en anställning av sökanden med hänsyn till hans inställning till "pyssling-idén" enligt Nacka-

modellen skulle kunna få ogynnsamma konsekvenser för den aktuella daghemsverksamheten. Även om jag hyser viss tvekan beträffande riktigheten av denna bedömning, anser jag inte, att det genom utredningen i detta ärende kan anses visat, att kravet på saklighet och opartiskhet åsidosatts av kommunen.

Fråga om tillämpligheten av förvaltningslagens kommunikationsregel i vissa ärenden hos statens arbetsmarknadsnämnd

(Dnr 1518-1986)

I en anmälan till JO begärde Statsanställdas Förbund att JO skulle utreda, om statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN) på ett riktigt sätt fullgjorde sina uppgifter vid tillämpningen av 15 § förordningen (1979:518) om arbetshandikappade i statligt reglerad anställning m. m. (AHF). I huvudsak ansåg förbundet, att SAMN gjorde sådana bedömningar av missbruksfall att uppsägningar i dylika fall skedde alltför ofta. Vidare ansåg förbundet, att SAMN inte gjorde kompletterande utredningar i tillräcklig omfattning, och att SAMN åsidosatte sin skyldighet att i dessa ärenden iakttaga den i förvaltningslagen fastlagda kommunikationsprincipen.

Efter remiss avgav SAMN yttrande, som bemöttes av förbundet.

I beslut den 10 november 1987 uttalade JO Ragnemalm följande.

Beträffande SAMN:s sakliga bedömningar i ärenden enligt 15 § AHF är att beakta de begränsningar som gäller för JO:s tillsynsverksamhet. Sålunda prövar JO endast undantagsvis sådana materiella frågor, särskilt om de – som i förevarande fall – innefattar lämplighets- eller skälighetsbedömningar eller bedömningar av medicinsk eller liknande art. Utredningen ger inte vid handen, att SAMN bedömt de aktuella ärendena på ett sådant klart felaktigt sätt, att ett ingripande från min sida är motiverat.

Då det gäller klagomålen mot SAMN:s underlåtenhet att iakttaga förvaltningslagens kommunikationsregler finns det däremot anledning att företa en mera ingående granskning. Den tillämpliga regeln var tidigare intagen i 15 § förvaltningslagen (1971:290) och återfinns nu i sakligt oförändrat skick i 17 § av den nya förvaltningslagen (1986:223), som i relevant del (första meningen i första stycket) lyder sålunda: "Ett ärende får inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild." Härav följer sålunda, att bestämelsen är tillämplig i aktuellt fall under förutsättning, 1) att SAMN *avgör ärende*. 2) att detta ärende innefattar *myndighetsutövning mot enskild* och att 3) arbetstagaren är att anse som *part* i ärendet.

I sitt remissyttrande har SAMN härvidlag hänvisat till en bifogad, av SAMN:s utredningsenhet utarbetad information (Info-U nr 3/84). Samman-

ställt med ett annat av SAMN i ärendet företett informationsblad (Info-Rs nr 71/83) ger det återopade materialet vid handen, att SAMN inte anser sig i förevarande ärendetyp ha skyldighet att kommunicera material, som tillförts ärendet, med ifrågavarande arbetstagare. Skälet härtill tycks vara, att arbetstagaren enligt SAMN:s mening saknar partsställning i dessa ärenden. Däremot synes SAMN anse, att arbetstagaren är part hos den myndighet som kontaktat SAMN (fortsättningsvis här benämnd arbetsgivarmyndigheten), varför denna myndighet före sitt beslut måste underrätta honom om "det som tillförts ärendet genom annan än honom själv". Ehuru det inte explicit framgår av SAMN:s yttrande, bör arbetsgivarmyndigheten i konsekvens med detta resonemang, innan man avgör ärendet där, kommunicera även genom SAMN:s försorg inhämtade uppgifter med arbetstagaren.

Statsanställdas Förbund har bemött dessa uppgifter och hävdar, att arbetstagaren är part hos SAMN i ärenden rörande tillämpning av 15 § AHF, och att de beslut SAMN härvidlag meddelar utgör resultat av myndighetsutövning i förvaltningslagens mening.

För egen del gör jag följande bedömning:

1. Då en myndighet vänder sig till SAMN för inhämtande av sådan förklaring som avses i 15 § AHF, *uppkommer hos SAMN ett ärende*, som avslutas genom att SAMN antingen avger eller vägrar dylik förklaring.
2. SAMN:s beslut tillerkännes enligt den tillämpliga författningen en bestämd rättslig verkan av typ positiv rättskraft, då arbetsgivarmyndigheten är förhindrad att säga upp eller avskeda arbetstagaren, om SAMN vägrar att avge förklaring om att åtgärder enligt AHF inte skall vidtas. (Däremot tar SAMN inte ställning till uppsägnings- eller avskedandefrågan; det ankommer på arbetsgivarmyndigheten att efter klartecken från SAMN självständigt pröva denna fråga.) SAMN:s avgörande fungerar alltså som ett slags veto, vilket direkt och automatiskt influerar på arbetsgivarmyndighetens senare beslut. Då SAMN:s beslut sålunda – låt vara på ett indirekt sätt – är avgörande för frågan om arbetstagaren skall kunna sägas upp eller avskedas, avser det hos SAMN genom arbetsgivarmyndighetens initiativ anhängiggjorda ärendet enligt min mening sådan *myndighetsutövning mot enskild* som utgör förutsättning för att bl. a. kommunikationsregeln i förvaltningslagen skall bli tillämplig. (Jfr 3 § i 1971 års förvaltningslag, där som exempel på myndighetsutövning anges "utövning av befogenhet att för enskild bestämma om . . . avskedande eller annat jämförbart förhållande".)
3. Det förhållandet, att ärendet hos SAMN väcks av arbetsgivarmyndigheten och att SAMN:s beslut formellt kommer att rikta sig till denna myndighet, betar enligt min mening inte arbetstagaren hans ställning som *part* i detta ärende. Det avgörande är inte vem som tagit initiativet till ett ärende eller till vem beslutet i ärendet formellt är riktat utan vem som i realiteten direkt drabbas av beslutet (jfr Strömberg i Förvaltningsrättslig tidskrift 1984 s. 345). Ärendet hos SAMN avser arbetstagarens förhållanden, och beslutet påverkar genom sin ovan beskrivna positiva rättskraft hans situation. SAMN får därför enligt min mening inte avgöra sådant ärende utan att han underrättas om uppgifter, som tillförts ärendet genom

någon annan än honom själv, och har beretts tillfälle att yttra sig över dem. Det är för arbetstagaren väsentligt, att han på detta sätt blir i stånd att bemöta uppgifter, som kan tala mot att SAMN inlägger sitt veto. Det är inte tillräckligt, att han på ett senare stadium – innan arbetsgivarmyndigheten avgör det där handlagda ärendet – kommuniceras med material, som inkommit till SAMN.

Min slutsats blir alltså, att de av Statsanställdas Förbund framförda klagomålen är berättigade vad gäller SAMN:s underlåtenhet att iakttaga kommunikationsprincipen. Med beaktande av att ärendena hos SAMN dock, som framgått, i flera avseenden är något speciella – den enskilde parten är varken initiativtagare eller formell adressat – anser jag mig emellertid inte kunna rikta mera allvarlig kritik mot SAMN för att man härvidlag bedömt de aktuella handläggningsreglerna felaktigt.

Allmänna kommunalärenden

Kommunstyrelse har överlämnat ärendet till fullmäktige utan att själv framlägga något förslag. Fråga om behov av att skärpa reglerna om beredningstvång har diskuterats och underställts civildepartementet. – Tillika fråga om räckvidden av JO:s tillsynsgranskning i kompetensfrågor

(Dnr 1806-1985)

Redogörelse för saken

I en anmälan till JO framförde Bruno Harr klagomål mot Sorsele kommun angående handläggningen inom kommunen av frågor rörande icke kompetensliga kommunala engagemang. Ärendet gällde kommunala bolagsengagemang, som efter prövning i kommunalbesvärsväg funnits falla utanför gränsen för den kommunala kompetensen. I ärendet aktualiserades frågor om beredning av fullmäktigeärenden. En av frågorna gällde att kommunstyrelsen överlämnat ärendet till fullmäktige utan att själv framlägga något förslag.

I en inom ombudsmannaexpeditionen upprättad remisspromemoria anfördes bl. a. följande.

1 Anmälan

Harrs anmälan går ut på att kommunen i flera fall har gynnat enskild företagsamhet på ett sätt som inneburit att man överträtt reglerna för den kommunala kompetensen och visat bristande respekt för domstolsavgöranden i kommunalbesvärsmål. Fråga är bl. a. om kommunens engagemang i Sorsele kommuns Industrifastighets Aktiebolag (SIFAB). Flera mål har förekommit där kommunens engagemang i bolaget har underkänts. Av särskilt intresse är två domar meddelade den 12 juli 1985 (mål nr 6042-1984 och 1005-1985), varigenom kammarrätten i Sundsvall upphävt beslut av kommunfullmäktige den 26 november 1984 (§ 135) och den 25 februari 1985 (§ 30) om att tillskjuta medel till bolaget. Det först nämnda beslutet innebär att fullmäktige vidhöll ett tidigare beslut den 27 juni 1984, som upphävts efter kommunalbesvär.

2 Förberedande utredning av sakförhållandena

Från kommunen har införskaffats handlingar rörande de två berörda ärendena. Beträffande de närmare omständigheterna kan här antecknas följande.

3 Några rättsliga frågor

3.1 JO:s tillsynskompetens

JO:s tillsyn över kommunal verksamhet är enligt gällande instruktion underkastad vissa begränsningar. Dessa begränsningar innebär bl. a. att de beslutande församlingarna är helt undantagna från tillsynen. JO är följaktligen förhindrad att ingripa mot kommunfullmäktige och att närmare granska

ett fullmäktigebeslut som sådant. Kommunstyrelsen har emellertid tillsammans med andra nämnder ett självständigt ansvar som organ för beredning och verkställighet i ärenden vari fullmäktige har att fatta beslut (1 kap. 5 §, 2 kap. 16 §, 3 kap. 1 och 13 §§ kommunallagen). Även i ärenden där beslutsrätten tillkommer fullmäktige kan JO alltså göra en viss granskning, men granskningen måste i sådana fall inskränkas till nämndernas särskilda befattning med saken.

Till bilden hör att hänsynen till den kommunala självstyrelsens förutsättningar och arbetsformer medför att överväganden av lämplighetskaraktär o. d. som regel inte kommenteras av JO. Tillsynsgranskningen avser främst en rättslig kontroll med utgångspunkt i de bestämmelser i kommunallagen och annan offentligrättslig lagstiftning som direkt styr den kommunala verksamheten.

Sammanfattningsvis är det alltså de berednings- och verkställighetsåtgärder som vidtagits på nämnd- och/eller tjänstemannanivå som kan bli föremål för juridisk granskning av JO i förevarande fall.

3.2 Förhållandet mellan kommunerna och förvaltningsdomstolarna

Det är anledning att i sammanhanget erinra om att den grundläggande frågan om förhållandet mellan kommunerna och förvaltningsdomstolarna är föremål för utredning från lagstiftningssynpunkt. Bakgrunden till denna översyn är bl. a. fall som förekommit i tillsynsverksamheten hos JK (publicerat i JK-beslut 1984 s. 103, Sorsele kommun) och hos JO. Enligt regeringens beslut den 24 april 1986 (dir 1986:15) skall en särskild utredare tillkallas med uppdrag att förutsättningslöst överväga behovet av åtgärder med syfte att motverka att kommuner och landstingskommuner överskrider gränserna för den kommunala kompetensen och sätter sig över domstolarnas avgöranden i kommunalbesvärsmål.

3.3 Vissa frågor rörande den kommunala beslutsprocessen

Beträffande väckande av ärenden hos kommunfullmäktige och beredning av sådana ärenden gäller bestämmelserna i 2 kap. 15 och 16 §§ kommunallagen. De har följande lydelse.

- 15 § Fullmäktige skall besluta i ärende som har väckts av
1. styrelsen eller annan nämnd, om ej annat är föreskrivet i lag,
 2. ledamot genom motion,
 3. regeringen, central förvaltningsmyndighet eller länsstyrelsen,
 4. revisorerna, om ärendet avser förvaltning som har samband med revisionsuppdraget, eller
 5. beredning, om fullmäktige har föreskrivit det.

I Stockholms kommun skall fullmäktige beslutaäven i ärende som har väckts av borgarråd genom motion.

16 § Ärende, vari fullmäktige skall besluta, skall beredas av den nämnd eller beredning dit ärendet efter sin beskaffenhet hör eller av en beredning som fullmäktige särskilt har utsett för ändamålet.

Om ärende har beretts av annan än den nämnd eller beredning dit ärendet efter sin beskaffenhet hör, skall nämnden eller beredningen få tillfälle att avge yttrande i ärendet innan det avgöres. Styrelsen skall alltid få tillfälle att yttra sig i ärende som har beretts av annan än styrelsen.

Val får förrättas utan föregående beredning. Ärende som avser ändring av antalet ledamöter eller suppleanter i styrelsen eller annan

nämnd eller avsägelse från uppdrag som ledamot eller suppleant i fullmäktige, i styrelsen eller i annan nämnd eller som revisor eller revisorssuppleant behöver ej heller beredas.

Bestämmelsen i 15 § innebär att någon med anhängighetsverkan förbunden initiativrätt hos fullmäktige inte tillkommer andra än dem som räknas upp där (prop. 1975/76:187 s. 381, KU 1976/77:25 s. 56 f.).

Bestämmelsen om beredning i 16 § synes förutsätta att i vart fall något beredningsorgan genom till- eller avstyrkan markerar att ärendet realprövats (jfr Kaijser och Riberdahl, Kommunallagarna II 6 u. 1983 s. 353 f.).

4 Frågor om handläggningen av de aktuella ärendena

Det kan göras gällande att kommunstyrelsen i bägge fallen har väckt ett ärende hos fullmäktige. Från denna utgångspunkt finns det anledning till följande frågor.

1. Vilka överväganden låg till grund för kommunstyrelsens beslut den 12 november 1984 (§ 246) och den 12 februari 1985 (§ 34) att väcka frågan om att ge bidrag till en verksamhet som av förvaltningsdomstol förklarats oförenlig med kommunallagen?

2. Har kommunstyrelsen genom att blott "överlämna" ärendet till fullmäktige fullgjort sin uppgift enligt 3 kap. 1 § kommunallagen att bereda ärendet inför fullmäktige?

I remissvaret besvarade kommunstyrelsen frågorna enligt följande.

1. För att förhindra arbetslöshet som inte är ringa och kapitalförluster i gjorda investeringar enligt den s. k. skyddsprincipen. Kommunen ansåg sig dessutom på goda grunder ha skäl att anta att regeringsrätten skulle undanröja kammarrättens dom med hänvisning till regeringsrättens dom 7 juni 1974: Sorsele.

2. Kommunstyrelsens arbetsutskott har realprövat ärendet. Kommunstyrelsen avlog arbetsutskottets förslag och överlämnade ärendet till kommunfullmäktige utan eget yttrande.

Kommunfullmäktige beslutade att medel skulle tillskjutas genom omdispositioner i 1984 års budget med hänvisning till ett lagakraftvunnet beslut § 104/80.

Även om kritik kan riktas mot den formella handläggningen har ärendet diskuterats i såväl kommunstyrelsens arbetsutskott som kommunstyrelsen och därigenom beretts utan att formellt förslag till beslut lämnats av kommunstyrelsen till kommunfullmäktige.

Harr yttrade sig därefter.

Vid sidan av JO-ärendet hade allmän åklagare utrett, om det i några fall begåtts brottslig gärning i samband med bidragsgivningen till SIFAB. Misstankarna hade gällt grov trolöshet mot huvudman, alternativt myndighetsmissbruk. Förundersökningen hade avsett bl. a. genomförandet av de här aktuella kommunfullmäktigebesluten. Regionåklagarmyndigheten i Umeå hade den 23 september 1986 meddelat beslut att inte väcka åtal i målet.

Bedömning

I beslut den 10 september 1987 uttalade JO Ragnemalm följande.

Som nämnts i remisspromemorian (avsnitt 3.1) gäller inom den kommunala sektorn vissa begränsningar för JO:s tillsyn. Detta har delvis en historisk

bakgrund. När den kommunala verksamheten i samband med grundlagsändring år 1957 fördes in under JO:s tillsyn gjordes vissa reservationer (första lagutskottets utlåtande 1957:33 s. 13–15, 34). Man framhöll vikten av att tillsynen utövades med varsamhet, så att den kommunala verksamheten inte hämmades. Att denna bedrivs under något friare former än den statliga förvaltningsverksamheten ansågs ligga i den folkliga självstyrelsens natur. JO:s ingripanden sades i princip böra begränsas till mera flagranta fall. Det framhölls vidare, att det inte var meningen, att JO skulle ingå i prövning av skälighetsfrågor, i vilka de kommunala organen borde fritt bestämma, och inte heller i frågor om den kommunala kompetensen, vilka frågor regeringsrätten hade att slutligt avgöra.

Det kan även sägas följa av rättskipningssystemets utformning, att JO inte bör ägna sig åt fingranskning av gränsdragningsfrågor rörande den kommunala kompetensen. Kommunerna får tillerkännas en viss frihet att i kommunalbesvärsprocess driva en partsståndpunkt; avgörandet ankommer på förvaltningsdomstol. Av viss betydelse är också det förhållandet, att ett kommunalt beslut, som lämnas oöverklagat, i princip betraktas som rättsligt giltigt (man talar ibland om lagakraftvinnandets konvalescerande verkan).

Min prövning av ärendet har skett mot bakgrund av det nu anförda.

Innan jag går in på de frågor som ställts i remissen till kommunstyrelsen vill jag först för sammanhangets skull notera, att kammarrätten i ärende 2 på klagandens yrkande förordnade om inhibition. Kommunfullmäktiges beslut hade emellertid verkställts dessförinnan. Till skillnad från andra uppmärksammade fall (Sigtuna m. fl.) har det alltså i förevarande fall inte förekommit något åsidosättande av ett meddelat verkställighetsförbud. Jag har därför – och mot bakgrund även av den åklagarprövning som ägt rum – inte funnit anledning att i detta ärende uppehålla mig närmare vid frågorna om verkställighet av kommunala beslut.

Den första remissfrågan gäller vilka överväganden som låg till grund för kommunstyrelsens beslut den 12 november 1984 (§ 246) och den 12 februari 1985 (§ 34) att väcka frågan om att ge bidrag till den verksamhet som av förvaltningsdomstol förklarats oförenlig med kommunallagen.

Kommunstyrelsen anför, att syftet var att förhindra arbetslöshet, som inte var ringa, och kapitalförluster på grund av redan gjorda investeringar enligt den s. k. skyddsprincipen. Vidare sägs att kommunen ansåg sig på goda grunder ha skäl att anta, att regeringsrätten skulle upphäva kammarrättens dom med hänsyn till regeringsrättens dom den 7 juni 1974 (RÅ 1974 A 1044) som också rörde Sorsele kommun.

Till en början vill jag slå fast, att kommunstyrelsen genom sina åtgärder de facto väckt ärendena hos fullmäktige och följaktligen har det ansvar för ärendenas handläggning som åvilar beredningsorgan i fullmäktigeärenden. Kommunstyrelsen synes heller inte vara av annan mening.

De skäl som kommunstyrelsen anför är till sin art sådana, att de, beroende på omständigheterna, skulle kunna tänkas göra ett kommunalt näringslivsengagemang tillåtet. Utan att gå närmare in på omständigheterna i det åberopade rättsfallet och kommunens nu aktuella beslut vill jag för min del dock säga, att jag inte finner kommunstyrelsens argumentering direkt övertygande.

Den andra remissfrågan gäller, om kommunstyrelsen genom att blott "överlämna" ärendet till fullmäktige fullgjort sin uppgift enligt 3 kap. 1 § kommunallagen att bereda ärendet inför fullmäktige.

I korthet säger kommunstyrelsen här att, även om kritik kan riktas mot den formella handläggningen, ärendet har diskuterats i kommunstyrelsens arbetsutskott och i plenum och därigenom beretts.

Bestämmelsen i 2 kap. 16 § kommunallagen om beredningstvång i fullmäktigeärenden (se remisspromemorian avsnitt 3.3) reglerar i huvudsak själva gången av ett ärende under beredningsförfarandet. Beträffande de materiella kraven på beredningen eller sättet att redovisa ärendet säger själva lagtexten ingenting närmare. I kommunallagskommentaren av Kaijser och Riberdahl (6 u. 1983 s. 353 f.) har emellertid förutsatts att något beredningsorgan genom till- eller avstyrkan markerar, att ärendet realprövats.

Vid tillkomsten av gällande kommunallag diskuterades också möjligheten av en viss skärpning av beredningskravet. Kommunallagsutredningen föreslog en uttrycklig föreskrift om att det primära beredningsorganet skulle framlägga förslag till beslut i ärendet och skälen för beslutet (SOU 1974:99 s. 13, 211). Förslaget antogs emellertid inte. Föredragande statsrådet anförde följande (prop. 1975/76: 187 s. 385).

"Utredningen har föreslagit en ny bestämmelse om att nämnd eller beredning skall lägga fram förslag till beslut i det ärende som har beretts och ange skälen för beslutet. Flera remissinstanser har ställt sig avvisande eller tveksamma till en sådan bestämmelse. För egen del finner jag kritiken befogad. Att en nämnd eller beredning som väcker ett ärende i kommunfullmäktige eller landstinget motiverar sin framställning torde ligga i sakens natur. Det är däremot inte lika säkert att nämnden eller beredningen lägger fram ett färdigt förslag till beslut.

Ofta kan det ligga närmast till hands att kommunstyrelsen utformar förslaget till beslut. Att i lagen föreskriva skyldighet för nämnd eller beredning som bereder ett ärende att lägga fram ett motiverat förslag till beslut i ärendet är enligt min mening att gå allt för långt. Någon sådan föreskrift har därför inte tagits in i paragrafen. De kommuner eller landstingskommuner som vill binda sina nämnder och beredningar i sådana hänseenden kan göra detta genom interna föreskrifter."

Vadsom förevarit i detta ärende kan enligt min mening ge anledning till att på nytt ta upp frågan om att skärpa reglerna om beredningstvång. Om man inte vill gå så långt som kommunallagsutredningen föreslog, kan man begränsa sig till att kräva, att något organ utarbetar ett förslag, innan ärendet läggs fram för fullmäktige. En regel av detta slag skulle kunna utformas så, att det åligger kommunstyrelsen att utarbeta förslag, om inte annat beredningsorgan har gjort detta under handläggningens tidigare skede. En sådan regel synes inte medföra någon ändring i vad som allmänt tillämpas enligt kommunal praxis. Den skulle dock utgöra en markering av att en realprövning skall ske under beredningen och samtidigt inskräpa nämndledamöters ansvar.

Med hänvisning till det anförda överlämnar jag ett exemplar av detta beslut till civildepartementet.

Kommunala bidrag till bildningsorganisationer. Frågor om efterlevnad av förvaltningsdomstols avgöranden och om ansvar för myndighetsutövning

(Dnr 117-1985)

I Anmälan

I en skrivelse som kom in till JO den 11 januari 1985 anförde Helge Söderström i huvudsak, att Bodens kommun sedan flera år fördelade kommunala bidrag till studieförbund på ett orättvist sätt, trots att flera domstolsavgöranden i kommunalbesvärsmål hade gått kommunen emot.

Söderström gjorde dessutom, i en skrivelse som kom in till justitiekanslern (JK) den 29 september 1986, en liknande anmälan. Genom beslut den 20 februari 1987 överlämnade JK Söderströms skrivelse dit jämte övriga handlingar i ärendet till JO för fortsatt handläggning.

2 Utredning

I ärendet införskaffades handlingar rörande de aktuella bidragsbesluten och förekommande besvärshandlingar. Efter remisser inkom därefter kommunens kulturnämnd med två yttranden (beslutade av nämnden vid sammanträden den 21 oktober 1986 och den 12 februari 1987).

Söderström bemötte i skrivelser vad som anförts från kommunens sida.

3 Bedömning

I beslut den 14 september 1987 uttalade JO Ragnemalm följande.

3.1 Inledning

I ett beslut den 12 juli 1985 behandlade JO Holstad frågor om vissa kommuners efterlevnad av förvaltningsdomstolars beslut. I ett fall konstaterades att en kommun vägrat att efterkomma ett förordnande om verkställighetsförbud (inhibition). JO tog i beslutet också upp frågan om behovet av ändring i gällande lagstiftning (beslutet finns redovisat i JO:s ämbetsberättelse 1986/87 s. 297). Det har sedan tillsatts en offentlig utredning (kommunalansvarsutredningen), som för närvarande arbetar med hithörande frågor. I utredningsuppdraget ingår att se över ansvarsreglerna. Det kan i sammanhanget även nämnas, att frågor om lagfästande av vissa kommunalrättsliga grundsatser och vissa gränsdragningsfrågor rörande den kommunala kompetensen är under övervägande i regeringskansliet. Jag ämnar inte i detta ärende gå in på lagstiftningsaspekterna utan begränsar mig till en bedömning av det aktuella fallet inom ramen för gällande rätt.

Utgångspunkten är det beslut som kulturnämnden fattade beträffande bidragsåret 1982 och regeringsrättens dom den 17 oktober 1983, varigenom nämndens beslut upphävdes. Grundfrågan är, vad som därefter gjordes från kommunens sida för att bringa dess handlande i överensstämmelse med i första hand regeringsrättens nämnda avgörande. En delfråga gäller den rena verkställigheten av beslutet och möjligheterna till återgång av beslutet. Vad

som framkommit i ärendet i denna del har emellertid inte föranlett mig att uppehålla mig närmare vid frågan i detta beslut. Jag lämnar den alltså utan ytterligare kommentarer. Jag går i stället direkt in på den principiellt sett intressantare frågan i vad mån kommunen låtit vägleda sig av regeringsrättens prejudikat och även kammarrättens efterföljande avgöranden.

3.2 Kommunens handlande från kommunalrättslig synpunkt

Kommunallagen uppställer inte något krav på att ett kommunalt beslut skall vara motiverat. Grunderna för ett beslut, som kan vara avgörande för om beslutet är att betrakta som rättsenligt eller inte, kan alltså vara fördolda för en utomstående. I kommunalbesvärprocessen intar kommunen partsställning (7 kap. 4 § kommunallagen). Utgången av ett kommunalbesvärmål är inte sällan beroende på bevisföringen. Det kan följaktligen inträffa, att en kommun, i ett läge där bevisbördan åvilar kommunen, förlorar ett mål till följd av svag processföring, fastän beslutet djupare sett inte var olagligt. Tydligt är att kommunen i förevarande fall, efter att ha vunnit i kammarrätten, inte ansåg någon ytterligare argumentering behövlig (jfr RÅ 1976 Ab 513).

Från kommunens sida har man hävdad, att det fanns ett visst utrymme för att återkomma med det ursprungliga beslutet med en sakligt underbyggd motivering, som skulle kunna godtas i enlighet med vad regeringsrätten uttalade i domen den 17 oktober 1983. Vidare har man hävdad, att det inte fanns något definitivt besked beträffande de av kommunen framförda sakskälen förrän regeringsrätten på kommunens talan vägrade prövningstillstånd den 19 december 1985.

Härom är följande att säga. En kommun måste inte ovillkorligen föranstalta om omedelbar verkställighet av en kammarrätts dom, som innebär upphävande av ett kommunalt beslut. Innan domen vunnit laga kraft, dvs. när besvärstiden löpt ut, eller när, efter överklagande, målet slutligt avgjorts i regeringsrätten till kommunens nackdel, ankommer det på kommunens verkställande organ att på eget ansvar ta ställning i verkställighetsfrågan. Detta gäller under förutsättning, att inte kammarrätten meddelat verkställighetsförbud (inhibition). Ett sådant förordnande måste ovillkorligen åttlydas. Några inhibitionsförordnanden har emellertid inte förekommit i detta fall. Jag konstaterar således, att kommunens ståndpunkt i detta avseende inte kan betecknas som alldeles obefogad.

Det kan vidare konstateras, att kulturnämnden i så måtto beaktade regeringsrättens dom att man i samband med efterföljande beslut dels förde fram sådana skäl för bidragsdifferentieringen, som man menade kunde göra denna rättsenlig, dels successivt utjämnade de kritiserade skillnaderna i bidragsgivningen till olika förbund. Inför bidragsåret 1986 antog också fullmäktige regler för bidragsgivningen, vilka i och för sig stod sig vid besvärsprövning.

Jag menar därför, att det skulle vara att gå för långt att säga att kommunen lämnat regeringsrättens dom och kammarrättens senare domar helt obeaktade. Däremot kan det starkt ifrågasättas, om kommunen rättat sitt handlande i tillräcklig grad. Det är givetvis anmärkningsvärt och olyckligt med hänsyn

till allmänhetens tilltro till kommunala myndigheter, att kulturnämnden, såsom här skedde, i flera på varandra följande fall fattade beslut, som underkändes av kammarrätten. Mot denna bakgrund finner jag inte, att kulturnämnden kan undgå kritik.

3.3 Ansvarsfrågor

Jag har ansett det motiverat att överväga, om några ansvarsfrågor kan aktualiseras i sammanhanget. Till en början bör då framhållas att något disciplinansvar inte finns för förtroendevalda (dvs. nämndledamöter). Vad det kan vara fråga om är endast ansvar för oriktig myndighetsutövning enligt bestämmelsen i 20 kap. 1 § brottsbalken.

En förutsättning för att lagrummet skall vara tillämpligt är, att ifrågavarande bidragsgivning kan hänföras till myndighetsutövning i brottsbalkens bemärkelse. Sett ur kommunens synvinkel i stort rör det sig inte om någon i lag eller annan författning påbjuden förpliktelse utan om ett frivilligt åtagande. På den kommunala förvaltningsmyndigheten, kulturnämnden, ankommer det emellertid att till utomstående – i enlighet med de riktlinjer kommunfullmäktige kan ha fastställt – fördela de av fullmäktige för ändamålet beviljade medlen. Det är alltså inte fråga om ett individualiserat kommunalt anslagsändamål, som endast påfordrar automatiska verkställighetsåtgärder från nämndens sida. De organisationer som uppträder som sökande kan i viss mening sägas befinna sig i den för myndighetsutövning i samband med meddelande av gynnande beslut karakteristiska situationen, att den enskildes beroende av myndighetens medverkan konstituerar ett slags "maktställning" för den sistnämnda.

För att myndighetsutövning skall anses föreligga krävs emellertid ytterligare, att myndighetens beslutanderätt baseras på offentligrättsliga normer, som bemyndigar eller ålägger myndigheten att agera på visst sätt. Brottsbalksbestämmelsens tillämplighet förutsätter, att någon "i myndighetsutövning åsidosätter vad som till följd av lag eller annan författning gäller för myndighetsutövningen". Av uttalanden i förarbetena till bestämmelsen framgår visserligen att därmed åsyftas inte enbart sådana lagar och andra föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen utan offentligrättsliga normer i vidare mening (se prop. 1975:78 s. 180; jfr dock 1 § andra stycket lagen 1976:633 om kungörande av lagar och andra författningar). I förevarande fall har emellertid kulturnämndens fördelningsbeslut för åren 1982–85 endast byggt på ett budgetbeslut av fullmäktige, vilket beslut knappast tycks ha innehållit några närmare direktiv för bidragsgivningen. För år 1986 föreligger däremot ett särskilt beslut av fullmäktige med vissa, dock föga preciserade riktlinjer för bidragsgivningen, vilket beslut i sin tur härleds från den allmänna kompetensregeln i kommunallagen. Enligt min mening finns det mot denna bakgrund inte fog för att hävda uppfattningen, att kulturnämndens beslut baserats på sådana offentligrättsliga normer som utgör förutsättning för att myndighetsutövning skall anses föreligga.

Min slutsats av det nu sagda blir, att redan de objektiva rekvisiten i brottsbalksbestämmelsen utgör hinder för att straffansvar skall kunna utkrävas. Med detta konstaterande lämnar jag den frågan.

3.4 Avslutning

Jag har i det föregående uttalat viss kritik mot kulturnämnden men inte funnit det möjligt att driva någon fråga om ansvar. Emellertid överlämnar jag ett exemplar av detta beslut för kännedom till kommunalansvarsutredningen.

Fråga om kyrkokommunalt styrelseorgan genom framställningar till statliga myndigheter överskridit sin kompetens m. m. och om räckvidden av JO:s prövning. Tillika fråga om lämpligheten av begagnade benämningar för kommunbildningen och dess organ (samfällighet/församlingsdelegerade/samfällighetsråd)

(Dnr 388-1986)

I Anmälan

I en anmälan till JO anförde Ger Jalander (ledamot av församlingsdelegerade), att kyrkorådet i Stockholms kyrkliga samfällighet (benämnt samfällighetsrådet) under sommaren 1985 fattat olika beslut, som kunde ifrågasättas vara befogenhetsöverskridande. Enligt Jalander kunde åtgärderna inte hänföras till förvaltning, verkställighet eller beredning, utan ärendena borde ha underställts samfällighetens beslutande organ, församlingsdelegerade, för avgörande. Dessutom syntes enligt Jalander vissa frågor ligga utanför samfällighetens kompetensområde. Vidare framförde Jalander anmärkningar mot själva handläggningsordningen hos församlingsrådet.

2 Utredning

2.1 Utredningsåtgärder

Efter remiss avgav samfällighetsrådet yttrande, som bemöttes av Jalander. Sedan tillfälle beretts samfällighetsrådet att yttra sig över vad Jalander anförde, inkom rådet med ytterligare ett yttrande, som i sin tur bemöttes av Jalander.

2.2 Utredningens resultat

2.2.1 Skrivelse till Stockholms domkapitel

I protokoll från sammanträde med samfällighetsrådet den 10 juni 1985 upptogs under § 200 följande.

Rapport jämte förslag från Citygruppen

I ärendet förelåg förslag från citygruppen i av ordföranden upprättat PM 1985-06-03 (bil A j).

Samfällighetsrådet beslöt

att uppdra åt Robert Schött att utarbeta förslag till stadgar för en stiftelse av i bilagda PM (se bil A) skisserad karaktär.

att kostnaden härför – 1 500 kr. – skulle belasta utredningsanslaget samt

att uppdra åt presidiet att utforma skrivelser till domkapitlet och regering-en om kyrkomusikertjänster och prästtjänster inom området för cityverk-samheten.

Med stöd av detta bemyndigande avlät presidiet den 9 juli 1985 en skrivelse till domkapitlet. I skrivelsen föreslogs att man – i avvaktan på en mera omfattande utredning om församlingsindelningen i Stockholm, som utfördes av kammarkollegiet – successivt, genom dellösningar, skulle inleda en omorientering av den kyrkliga verksamheten bland Stockholms befolkning. Framför allt syftade man till en förskjutning av tyngdpunkten i verksamheten för att bättre kunna tillgodose de reella behoven i innerstadsförsamlingarna och en anpassning av ekonomin till det verkliga skatteunderlaget. Det förutskickades, att en "kyrkostiftelse" skulle bildas för handhavandet av viss gemensam verksamhet för "citybefolkningen". Till stiftelsen skulle enligt den tänkta lösningen småningom överföras ekonomiska och personella resurser. Konkret föreslog samfällighetsrådet domkapitlet att vidta följande åtgärder, nämligen

- att besluta om att långtidsvikariatet på kyrkoherdetjänsterna i Klara och Jakobs församlingar skall upphöra
- att prästtjänsterna i de nu berörda församlingarna förändras enligt förslag i denna skrivelse
- att Nicolai, Klara och Jacobs resp. Adolf Fredriks och Johannes församlingar sammanslås till två kyrkomusikerdistrikt och att personalresurserna dimensioneras enligt förslag i denna skrivelse
- att – i den mån domkapitlet inte själv beslutar i dessa ärenden – framställning görs till regeringen om åtgärdernas genomförande.

Jalander hävdade i korthet, att samfällighetsrådet genom förslaget överskridit sina befogenheter i olika hänseenden. såväl i förhållande till församlings-delegerade som beträffande kompetensfördelningen mellan samfälligheten och församlingarna. Vidare menade Jalander, att det förelåg brister i handlägningsordningen på så vis att protokollet saknade en kortfattad redogörelse för ärendets beskaffenhet, uppgift om förslag och yrkanden i ärendet samt även beslut i så måtto att det inte av protokollet framgick vilka viktiga förslag till domkapitlet som framfördes.

Samfällighetsrådet tillbakavisade klagomålen och anförde – med hänvisning till ett beslut av justitiekanslern den 29 mars 1985 (se publikationen JK-beslut 1985 A. 9) och ett uttalande i prop. 1961:70 s. 155) – att samfällighetens kompetensområde var mera vidsträckt i det att lagstiftaren gett samfälligheten rätt att själv närmare pröva och utforma vilka ärenden samfälligheten skall handlägga gemensamt inom den allmänna kompetensramen. Vidare anfördes att skrivelsen endast var att "betrakta som en ärendeberedning". Beträffande utformningen av protokollet anfördes följande.

I protokoll 1985-06-10, § 200 finns förvisso en kortfattad redogörelse för ärendets beskaffenhet.

Att anteckning om förslag och yrkanden saknas i en viss paragraf är inte ett formfel. Om förslag eller yrkande inte framställs kan sådana självfallet inte heller antecknas i protokollet. Frånvaro av sådan anteckning betyder dock inte att en ofullständighet eller brist föreligger i protokollet. Beträffande beslutsmeningen framgår denna av en särskild angiven protokollsbilaga. Då bilagan utgör en del av protokollet måste det anses att beslutet framgår av protokollet. Att det i beslutsmeningen inte exakt angivits hur skrivelsen skulle formuleras utgör inte ett fel eftersom det uppdragits åt presidiet att efter eget avgörande utforma skrivelsen. Detta torde inte vara lagstridigt.

2.2.2 Skrivelse till kyrkofondstyrelsen

Vid sammanträde den 12 augusti 1985 beslöt samfällighetsrådet, § 221, att avge en skrivelse till kyrkofondstyrelsen angående fördelningen av de särskilda kyrkofondsbidragen. Framställningen gick i huvudsak ut på att utjämningsbidrag i framtiden inte skulle utbetalas till vissa innerstadsförsamlingar utan "till den gemensamma kassan, Stockholms församlingsdelegerade, för cityverksamheten".

Jalander hävdade, att frågan om en sådan viktig principiell förändring borde ha underställts församlingsdelegerade för beslut. Vidare anmärkte Jalander, att skrivelsen felaktigt undertecknats "Stockholms församlingsdelegerade" i stället för "På samfällighetsrådets vägnar, Stockholms kyrkliga samfällighet".

Samfällighetsrådet anförde mot detta, att skrivelsen utgjorde en förvaltningsåtgärd syftande till att väcka en fråga hos kyrkofondstyrelsen. Beträffande anmärkningar om formfel anförde samfällighetsrådet följande.

Enligt LFKS 5 kap. 26 § punkt 4 äger samfälligheten bestämma annat namn för samfällighetens kyrkoråd. Detta har skett genom valet av namnet samfällighetsrådet.

Att den i lagen angivna kommunbeteckningen Stockholms kyrkliga samfällighet inte utnyttjas utan i stället namnet på det beslutande organet i samfälligheten, Stockholms församlingsdelegerade, är visserligen inte korrekt i strikt juridisk mening, men detta förhållande har sin grund i både muntlig och skriftlig tradition.

Jalander genmälde beträffande frågan om formfel följande.

Borde icke samfällighetsrådet erkänna, att skrivelser från samfällighetsrådet skall undertecknas "samfällighetsrådet".

Betecknande för avsaknaden av vilja till förståelse av egen fel och villighet att ändra dessa är även nu den omständigheten att samfällighetsrådets nu föreliggande remissvar visserligen undertecknats "samfällighetsrådet" men ovanför detta har man tillfogat "Stockholms församlingsdelegerade".

Jag är ledamot av Stockholms församlingsdelegerade men står förvisso icke bakom detta remissvar utan jag känner mig kränkt över denna överskrift som i annat sammanhang kan förleda läsaren till felaktiga slutsatser.

Det borde givetvis i stället ha stått "Stockholms kyrkliga samfällighet".

2.2.3 Besvärsskrivelse till regeringen

På uppdrag av samfällighetsrådet avlät rådets presidium den 1 juli 1985 en skrivelse till regeringen med besvär över ett beslut av Stockholms domkapitel den 22 maj 1985 om instruktion och veckotimal för organisttjänsten och biträdande kyrkomusikertjänsten i Adolf Fredriks kyrkomusikerdistrikt, m. m.

Jalander anförde – liksom i fråga om de förut berörda framställningarna – att samfällighetsrådet överskridit sin befogenhet samt anmärkte, att inlagan felaktigt underskrivits "På Stockholms församlingsdelegerades vägnar".

Samfällighetsrådet hänvisade i tillämpliga delar till vad som anförts under föregående punkter och framhöll, att frågan i vad mån rådet var behörigt att anföra besvär hos regeringen i det aktuella fallet i vederbörlig ordning torde bli prövad av besvärinstansen (regeringen).

Med anledning av samfällighetsrådets besvär uttalade regeringen i beslut den 20 november 1986 följande: Domkapitlets beslut rör inte församlingsdelegerade på sådant sätt att delegerade har besvärsrätt. Regeringen tar därför inte upp besvären till prövning.

2.2.4 Skattemedel till utredningsuppdrag

Jalander hävdade, att skattemedel använts till utredningar och åtgärder utanför samfällighetens kompetensområde. Exempel på detta skulle vara utredningar om gemensamma pastorsexpeditioner för vissa församlingar, om organisation av folkbokföringen för vissa församlingar samt om sambruk av lokaler för vissa församlingar och organisationsöversyner av respektive församlings verksamhet.

Samfällighetsrådet tillbakavisade klagomålen under hänvisning till vad som anförts tidigare och tillade, att utredningsarbetet bl. a. syftade till att undersöka kompetensenligheten av de föreslagna åtgärderna från samfällighetens sida.

2.2.5 Delegation av församlingsdelegerades beslutanderätt

Jalander anförde, att de förut berörda fallen gav exempel på att samfällighetsrådet fattat beslut i ärenden, där beslutanderätten tillkom församlingsdelegerade utan att någon beslutanderätt överlämnats till rådet. Han anförde dessutom, att sådan delegation endast fick avse rutinärenden men inte ärenden av principiell beskaffenhet.

Samfällighetsrådet anförde mot detta, att de ifrågavarande åtgärderna låg på beredningsplanet – innan det var aktuellt att väcka någon fråga hos det beslutande organet, församlingsdelegerade – och att det således inte var fråga om något intrång i det beslutande organets sfär.

3 Bedömning

JO Ragnemalm uttalade i beslut den 23 juni 1988 följande.

3.1 Kompetensfrågor

Till att börja med vill jag instämma i de uttalanden rörande de grundläggande kompetensfrågorna som justitiekanslern gjorde beträffande Stockholms kyrkliga samfällighet och dess styrelseorgan, samfällighetsrådet, i det nämnda fallet JK 1985 A. 9. Det fallet och det förevarande har flera beröringspunkter. Eftersom JK:s beslut är bekant för samfälligheten och för anmälaren finner jag inte anledning att här upprepa resonemanget.

Jag vill dock tillfoga några ord om förutsättningarna för JO:s prövning.

På det kommunala området (det kyrkokommunala inbegripet) är man i stor utsträckning hänvisad till kommunalbesvärsspraxis, om man vill ha närmare besked i olika kompetensfrågor, såsom t. ex. beträffande gränsdragningen mellan den beslutande församlingens beslutanderätt – av mera övergripande art – och det "beslutsfattande" som styrelsen utövar inom ramen för sin självständiga förvaltande verksamhet. Detsamma gäller i fråga om den yttre kompetensramen för kommunen som sådan. Varje medlem av en kommun har också möjlighet att genom anförande av kommunalbesvär hos kammarrätten (med regeringsrätten som högsta instans) få till stånd en auktoritativ prövning av lagligheten hos olika kommunala beslut. JO, som enligt instruktionen är ålagd att vara återhållsam i frågor som rör den kommunala självstyrelsen, har emellertid inte till uppgift att på samma sätt som regeringsrätten sätta gränser för den kommunala kompetensen m. m. (jfr vad som anfördes i första lagutskottets utlåtande 1957:33 s. 13–15 och 34 när den kommunala verksamheten i samband med grundlagsändring år 1957 fördes in under JO:s tillsyn).

En kommunal förvaltningsmyndighets förslag, framställningar och andra yttranden kan i regel inte angripas rättsligt i besvärsväg på annan grund än att de inte tillkommit i laga ordning. Detta är grundregeln för alla oförbindande beslut och meningsyttringar. Om emellertid yttrandet har en rättslig verkan – såsom t. ex. vid utövande av s. k. kommunal vetorätt – eller om myndigheten har beträtt helt främmande mark, kan dock beslutet bli olagligförklarat på materiell rättslig grund, bl. a. som ett befogenhetsöverskridande. Exempel på det senast sagda lämnar bl. a. rättsfallen RÅ 1969 ref. 52 (utrikespolitisk fråga) och RÅ 1971 U32 (kyrkoråds uttalande innefattade kritik mot prästs ämbetsutövning); se vidare t. ex. SOU 1982:41, Överklagande av kommunala beslut, s. 63–73.

Mot bakgrund av det anförda har jag inte funnit, att vad som framkommit i detta ärende ger mig anledning att kritisera samfällighetsrådet i nu förevarande hänseenden.

3.2 Frågan om formfel

Kärnpunkten i klagomålen på denna punkt gäller det förhållandet, att man som kommunbenämning använder – i brevpapperets tryck och allmänt i "dagligt tal" – ordet "församlingsdelegerade" i stället för "samfälligheten".

Företeelsen är inte unik. I landstingskommunerna är det genomgående på liknande sätt. Man håller av tradition fast vid den ålderdomliga benämningen "landstinget", fastän det ordet i modern kommunallagstiftning strängt taget

står för den beslutande församlingen (=fullmäktige) och lagens uttryck för själva kommunbildningen är "landstingskommunen".

Jag vill här inskjuta, att jag noterat, att regeringen i det nämnda besvärsmålet använde sig av samma terminologi som samfälligheten.

Det väsentliga är att onödiga missförstånd eller oklarheter inte uppstår: det bör således klart framgå, att det i förekommande fall är styrelsen (samfällighetsrådet) som uppträder. Det kan tilläggas att, när det gäller framställningar från en kommun till ett statligt organ eller annan utomstående adressat, det närmast är det organet som har att, efter behov, kontrollera behörighetsfrågor m. m., t. ex. om framställningen grundar sig på beslut av den beslutande församlingen, styrelsen eller annan nämnd eller blott härrör från en eller flera förtroendevalda eller tjänstemän.

Vad som framkommit i detta ärende har inte gett mig grund för att kritisera samfällighetsrådet från nu angivna utgångspunkter.

3.3 Slutord

Jag har inte funnit klagomålen motivera, att jag mera i detalj kommenterar alla enskildheter, som dragits fram. Med de allmänna uttalanden jag här gjort avslutar jag därför ärendet.

Särskilda utredningar

Remissyttrande med förslag till ändring i förvaltningslagens jävsregler

(Dnr 153-1988)

JO Ragnemalm avgav den 24 mars 1988 följande remissyttrande.

Remiss av departementspromemorian "Jäv i kommuner"
(Ds C 1987:12)

Sedan tillfälle beretts riksdagens ombudsmän att avge yttrande över rubricerade promemoria får jag – efter samråd med övriga ombudsmän – anföra följande.

1 Inledning

1.1 Remissyttrandets uppläggning

I detta yttrande har av nedan anförda skäl (avsnitt 1) anlagts ett något bredare perspektiv på jävsproblematiken än som skett i den remitterade promemorian. Då de i promemorian behandlade frågorna har aktualitet även inom den statliga sektorn, synes det lämpligt att i detta sammanhang överväga vissa förändringar i förvaltningslagens jävsbestämmelser. Som bakgrund till en skisserad lösning, som innefattar en heltäckande – för både den statliga och den kommunala förvaltningen utan modifikation gällande – reglering av jävsfrågan (avsnitt 4), har en relativt fyllig presentation av gällande rätt ansetts motiverad (avsnitt 2). Därjämte redovisas en mera detaljerad granskning av det remitterade förslaget (avsnitt 3). – Yttrandet bygger på en promemoria, som utarbetats av föredraganden i ärendet, byråchefen Sven Börjeson.

1.2 Departementsförslagets huvudsakliga innebörd

Det remitterade förslaget går ut på att med vissa modifikationer göra förvaltningslagens jävsregler tillämpliga även inom den kommunala självstyrelsesektorn. Lagtekniskt går man till väga så, att man i 3 kap. 9 § kommunallagen gör en hänvisning till bestämmelserna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen. Med tanke framför allt på kommunalmäns dubbla engagemang i kommunal förvaltning och i föreningsliv föreslås – i anslutning till tolkning av undantagsregeln i 11 § 2 stycket – att man genom motivuttalanden styr rättstillämpningen så, att jävshinder i normalfall inte skall behöva uppkomma. Dessutom föreslås att det i kommunallagstadgandet införs en särskild föreskrift om att ställföreträdarskap eller annan anknytning till ett av kommun helägt bolag eller en stiftelse, där kommunen utser styrelse, inte i sig skall medföra jäv.

Förslaget kretsar huvudsakligen kring ställföreträdarjävet, generalklausulen om grannlagenhetsjäv och undantagsregeln.

En särskild fråga om tillämpningen av tvåinstansjävet tas också upp i promemorian.

1.3 Tidigare yttrande av riksdagens ombudsmän

De frågor som behandlas i departementspromemorian har berörts i JO:s yttrande över förvaltningsrättsutredningens slutbetänkande (yttrandet avgivet av JO Holstad efter samråd med övriga ombudsmän, Nilsson, Wigelius och Sverne). I remissyttrandet nämndes bl. a. att tillämpningssvårigheter av det slag, som kunde förutses uppkomma på det kommunala området, givit sig till känna också inom det statliga förvaltningsområdet. Samtidigt framhölls vikten av klara och tydliga jävsregler inom den kommunala självstyrelsesektorn. JO:s yttrande i berörda del – avsnittet "Förvaltningslagen och kommunerna" – återges här.

På en punkt anser jag emellertid att det kan ifrågasättas om man inte bör röra sig i motsatt riktning. Jag tänker på jävsbestämmelserna (13 och 14 §§) som enligt FRU:s förslag skall göras generellt tillämpliga utom i fullmäktigärenden. Jag delar visserligen i mycket FRU:s principiella inställning. Den tvekan jag känner inför att göra förvaltningslagens jävsregler generellt tillämpliga hänger samman med de tillämpningssvårigheter som trots allt kan tänkas uppkomma i självstyrelsebetonade ärenden. Erfarenheterna från tillämpningen av förvaltningslagen tyder i viss mån på det. Eftersom det inte är ovanligt att jävsinvändningar framförs i kommunalbesvärsmål har frågan betydelse långt utöver det enskilda ärendet. Det finns nämligen en viss risk för att mindre precisa och avgränsade jävsregler än de som för närvarande finns i kommunallagen kan utnyttjas i sådana sammanhang på ett inte önskvärt sätt.

De fall i vilka nuvarande jävsregler i förvaltningslagen vållat vissa tillämpningssvårigheter har avsett bl. a. ärenden som handläggs hos statliga myndigheters lekmannastyrelser. Det förekommer där att sådana ledamöter har kommunala förtroendeuppdrag och att ledamoten i fråga har anknytning till saken både hos kommunen och den statliga myndigheten. I sista hand blir det fråga om i vad mån man skall anse att generalklausulen om grannlagenshjäva skall konstituera jävshinder i sammanhang som mer eller mindre beror av ledamotens medborgerliga uppdrag. Jävsfrågan får i sådana fall också en annan karaktär än exempelvis hos en domstol med hänsyn till att ledamoten inte är utbytbar i samma utsträckning. Ofta förhåller det ju sig så att ordinarie ledamöter hos statliga styrelser och hos kommuner besitter kunskaper m. m. som gör att det från saklig synpunkt inte alltid är till fördel om de byts ut mot en suppleant. Till detta kommer att suppleanten ofta i fråga om jäv är i samma situation som ledamoten.

FRU tar i någon mån upp problemet när man framhåller att regeln om bortseende från jäv, då frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse, är särskilt väsentlig när man kommer in på området för kommunal självstyrelse i trängre mening. För det vanliga kommunalpolitiska arbetet lär enligt FRU förslaget därför inte få någon stor betydelse. FRU tänker sig tydligen att regeln om bortseende från jäv skall få ges en vidare tillämpning än vad som förutsattes vid förvaltningslagens tillkomst. Lagstiftaren tänkte då närmast på helt rutinartade åtgärder där den beslutande i realiteten inte har någon valmöjlighet (se prop. 1971:30 del 2 s. 343 f. och 356 f). Den av FRU förordade tillämpningen förutsätter en viss förskjutning av rättsläget så att undantagsregeln ges en betydligt mer vidsträckt tillämpning.

Det finns i sammanhanget anledning att uppmärksamma en konsekvens av att olika jävsregler föreslås gälla hos den beslutande församlingen och hos de administrativa organen. I det stora flertalet fullmäktigärenden kommer det

att kunna inträffa att en ledamot i fullmäktige, som också är ledamot i styrelsen eller i annan nämnd och som där varit med och behandlat ärendet på beredningsstadiet, blir underkastad olika jävsregler hos de skilda instanserna. Företeelsen förekommer visserligen i viss utsträckning även inom nuvarande ordning som en följd av de generella hänvisningar till förvaltningslagens jävsregler som finns i specialförfattningar beträffande skilda obligatoriska facknämnder. Men om förslaget antas blir företeelsen vanligare.

Mot bakgrund av det sagda anser jag att frågan om utvidgning av tillämpningsområdet för förvaltningslagens jävsregler bör övervägas ytterligare. Det är inte säkert att den föreslagna regleringen är lämplig ens om man tillämpar regeln om bortseende av jäv i ökad utsträckning. En annan väg att vidga utrymmet för tillämpning av förvaltningslagens jävsregler än den som FRU förordar skulle möjligen kunna vara att begränsa vidgningen av dessa reglers tillämpningsområde till individuella myndighetsutövningsärenden eller partsärenden i stort. Vilken lösning som än väljs fordras en fortsatt författningsgranskning av bl. a. kommunallagen, något som FRU också har förutsatt.

1.4 *Alternativ principlösning*

Det förhåller sig tydligen så, att den typ av frågor som här väckts uppträder inte bara inom den kommunala självstyrelsesektorn utan på vidare fält inom den offentliga förvaltningen. Det kan därför vara skäl att undersöka, om det inte är möjligt att i stället för att göra särskilda undantag från de allmänna reglerna i förvaltningslagen beträffande ett förvaltningsområde justera förvaltningslagens jävsbestämmelser på så sätt, att man eliminerar de tillämpningssvårigheter som diskuterats men ändå behåller ett enhetligt regelsystem för hela den offentliga förvaltningen. Detta fordrar, att man mera noggrant överväger ändamålsenligheten av nuvarande jävsregler i förvaltningslagen och deras tillämpning i praxis.

2 Gällanderätt

2.1 *Lagstiftningen och dess förarbeten*

Jävsreglerna i nya förvaltningslagen har övertagits oförändrade från 1971 års lag. Man får därför gå tillbaka till motiven i prop. 1971:30 del 2. Av intresse är inte enbart motivuttalanden, som rör enskilda regler som sådana, utan även uttalanden rörande det inbördes sambandet mellan dem. I det följande återges några avsnitt i denna proposition, som är av central betydelse i förevarande sammanhang.

Beträffande *ställföreträdarjävet* föreskrivs (11 § 1 stycket punkt 2 nya förvaltningslagen) att den som skall handlägga ett ärende är jävig om han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång. Departementschefen uttalade (s. 355–356) följande.

Ställföreträdarjävet har som nyss nämnts brutits ut till en särskild punkt i 4 § första stycket (punkt 2). Med den jämkning som betingas av den nya utformningen av släktskapsjävet i det föreliggande lagförslaget överensstäm-

mer föreskriften i punkt 2 i sak med motsvarande regel i arbetsgruppens lagförslag. I likhet med arbetsgruppen anser jag det inte behövligt med någon särskild jävsregel för det fallet att den som har att handlägga ett ärende är medlem i styrelsen för ett samfund eller en inrättning. I den mån sådana situationer inte faller under punkt 2, vilket är fallet om vederbörande tillika är behörig att företräda samfundet eller inrättningen, får situationerna bedömas enligt generalklausulen i punkt 5.

Beträffande *tvåinstansjävet* föreskrivs (punkt 3) att den som skall handlägga ett ärende är jävig om ärendet har väckts hos myndigheten genom överklagande eller underställning av en annan myndighets beslut eller på grund av tillsyn över en annan myndighet och han tidigare hos den andra myndigheten har deltagit i den slutliga handläggningen av ett ärende som rör saken. Den arbetsgrupp, vars förslag låg till grund för propositionen, anförde (s. 341–342) följande.

Beträffande den i 11 § första stycket 2 upptagna regeln om tvåinstansjäv diskuterar arbetsgruppen först om den – såsom är fallet med motsvarande regel i 4 kap. 13 § 7 RB – bör gälla samtliga fall då den som har att handlägga ett förvaltningsärende har tagit befattning med saken hos annan myndighet. Arbetsgruppen anser dock att en sådan jävsregel skulle föra för långt och motverka en behövlig samordning av myndigheternas verksamhet. Allmänt sett finns knappast anledning att den som hos beslutsmyndigheten har att föredra ett förvaltningsärende skall vara jävig, därför att han medverkat vid en annan myndighets avgivande av yttrande i saken. Det är inte någon större saklig skillnad mellan föredragandens ställning hos beslutsmyndigheten, om han tagit befattning med en annan myndighets utredning och yttrande i ärendet eller om det är hos den egna myndigheten som han gjort motsvarande utredning och förslag. Det finns enligt arbetsgruppens mening inte heller anledning att genom en jävsregel hindra att samma person medverkar i flera myndigheters remissyttranden angående en sak. Att en person på sådant sätt deltar i flera myndigheters handläggning av samma sak äventyrar inte i avgörande mån opartiskheten. Arbetsgruppen kommer därför till slutsatsen att tvåinstansjävet i förvaltningslagen bör omfatta endast fall av fullt genomförd instanssubordination, dvs. fall då en sak avgjorts av en instans och därefter blir föremål för omprövning i överordnad instans av besvär-, underställnings- eller tillsynsmyndighet.

För att nå det sålunda uppställda målet anser arbetsgruppen det vara varken nödvändigt eller lämpligt att från varje form av handläggning hos den högre instansen utesluta envar som tagit befattning med sakens avgörande i lägre instans. Skedde det, skulle bl. a. de s. k. länsstyrelseexperterna – nykterhetsvårdskonsulent, länsläkare, länsarkitekt m. fl. – bli hindrade att avge yttranden hos länsstyrelse i ärenden angående saker, med vilka de tagit befattning på det kommunala planet. Detta skulle vara en olämplig och opraktisk ordning, eftersom kommunerna i många fall inte har några andra experter att vända sig till. Från rättssäkerhetssynpunkt kan inga allvarliga invändningar göras mot att den som har tagit befattning med ett ärendes avgörande hos lägre instans har möjlighet att i annan egenskap än föredragande eller beslutande framföra synpunkter också hos den högre instansen. För att en förutsättningslös och objektiv slutlig handläggning skall kunna erhållas bör det enligt arbetsgruppens mening vara tillräckligt att tvåinstansjävet – utöver begränsningen till fall av verklig instanssubordination – inskränks att gälla den som har ställning såsom beslutande eller föredragande hos den högre instansen. En kommunalman bör sålunda av jäv anses

förhindrad delta som ledamot i länsskolnämnd eller länsbostadsnämnd vid handläggning av sak som han varit med om att pröva hos sin kommun. I enlighet med det anförda föreslår arbetsgruppen att i förvaltningslagen som tvåinstansjäv föreskrivs att den som har att handlägga ärende är jävig, om han har ställning som beslutande eller föredragande i besvärs-, underställnings- eller tillsynsärende och tidigare tagit befattning med saken hos beslutsinstansen.

Departementschefen anförde (s. 356) följande.

Föreskriften om tvåinstansjäv i 4 § första stycket 3 avviker väsentligen i två hänseenden från motsvarande regel i arbetsgruppens lagförslag. Som framhållits från länsstyrelsehåll vid remissbehandlingen bör föreskriften inte utformas så, att den försvårar sådant informellt samråd mellan t. ex. länsstyrelse och kommunal myndighet som bl. a. förutsätts skola äga rum i planfrågor. Från rättssäkerhetssynpunkt är det enligt min mening inte heller nödvändigt att den som i något avseende "tagit befattning med saken" hos lägre instans generellt skall vara förbjuden att delta som beslutande eller föredragande vid ärendets handläggning i högre instans. Avgörande för om någon skall anses jävig i överordnad instans bör vara, om han hos den underordnade myndigheten deltagit i den slutliga handläggningen av ärende som rör saken (jfr 11 § första stycket allmänna verksstadgan). Detta bör enligt min mening komma till tydligt uttryck i lagtexten. Jämkas denna i överensstämmelse härmed finns inte längre anledning att i likhet med arbetsgruppen särskilt skilja ut de fallen att vederbörande har ställning som beslutande eller föredragande i den högre instansen. Det bör vara tillräckligt att falla tillbaka på den allmänna formuleringen i paragrafens ingress ("den som har att handlägga ärende"). Utöver vad nu sagts bör föreskriften om tvåinstansjäv undergå viss justering i språkligt hänseende.

Enligt *generalklausulen om grannlagenhetsjäv* (punkt 5) gäller att den som har att handlägga ett ärende är jävig om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet. Arbetsgruppen anförde (s. 343) följande.

I 11 § första stycket 4 arbetsgruppens lagförslag upptas som nyss nämnts en generalklausul av innehåll att den som har att handlägga ärende är jävig, om eljest särskild omständighet föreligger som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet. Med ledning av denna klausul får enligt arbetsgruppens mening bedömas t. ex. sådana fall, då någon är uppenbar vän eller ovän med eller är ekonomiskt beroende av part eller intressent eller direkt lyder under honom, liksom fall då den handläggande är engagerad i saken på ett sådant sätt att misstanke lätt kan uppkomma om att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning. Även frågan om i vad mån anknytning till en facklig organisation skall grundlägga jäv bör enligt arbetsgruppens mening bedömas med ledning av generalklausulen (jfr prop. 1965:60 s. 123).

Beträffande anknytning till facklig organisation uttalade departementschefen (s. 356) följande.

Sistnämnda föreskrift överensstämmer med motsvarande regel i arbetsgruppens lagförslag med tillägg av orden "i ärendet" (jfr 4 kap. 13 § 9 RB). Den i TCO:s remissyttrande berörda frågan i vad mån offentlig tjänstemans anknytning till facklig organisation grundar jäv i ärende som rör organisationen får såsom arbetsgruppen anført bedömas med ledning av generalklausulen i punkt 5.

Enligt *undantagsregeln* (11 § 2 stycket) gäller att från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Arbetsgruppen anförde (s. 343–344) följande.

Arbetsgruppen erinrar i det följande om att behovet av garantier för opartiskhet inte är detsamma i alla ärenden, där de föreslagna jävsbestämmelserna blir tillämpliga. En väsentlig skillnad föreligger mellan ärenden som avgörs med beslut utan rättslig verkan, framför allt serviceärendena, och de ärenden som innefattar myndighetsutövning mot enskild. Bland de förra finns många där frågan om opartiskhet är av underordnad betydelse eller helt betydelselös. Det kan emellertid också i ärenden av den senare typen inträffa att frågan om opartiskhet saknar betydelse. Att i sådana fall upprätthålla ett krav på att ingen jävsgrund får vara för handen skulle enligt arbetsgruppens mening vara en onödig formalism och dessutom i många fall ganska opraktiskt. Detta gäller exempelvis beträffande sådana registreringsärenden och ärenden om utanordnande av lönebelopp som är helt rutinartade och inte kräver några överväganden av den art att fråga kan uppkomma om partiskhet eller opartiskhet. Har den beslutande i realiteten ingen valmöjlighet, kan han inte handla partiskt. Samtidigt måste emellertid hållas i minnet att även ärenden av nyss angivna slag i en del fall kan vara kontroversiella och erbjuda valmöjligheter eller kräva mer djupgående överväganden. Skulle detta vara fallet, bör givetvis jävsgrunderna uppmärksammas. Vid avgränsningen av de fall, i vilka det böra vara tillåtet inom förvaltningen att bortse från det som formellt utgör jäv, bör stor försiktighet iakttas. I alla tveksamma fall bör jäv beaktas. Endast om det är uppenbart att frågan om jäv saknar betydelse, bör det vara möjligt att se bort från ett förhållande som konstituerar jäv. I enlighet med det nu anförda föreslår arbetsgruppen att i förvaltningslagen föreskrivs att jäv inte föreligger i ärende, i vilket frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse (11 § andra stycket).

Departementschefen gjorde en jämkning av lagtextförslaget, som inte innebar någon förändring av regelns syfte (s. 356–357).

Något bör också sägas om den *allmänna inriktningen* av förvaltningslagens jävsregler. Bestämmelserna i förvaltningslagen är avsedda att täcka ett vitt och mångskiftande fält. Det har ansetts, att inom förvaltningen stora krav måste kunna ställas på effektivitet, samordning och snabbhet. Med hänsyn härtill har reglerna om *förvaltningsjäv* medvetet gjorts mindre stränga än reglerna om *domarjäv* (jfr s. 339–340). Flera uttalanden i propositionen belyser tydligt detta förhållande.

Vid beskrivningen av äldre ordning (s. 336) erinrades om att länsstyrelseinstruktionen innehöll en bestämmelse, som hänvisade till reglerna om *domarjäv* men samtidigt gjorde undantag beträffande mål och ärenden av allmän beskaffenhet på det sättet, att jäv inte skulle anses föreligga enbart därför att den som deltog i handläggningen hade del i saken såsom samhällsmedlem. Ehuru inte direkt uttryckt i lagtexten är denna princip inbyggd i förvaltningslagens jävsregler. I anslutning till de föreslagna reglerna om sakägar- och intressejäv framhöll arbetsgruppen (s. 340), att den omständigheten, att en sak rör någon såsom samhällsmedlem eller såsom medlem av en grupp inom samhället, inte i och för sig bör grundlägga jäv. I linje härmed ansågs ligga att en person, som ingår i ett organ i egenskap av särskilt utsedd representant för visst intresse, inte enbart på grund av sin ställning som intresserepresentant bör anses jävig att ta befattning med

ärenden, som rör ifrågavarande intresse. Detta ansågs framgå av den föreslagna lagtexten, och någon särskild föreskrift härom föreslogs därför inte. Departementschefen, som anslöt sig till förslaget och förkastade yrkanden av några remissinstanser om att begränsa sakägarjävet till fall då den som har att handlägga ett ärende intar ställning som part, anförde (s. 355): "Något uttryckligt undantag för det fallet att någon som samhällsmedlem har del i saken (jfr 37 § andra punkten länsstyrelseinstruktionen) anser jag i likhet med arbetsgruppen inte behövas."

Beträffande utformningen av regeln om ställföreträdarjävförhållanden i arbetsgruppen (s. 341), att det inom förvaltningen i inte obetydlig utsträckning förekommer, att förvaltningsmyndigheter är representerade i bolags, stiftelsers och föreningars styrelser för att myndigheterna därigenom skall få insyn i dessa organs verksamhet och få bättre förutsättningar att handlägga och bedöma ärenden, som rör ifrågavarande bolag, stiftelser och föreningar. Man nämnde också, att det förekommer, att myndighetsrepresentanter förordnas till styrelseledamöter med särskild uppgift att ta tillvara vissa allmänna intressen. De fördelar som kan vinnas genom sådana anordningar skulle kunna gå förlorade helt eller delvis, om jävshinder skulle uppkomma enbart på grund av ledamotskap i en styrelse. Arbetsgruppen hänvisade i övrigt till den föreslagna regeln om intressejäv och anförde, att jävsbedömningen blev beroende av omfattningen av befattningshavarens engagemang och av sakens betydelse för den juridiska personen. Som framgått av tidigare citat avvek departementschefen här (s. 355–356) från arbetsgruppens förslag genom att inte hänvisa till intressejävet utan i stället nämna generalklausulen. Motiven lämnar dock ingen närmare vägledning vad gäller de kriterier efter vilka jävsbedömningen är tänkt att ske. I alla händelser står det dock klart, att förvaltningsjävet på denna punkt skiljer sig från domarjävet därigenom, att ledamotskapet som sådant inte konstituerar ett jävshinder.

Ett annat exempel erbjuder föreskriften om tvåinstansjäv. Som förarbetena tydligt visar har lagstiftaren menat, att i det fallet – där fråga är om samverkan mellan två skilda myndigheter som båda representerar samhällsintressen – effektivitetshänsyn m. m. motiverar en regel, som är mindre långtgående än vad som är fallet i en rättegång, där fråga är om kvalificerad rättskipning mellan två fristående parter.

En allmän slutsats av det anförda är, att generalklausulen måste tolkas mot bakgrund av övriga jävsgrunder och med beaktande av förvaltningslagens allmänna syften. En extensiv tolkning av generalklausulen är oförenlig med lagens anda och skulle kunna medföra risk att man s. a. s. bakvägen inför domarjävet inom förvaltningen.

2.2 Fall från det praktiska rättslivet

De rättstillämpningsfrågor som här aktualiserats kan illustreras med några fall, som finns redovisade i JK:s och JO:s ämbetsberättelser.

JO 1983/84 s. 396, fråga om jäv för ledamöter i en länsstyrelsesstyrelse i ett ärende om yttrande över ansökan om bearbetningskoncession för torv.

Vilhelmina kommun, Storumans kommun och Umeå värmeverk AB hade

gemensamt bildat ett aktiebolag med firman Norrheden Torv och Flis AB. De tre ingick med lika stora aktiebelopp var. Bolaget skulle enligt bolagsordningen främja energiförsörjningen och vidareutveckla användningen av inhemska bränslen genom att främst inom Storumans och Vilhelmina kommuner producera, vidareförädla och bedriva handel med inhemska bränslen samt idka därmed sammanhängande verksamhet. I en ansökan, som ingavs till statens industriverk, ansökte de båda kommunerna och Umeå Värmeverk AB hos regeringen om koncessioner enligt lagen om vissa mineralfyndigheter. Ansökningen avsåg rätt att bearbeta en fyndighet av torv för energiändamål. Den omfattade fyra områden inom ett sammanhängande myrkomplex beläget vid Norrheden i Storumans och Vilhelmina kommuner. Efter remiss från industriverket avgav länsstyrelsen i Västerbottens län yttrande över ansökningen där man tillstyrkte densamma. I den slutliga handläggningen hos styrelsen deltog bl. a. kommunalråden Yngve Lauritz, Vilhelmina kommun, och Torsten W Persson, Umeå kommun. Regeringen beslöt att med vissa av industriverket föreslagna villkor och föreskrifter bevilja de sökta bearbetningskoncessionerna. I en anmälan till JO ifrågasattes om Lauritz och Persson, som båda i sina kommuner skulle vara starkt involverade i Norrhedens Torv och Flis AB, verkligen på ett tillfredsställande sätt kunde ha fullgjort sina delar i myndighetsutövningen. Under utredningen hos JO inhämtades yttranden från länsstyrelsen samt från kommunalråden Lauritz och Persson. Av länsstyrelsens yttrande framgick att Lauritz och Persson var ordförande i respektive kommunstyrelser samt att Umeå Värmeverk AB var helägt av kommunen. Beträffande ansökningsförfarandet upplyste länsstyrelsen följande. Norrhedens Torv och Flis AB var huvudman för verksamheten. Att bolaget inte stod för den aktuella ansökningen hade av dess chef förklarats med att tidigare ansökan hos industriverket om undersökningskoncession (ej remissbehandlad i länsstyrelsen) gjorts av kommunerna och Umeå Värmeverk AB före bolagsbildningen. Ärendet hade börjat på så sätt och industriverket hade rekommenderat att de ursprungliga sökandena skulle stå bakom även ansökningen om bearbetningskoncession. Lauritz och Persson framförde i sina yttranden synpunkter av principiellt intresse i förevarande sammanhang. Lauritz, som inledningsvis uppehöll sig vid innebörden av koncessionsreglerna och hävdade att dessa inte medförde någon ekonomisk fördel för sökanden, anförde bl. a. följande.

Det är uppenbart att jag som förtroendeman i kommunen har ett stort intresse för sysselsättningsfrågorna i våra bygder och ett klart intresse av att söka alternativa former för energi.

Att detta intresse skulle vara så stort att objektiviteten överskuggas bestrides på det bestämdaste. Vilhelmina kommun har i tidigare frågor haft att ta ställning till stora frågor av liknande karaktär, vattenkraft och gruvhantering, i de fallen har man i allt väsentligt kunnat förena exploaterings- och naturvårdsintressen utan att infekterade debatter har uppstått, i dessa frågor har jag aktivt deltagit i överväganden och förslag till beslut.

Som en personlig kommentar vill jag gärna anförda en lekmannamässig reflektion. Skulle JO enligt denna anmälan, som jag betraktar som relativt långsökt finna att jäv föreligger kan det finnas anledning att fundera över hur man som förtroendeman i alla lägen där man söker driva utvecklingen i

kommun framåt skall kunna undvika att komma i jävssituation.

Det ligger i varje förtroendemens intresse att tillvarata den egna bygdens intressen. Som en följd av detta söker de olika kommunerna att få med representanter i Länsstyrelse, Lantbruksnämnd, Regional Utvecklingsfond, Länsbostadsnämnd, Landsting m. m. Direkt och indirekt finns alltid ärenden där den egna kommunens angelägenheter beröres, att i dessa situationer alltid kunna göra bedömningar om vad som kan anses vara av ekonomiskt eller starkt egenintresse enligt andra människors eller myndigheters synsätt, är vid en snäv tolkning av förvaltningslagen mycket svår att leva upp till.

Persson anförde bl. a. följande.

Bestämmelserna i länsstyrelseinstruktionen att det bland ledamöterna och suppleanterna i länsstyrelsens styrelse bör finnas personer med landstings- och kommunal erfarenhet har medfört att det i styrelsen i Västerbotten sitter flera personer som är politiskt aktiva i länets kommuner, några av dem kommunala förtroendemen i ledande ställning. Ärenden i styrelsen berör ofta på ett eller annat sätt en eller flera av de kommuner som finns "representerade". Vissa beslut kan till och med samtidigt påverka samtliga kommuner. I dessa sammanhang har givetvis jävsfrågor diskuterats. Det största problemet uppkommer då en eller flera kommuner endast i ringa omfattning eller indirekt på något sätt kan påverkas av länsstyrelsens beslut. Att i sådana sammanhang driva frågan om delikatessjäv alltför långt skulle kunna medföra svårigheter för styrelsen att fullgöra ålagda uppgifter.

JO (Holstad) gjorde i beslut den 30 juni 1983 bl. a. följande uttalanden.

I det aktuella fallet var det fråga om en ansökan om bearbetningskoncession för torv för energiutvinning. Sökande var Storumans kommun, Vilhelmina kommun och Umeå Värmeverk AB. Bearbetningskoncession ger koncessionsinnehavaren rätt att inom koncessionsområdet undersöka, bearbeta och tillgodogöra sig det ämne som omfattas av koncessionen. Koncessionerad verksamhet är också underkastad annan lagstiftning om användning av mark och vatten. Som exempel kan nämnas att enligt 18 § naturvårdslagen täkt av torv för annat ändamål än markägarens husbehov inte får ske utan länsstyrelsens tillstånd. Bestämmelser om koncession finns i lagen (1974:890) och förordningen (1974:893) om vissa mineralfyndigheter. Fram till den 1 juli 1982 prövades fråga om bearbetningskoncession av regeringen. Ansökan ingavs till statens industriverk som hade att tillföra ärendet den utredning som kunde anses påkallad. Sålunda skulle yttrande alltid inhämtas från bl. a. länsstyrelsen. Avsikten med bestämmelserna är uppenbarligen att redan i koncessionsärendet ge underlag för en allmän bedömning av de motstående intressen som kan föreligga. En viktig del i den bedömningen utgör avvägningen mellan intresset av torvutvinning och naturvårdsintresset.

Mot bakgrund av det sagda anser jag inte att Lauritz var jävig enligt föreskriften i förvaltningslagen om ställföreträdarjäv. Det återstår då att ta ställning till om Lauritz var jävig enligt regeln i 4 § första stycket 5 förvaltningslagen om delikatessjäv. Även frågan om Persson på grund av jäv var förhindrad att delta i länsstyrelsens beslut är att bedöma enligt den regeln. Frågan är alltså om det förelåg någon särskild omständighet som var ägnad att rubba förtroendet för Lauritz' och Perssons opartiskhet i ärendet.

Till en början kan konstateras att det i ett antal olika statliga myndigheters styrelser ingår förtroendemen från olika kommuner. Naturligtvis kan det ofta inträffa att dessa myndigheter har att fatta beslut som på mer eller mindre ingripande sätt berör någon förtroendemens egen kommun. Frågan

om förtroendemannen i ett sådant fall är jävig beror naturligt nog främst på vilken befattning han tidigare tagit med saken men också på hur beslutet berör kommunen.

När det gäller det nu aktuella fallet är det i viss mån förståeligt om jävsfrågan inte aktualiserades vid handläggningen i länsstyrelsen. Initiativet till den aktuella verksamheten hade kommit bl. a. från länsstyrelsen själv. Och koncessionsansökningen hade tillkommit efter samråd mellan länsstyrelsen och de berörda kommunerna. Man måste också beakta att länsstyrelsens uppgift endast var att yttra sig i koncessionsärendet, inte att avgöra det.

Å andra sidan är det utrett att både Lauritz och Persson redan innan de deltog i länsstyrelsens beslut hade befattat sig med förberedande åtgärder som rörde den planerade verksamheten. Beträffande Lauritz framgår av utredningen bl. a. att han hade deltagit i Vilhelmina kommuns beslut att inge ansökan om undersökningskoncession och att bilda det utvecklingsbolag som skulle sköta verksamheten. Och i fråga om Persson framgår att han hade deltagit i Umeå kommuns beslut att bilda det aktuella bolaget och att han även i övrigt haft en viss befattning med bolagets bildande. De nu berörda omständigheterna var enligt min mening ägnade att rubba förtroendet för Lauritz' och Perssons opartiskhet i ärendet. Jag anser alltså att de inte borde ha deltagit i länsstyrelsens beslut.

Till sist vill jag framhålla att frågan om jäv förelåg vid tillfället får anses ha varit i viss mån svårbedömd. Det är emellertid av väsentlig betydelse för allmänhetens förtroende för de beslutande organen att reglerna om jäv iakttas. Mot den bakgrunden kan det många gånger finnas anledning för den som överväger om han är jävig att tolka jävsreglerna förhållandevis vidsträckt.

JK 1983 A. 19 (s. 163), fråga om släktskapsjäv för byråchef vid länsstyrelse i ärenden om L-ATF-avtal, om ersättning för arbete i taxeringsnämnd och om visst vikariatsförordnande. Enligt anmälan till JK hade byråchefen vid länsstyrelsen i Uppsala län Bo Holmquist vid s. k. L-ATF-avtal (lokalt löneavtal inom området för allmänna tjänsteförteckningsavtalet) medverkat som underskrivande myndighetspart i avtal, vilka innehöll löneuppflyttningar för honom och hans hustru. Vidare framgick det, att Holmquist medverkat i beslut angående ersättning för arbete i taxeringsnämnd varigenom ersättning tillerkänts bl. a. hans förutvarande hustru. Slutligen hade påtalats att Holmquist förordnat sin dåvarande hustru till vikarie på hans egen tjänst. Efter remiss avgav länsstyrelsen yttrande i ärendet och hänvisade därvid i sakfrågan till ett utförligt yttrande av Holmquist. I beslut den 26 augusti 1983 uttalade JK – efter att ha redogjort för innebörden av förvaltningslagens jävsregler – följande.

Vad först angår frågan om Holmquist av jäv varit förhindrad att för myndigheten underteckna L-ATF-avtal i vilka han eller hans hustru erhåller löneförhöjning kan det mot bakgrund av det anförda klart konstateras att en jävssituation av det slag som avses i 4 § första stycket 1. förvaltningslagen förelegat.

Jag saknar anledning att ifrågasätta Holmquists uppgift om att han i förevarande angelägenhet ej deltagit i några förhandlingar om hans och hans hustrus löner. De avtal som Holmquist i förevarande hänseende för myndighetens del undertecknat utgör endast en skriftlig bekräftelse på vad parterna vid förhandling överenskommit. Vid angivna förhållanden anser jag inte att Holmquist vid undertecknandet kunnat påverka sin eller hustruns lön. På grund härav anser jag att man i detta fall med stöd av undantagsreglen

i 4 § andra stycket förvaltningslagen kunnat bortse från den föreliggande jävssituationen.

Vad därefter angår besluten om ersättning för arbete i taxeringsnämnd är att märka att besluten i påtalad del rör ersättning till Holmquists hustru i ett tidigare äktenskap, vilket upplösts år 1977. Fråga uppkommer här först om det efter skilsmässan överhuvudtaget förelegat någon jävssituation. Någon sådan situation som automatiskt enligt 4 § första stycket 1. förvaltningslagen konstituerar jäv torde det inte vara frågan om. Situationen är sådan som enligt förarbetena får bedömas från fall till fall. Enligt rättegångsbalken skulle för en domare i motsvarande situation jäv föreligga. Personer som varit gifta med varandra torde enligt min mening stå i ett sådant förhållande till varandra att det finns en uppenbar risk att om den ene handlägger ett ärende som angår den andre ovidkommande hänsyn kan komma att tas. I vart fall kan misstanke härom ligga nära till hands. Mot bakgrund av det anförda anser jag att Holmquist varit jävig att handlägga ärenden angående sin tidigare hustru såväl under tid då de varit gifta som därefter.

Även i detta fall uppkommer frågan om förhållandena är sådana att det enligt 4 § andra stycket förvaltningslagen varit möjligt att bortse från jävet. Förevarande ersättningsbeslut omfattar ett stort antal personer. Ersättning till personerna ifråga utgår mer eller mindre enligt schabloner som är bestämda på förhand. Storleken av ersättningen beräknas schablonmässigt på grundval av vissa givna faktorer såsom antalet sammanträden, antalet granskade deklarationer med mera. Någon individuell bedömning synes som regel inte komma ifråga. Besluten får därför närmast betraktas som rutinartade utanordningsbeslut. Vid sådana förhållanden torde från jäv kunna bortses i detta fall.

Beträffande slutligen vikariatsförordnandena ger utredningen inte vid handen att Holmquist förordnat sin hustru till vikarie på hans tjänst.

JO 1984/85 s. 348, fråga om jäv för ledamot i skolstyrelse som deltagit i handläggningen när styrelsen yttrat sig till kammarrätten i kommunalbesvärsmål, vari ledamoten förde talan. Skolstyrelsen i Köpings kommun beslöt att hos fullmäktige hemställa om ändrad disposition av vissa anslag för att bestrida kostnaden för inköp av en offsetmaskin. Ledamoten Sven Olof Jansson – som vid skolstyrelsens behandling röstat för återremiss av ärendet för fortsatt beredning – överklagade beslutet hos kammarrätten i Stockholm. I yttrande till kammarrätten avstyrktes skolstyrelsen besvären. Jansson deltog i handläggningen (och reserverade sig). I en anmälan till JO ifrågasatte en annan ledamot av skolstyrelsen, om det inte förelåg jäv för Jansson enligt förvaltningslagen när skolstyrelsen yttrade sig. Efter sedvanlig remissbehandling uttalade JO (Holstad) i beslut den 27 december 1983 följande.

Bestämmelser om jäv syftar till att garantera att myndigheters handlande präglas av objektivitet och opartiskhet. Såvitt avser ledamöter av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen regleras jävsfrågor av 2 kap. 13 § resp. 3 kap. 9 § andra stycket kommunallagen. Enligt dessa stadganden får en ledamot av en sådan församling inte delta i handläggningen av ett ärende "som personligen rör honom själv" eller vissa honom närstående personer. Samma regler är genom hänvisning i 3 kap. 13 § andra stycket samma lag tillämpliga också på ledamöter av fakultativa kommunala nämnder.

Beträffande de specialreglerade kommunala nämnderna, t. ex. skolstyrelserna är läget ett annat. Enligt 13 § skollagen tillämpas på skolstyrelse jävsbestämmelserna i 4 § förvaltningslagen. Allmänt kan man om dessa bestämmelser säga att de går längre än kommunallagens. Bland bestämmel-

serna är de som rör s. k. sakägarjäv och grannlagenhets- eller delikatessjäv av särskilt intresse i detta sammanhang. Den som har att handlägga ett ärende drabbas av sakägarjäv bl. a. om "saken angår honom själv" (första stycket 1). Med delikatessjäv avses sådana omständigheter som inte täcks av övriga i paragrafen angivna jävsgrunder, men som är ägnade att rubba förtroendet till vederbörandes opartiskhet i ärendet (första stycket 5).

Av paragrafens andra stycke framgår, att man skall bortse från jäv när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

Klagomålen aktualiserar alltså för det första om Jansson när han deltog i skolstyrelsens behandling av remissen från kammarrätten var jävig enligt regeln i 4 § första stycket 1 förvaltningslagen om sakägarjäv. Några uttalanden i förarbetena till förvaltningslagen, eller några avgöranden i rättspraxis som ger någon närmare vägledning för ett svar på den frågan finns inte. Däremot är tillämpningen i praxis av kommunallagens jävsregler i motsvarande situation av intresse i sammanhanget. Tillämpningen innebär att en ledamot, som i egenskap av kommunmedlem anfört kommunalbesvär mot ett beslut som han själv deltagit i, inte anses jävig redan på den grunden att han anfört besvär (jfr Kaijser, Kommunallagen II, 1975 s. 181 och RÅ 1943 s. 295). Här har man alltså ansett att saken inte rör honom personligen enbart därför att han besvärat sig. Enligt min uppfattning ligger det närmast till hands att se saken på motsvarande sätt vid tillämpning av förvaltningslagens regel om sakägarjäv.

Mot den nu angivna bakgrunden och eftersom ingenting framkommit som tyder på att saken på något annat sätt angick Jansson, anser jag att regeln om sakägarjäv inte utgjorde något hinder för honom att delta i besvarandet av kammarrättens remiss.

Det kan också diskuteras om Jansson inte var jävig enligt förvaltningslagens regel om delikatessjäv. I och för sig ligger det naturligtvis i farans riktning att en ledamot i Janssons situation inte är opartisk vid behandlingen av remissen. Han är ju faktiskt part i besvärsmålet. Den omständigheten att han anfört besvär kan därför anses åtminstone i viss mån ägnad att rubba förtroendet för hans opartiskhet i ärendet. Med den utgångspunkten är han möjligen jävig enligt regeln om delikatessjäv.

Med detta är emellertid inte sagt att det var fel av Jansson att delta i behandlingen av kammarrättens remiss. Det kan nämligen göras gällande att frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse i en situation som den aktuella. Och i sådant fall skall man bortse från jävet. För min del är jag närmast benägen att se saken på det sättet. Mot bakgrund av det anförda har jag inte funnit fog för kritik mot vare sig Jansson eller skolstyrelsen för det skedda.

JO 1986/87 s. 322, notis (ärende dnr 2014–1984). Ärendet rörde handläggningen inom en länsstyrelse av ett miljöskyddsärende rörande störningar från en motorsportanläggning. Klaganden menade, att en tjänsteman, S., som deltagit i handläggningen, var jävig. I beslut den 31 januari 1986 uttalade JO (Holstad) följande angående jävsfrågan.

Sökande i ärendet var Umeå Automobilklubb. S. har såvitt framkommit inte varit engagerad i denna klubb. Däremot har han under flera år innehaft ledande befattningar i Umeå Motorsällskap, som är delägare i Bussjöbanan. Sedan slutet av 1981 tycks han dock inte längre ha någon sådan befattning i sällskapet. Tidigare deltog han tydligen i handläggningen av ärenden om banan. Men efter år 1981 tycks han inte ha gjort det.

Utredningen ger inte något fullständigt underlag för att ta ställning till klagomålen angående jäv. Och mot bakgrund av den förut berörda

tvåårsregeln har jag inte funnit tillräcklig anledning att driva utredningen vidare. Men detta hindrar inte att jag anlägger några allmänna synpunkter på jävsfrågan.

När som i detta fall en förening har ett betydande intresse i utgången av ett ärende hos länsstyrelsen är den omständigheten att en handläggare är medlem i föreningen knappast i och för sig jävsgrundande för honom. Om däremot tjänstemannen innehar en ledande ställning inom föreningen kan detta många gånger anses jävsgrundande. Hans ställning kan nämligen då uppfattas som uttryck för ett engagemang som kan vara ägnat att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet. Den som är jävig skall självmant ge detta till känna för myndigheten. En föreskrift av den innebörden finns i 5 § förvaltningslagen.

JO 1986/87 s. 323, notis (ärende dnr 997-1985). Ärendet rörde handläggningen i en kommuns byggnadsnämnd och i kommunfullmäktige av ett stadsplaneärende. I klagomålen framhölls att den politiker som drivit frågan i byggnadsnämnden och kommunfullmäktige och som deltagit i båda instansernas beslut också var ordförande i den ekonomiska förening, SKB, som stod som byggherre för det aktuella projektet. I beslut den 24 mars 1986 uttalade JO (Holstad) bl. a. följande i jävsfrågan.

Den 19 maj 1983 godkände byggnadsnämnden i Stockholm ett förslag till utvidgad och ändrad stadsplan för ett område inom Nockeby. SKB hade av kommunen fått markanvisning till det berörda området och hade tillsammans med stadsbyggnadskontoret arbetat fram stadsplaneförslaget. M. deltog som ledamot i byggnadsnämndens beslut. Frågan är om han därigenom handlade i strid med förvaltningslagens jävsregler.

Av utredningen framgår att M. vid tillfället var ordförande i styrelsen för SKB. Det framgår däremot inte om han dessutom var ställföreträdare för SKB. Utredningen medger därför inte någon bestämd slutsats i frågan om bestämmelsen i 4 § första stycket punkt 2 om ställföreträdarjäv var tillämplig. Det är emellertid helt klart att M:s engagemang som ordförande i SKB utgjorde en sådan särskild omständighet som var ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet. Han var alltså jävig enligt 4 § första stycket punkt 5, om han nu inte var det redan på grund av bestämmelsen om ställföreträdarjäv. Någon möjlighet att bortse från jävet med stöd av 4 § andra stycket förelåg uppenbarligen inte. Det var alltså fel av M. att delta i byggnadsnämndens ifrågavarande beslut. Med den kritik som ligger i det sagda lämnar jag klagomålen i den delen.

I anmälan har också ifrågasatts att M. skulle ha varit jävig vid stadsplaneärendets handläggning hos kommunfullmäktige. Ledamöter av beslutande kommunala församlingar står emellertid inte under JO:s tillsyn och jag är alltså förhindrad att pröva anmälan i den delen. Jag vill ändå inte underlåta att nämna att frågan om eventuellt jäv är att bedöma enligt bestämmelser i 2 kap. 13 § kommunallagen.

JO 1987/88 s. 256, fråga om jäv för stadsarkitekt. I ett ärende hos JO framförde två makar i egenskap av fastighetsägare i Sotenäs kommun klagomål mot myndigheternas handläggning av ärenden rörande dispens och byggnadslov för ett byggnadsföretag på en grannfastighet. De gjorde bl. a. gällande, att stadsarkitekten i kommunen, Nils Russberg, skulle ha varit jävig vid ärendenas behandling i byggnadsnämnden. I en inom ombudsmanexpeditionen upprättad promemoria anfördes att jävspåståendet syntes grundat på att ritningarna till byggnadsföretaget skulle ha upprättats av

Bohuskommunernas byggnadskontor (BBK) för vilket Russberg var chef. Genom remiss anmodades byggnadsnämnden att efter hörande av Russberg yttra sig över det ifrågasatta jävet. I yttrande till nämnden anförde Russberg huvudsakligen följande.

Bohuskommunernas Byggnadskontor, BBK, är en ekonomisk förening med endast kommuner som ägare, bl. a. Sotenäs kommun. Företaget arbetar utan vinstintressen och allt eventuellt överskott återgår till medlemmarna i form av återbäring. Syftet med företaget är att på konsultbasis i första hand betjäna medlemskommunerna, men även andra som kan ha nytta av kontorets tjänster. Till de tjänster åt medlemskommunerna som kontoret tillhandahåller, hör stadsarkitektverksamhet.

Jag är endast anställd som chef för BBK och är ej delägare eller har några ekonomiska intressen i företaget. Stadsarkitektuppgifterna utför jag åt företaget i egenskap av anställd.

Det händer ibland att BBK upprättar ritningar åt byggnadslovssökande i Sotenäs, där jag är stadsarkitekt. Jag försöker alltid i sådana fall tillse att ärendena hanteras så att anledning till misstanke om jäv undviks.

I rubr. ärende har en skiss upprättats för sökandens räkning av en annan anställd på BBK.

Den aktuella situationen har förutsetts i Länsstyrelsen i samband med att Byggnadsnämnden erhöll dispensbefogenhet enligt § 67 mom. 2 Byggnadsstadgan.

Genom att Byggnadsnämnden – på mitt förslag – överlämnat ärendet till Länsstyrelsen för beslut i dispensfrågan i stället för att själv handlägga frågan, bör ärendet ha fått en korrekt behandling. Jag kan därför inte anse att ovannämnda förhållande – att BBK hjälpt sökanden med en ritning – påverkat ärendehandlingen till sökandens favör.

Byggnadsnämnden anförde i eget yttrande bl. a., att ingen otillbörlig påverkan i egen sak förekommit från stadsarkitektens sida, och att inget jävsförhållande förelegat. I beslut den 21 maj 1987 yttrade JO (Holstad) bl. a. följande.

Klagomålen går ut på att stadsarkitekten Russberg på grund av jäv hade bort avhålla sig från att delta i handläggningen av det ifrågavarande ärendet hos byggnadsnämnden. Såvitt framgår av utredningen föredrog han åtminstone dispensfrågan i nämnden. Anledningen till jävet skulle i första hand vara att en anställd vid Bohuskommunernas Byggnadskontor (BBK), där Russberg är anställd som chef, för sökandens räkning hade upprättat en skiss som åberopades i ärendet. Den jävsgrund som är av intresse i sammanhanget är jäv enligt 11 § första stycket punkt 5, dvs. delikatessjäv. Frågan är alltså om de nu angivna förhållandena var ägnade att rubba förtroendet för Russbergs opartiskhet i ärendet.

Det är tydligt att en stadsarkitekt som helt eller delvis äger ett företag som biträtt en enskild person i ett ärende hos en byggnadsnämnd normalt blir jävig vid handläggningen hos nämnden (jfr JO:s ämbetsberättelse 1975 s. 460). Något sådant var det emellertid inte fråga om här. Biståndet lämnades visserligen av en anställd hos BBK där Russberg var chef. Men Russberg ägde såvitt framkommit ingen del i företaget. BBK är enligt vad utredningen visar en ekonomisk förening med endast kommuner som ägare och som arbetar utan vinstintresse. Mot denna bakgrund vill jag inte göra gällande att enbart den omständigheten att den ifrågavarande skissen utförts av en anställd hos BBK var ägnad att rubba förtroendet för Russbergs

opartiskhet i ärendet. Och utredningen ger inte belägg för att någon annan omständighet förelåg som skulle ha haft betydelse för frågan om jäv.

JO 1987-11-23, dnr 1297-1987, fråga om jäv avseende ledamöter i länsskolnämnd. En suppleant i länsskolnämnden i Kronobergs län begärde JO:s synpunkter på frågan, huruvida vissa ledamöter av länsskolnämnd varit jäviga, då nämnden beslutat om basresurser till grundskolan jml. 13 § förordningen (1978:345) om statsbidrag till driftskostnader för grundskolan, m. m. Den i anmälan åberopade omständighet som skulle grunda jäv var, att dessa ledamöter av länsskolnämnden jämväl vore ledamöter av skolstyrelsen i någon av de berörda kommunerna, och som sådana deltagit i vederbörande skolstyrelses beslut att göra framställning till länsskolnämnden om tilldelning av basresurser. Anmälaren hävdade att ledamöterna i fråga på grund av nämnda omständighet varit jäviga jämlikt 11 § 1 stycket 3 alternativt 5 p. förvaltningslagen (tvåinstansjäv resp. delikatess- eller grannlagenhetsjäv). Yttrande inhämtades från länsskolnämnden, som vidhöll sin redan i beslutet intagna ståndpunkt, att ledamöterna i fråga ej var jäviga. Däremot medgavs att de till följd av jäv ej bort deltaga i det processuella beslut varigenom själva jävsfrågan avgjordes. I yttrande anförde anmälaren bl. a., att länsskolnämnden borde fatta separata beslut om basresurser för varje kommun för sig i stället för att sammaföra fördelningen av basresurser till alla länets kommuner i ett enda beslut. I beslut den 23 november 1987 uttalade JO (Ragne-malm) följande.

Länsskolnämnderna är de regionala statsmyndigheterna för skolorna (2 kap. 2 § skollagen). Till deras uppgifter hör bl. a. att besluta i åtskilliga frågor avseende fördelning av statsbidrag till kommunerna för driften av skolväsendet. Länsskolnämndernas sammansättning regleras i 2 kap. 3 § skollagen. Fem av de nio ledamöterna väljs av landstinget, medan av övriga fyra ledamöter två utses av regeringen, en av skolöverstyrelsen och en av länsstyrelsen. Det är vanligt, att en stor del av ledamöterna är personer, som även har förtroendeuppdrag inom kommunal skolförvaltning, t. ex. som ledamöter av skolstyrelse, eller andra bindningar till det lokala skolväsendet. Denna erfarenhetsbakgrund kan på många sätt vara värdefull för nämnden, som härigenom tillföres kunskap och kännedom om lokala förhållanden inom skolan. I 30 § förordningen (1981:1371) med instruktion för den statliga skoladministrationen föreskrivs också att de ledamöter som väljs av landstinget bör ha visat intresse för utbildningsfrågor.

Kompetensfördelningen mellan kommunal skolstyrelse och länsskolnämnd vad gäller fördelningen av basresurser till grundskolan regleras i 13 § förordningen (1978:345) om statsbidrag till driftskostnader för grundskolan m. m. Härav framgår att skolstyrelsen har att upprätta och insända en plan över det beräknade antalet grundskoleelever vid höstterminens början samt att i denna plan ange, hur man avser att fördela eleverna på skolenheter och årskurser. Denna plan får i praktiken formen av en framställning till länsskolnämnden med begäran om visst antal basresurser för att täcka behoven enligt den av skolstyrelsen planerade elevfördelningen. Beslutet om tilldelning av basresurser för varje skolenhet fattas av länsskolnämnden, varvid de av skolstyrelserna ingivna framställningarna blir att betrakta som beslutsunderlag. Med hänsyn till denna författningsreglerade rollfördelning mellan myndigheterna kan jag ej dela klagandens uppfattning, att ärendet hos länsskolnämnden skulle vara att anse som ett underställningsärende, och att grund sålunda skulle föreligga att tillämpa regeln om tvåinstansjäv i 11 § 1

stycket 3 p. förvaltningslagen. Det är vidare uppenbart, att länskolnämndens befogenhet att besluta om fördelning av basresurser ej är en funktion av dess roll som tillsynsmyndighet över det kommunala skolväsendet. liksom att fråga ej är om ärende som väckts hos nämnden genom överklagande. Således saknas grund att åberopa tvåinstansjäv mot ledamöter av länskolnämnden i förevarande fall.

Vad härefter gäller frågan om grannlagenhets- eller delikatessjäv jämlikt 11 § 1 stycket 5 p. förvaltningslagen. finner jag följande synpunkter värda beaktande. Å ena sidan kan man hävda, att det faktum att en person deltagit i kommunal skolstyrelses planering och därav följande beslut att begära viss tilldelning av basresurser är en omständighet, som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet, när det gäller att i länskolnämnden avväga den egna kommunens behov mot övriga kommuners. Å andra sidan kan den ovan redovisade ordningen vad gäller länskolnämndernas sammanställning anföras till stöd för uppfattningen, att ledamotskap i kommunal skolstyrelse inte automatiskt skall medföra jäv för nämndledamot vid handläggning av ärenden, som rör resurstilldelning till den egna kommunens skolväsen. Med en så extensiv tolkning av rekvisitet för delikatessjäv skulle risk föreligga för talrika situationer, i vilka beslutförhållanden i länskolnämnden skulle äventyras på grund av att ett flertal ledamöter skulle vara jäviga. En ytterligare omständighet, som talar mot tolkningen att delikatessjäv generellt skall anses föreligga i den i ärendet föreliggande situationen, är utformningen av kriterierna för tvåinstansjäv i förvaltningslagen. Om lagstiftarens avsikt varit, att varje form av deltagande i beslut av myndighet på lägre nivå skulle konstituera jäv mot ledamot av myndighet på högre nivå vid handläggning av ärende föranlett av beslutet, hade det varit naturligt att ge kriterierna för tvåinstansjäv en mer vidsträckt utformning i stället för att begränsa detta jäv till överklagande-, underställnings- och tillsynsärenden.

Jag drar av ovan anförda synpunkter slutsatsen, att frågan om delikatessjäv mot ledamöterna i länskolnämnden måste bedömas individuellt med beaktande av de särskilda förhållandena i varje enskilt fall. Omständigheterna kan vara sådana, att det finns skäl att betvivla en ledamots förmåga att agera objektivt i en uppkommande prioriteringssituation, t. ex. på grund av ett dokumenterat särskilt starkt engagemang för resursförstärkningar till den egna kommunens skolor. I ett sådant fall är vederbörande jävig (delikatessjäv) och skall i första hand själv jämlikt 12 § 2 stycket förvaltningslagen anmäla förhållandet och begära att befrias från att delta i handläggningen. Emellertid kan omständigheterna också vara sådana, att ledamot av länskolnämnden i denna sin roll kan förväntas ha förmåga att objektivt och med hela länets skolväsendes bästa för ögonen pröva förekommande ärenden. oaktat dessa berör den egna kommunens skolväsen och vederbörande är verksam inom detta, t. ex. som ledamot av skolstyrelse. Gällande ordning för utseende av ledamöter i länskolnämnderna synes tala för att lagstiftarens utgångspunkt varit, att det senare förhållandet är det normala.

I det fall som nu är föremål för prövning har de ledamöter, mot vilka jäv ifrågasatts av anmälaren, agerat så i länskolnämnden, att anledning saknas att på grund av deras ställningstaganden dra deras objektivitet i tvivelsmål. Inte heller i övrigt har några särskilda förhållanden framkommit, som skulle vara ägnade att rubba förtroendet till deras opartiskhet, utöver den omständigheten att de deltagit i resp. skolstyrelses beslut rörande framställning om basresurser, vilket enligt min ovan redovisade bedömning inte à priori medfört att de varit jäviga.

I ärendet har även aktualiserats frågan, huruvida länskolnämnden borde ha meddelat separata beslut om basresurserna till varje skolenhet (eller kommun) för sig i stället för att fatta hela beslutet i ett sammanhang. Härmed

skulle enligt anmälarens uppfattning den fördelen ha vunnits, att ledamot som deltagit i skolstyrelses handläggning av ärendet om basresurser kunde ha avstått (på grund av jäv) från att delta i länsskolnämndens beslut endast såvitt avsågs den egna kommunen. Härigenom skulle en strikt tillämpning av regeln om delikatessjäv kunna iakttas utan risk för större olägenheter med avseende på beslutförheten i länsskolnämnden.

Jag saknar anledning att ta ställning till en lämplighetsfråga av denna art avseende handläggningsordningen. Jag konstaterar dock, att nämnden vad gällde beräkning av basresurser på mellanstadiet var bunden av författningsregler (förordning 1981-01-29), som medförde att beslut om basresurser till en kommun automatiskt fick konsekvenser med avseende på tillgängligt utrymme för basresurser till övriga kommuner. Regeln om lägsta genomsnittliga elevantal per basresurs i hela länet medför, att länsskolnämndens handläggning i denna del får karaktären av nollsummespel. Följaktligen kan de olika kommunernas äskanden inte behandlas fristående från varandra, utan nämnden måste göra en helhetsbedömning. Eftersom beslut avseende en kommun automatiskt får indirekta verkningar vad gäller tilldelningen till övriga kommuner, blir slutsatsen, att den ledamot som på grund av bristande opartiskhet skulle anses jävig att delta i beslut rörande den egna kommunen inte heller borde få delta i beslutet i övrigt.

Som framgått ovan har jag alltså inte funnit fog för kritik mot länsskolnämnden för dess tillämpning av jävsreglerna i samband med ärendets avgörande i sak. Däremot begicks ett fel, när nämnden vid sammanträdet den 23 mars 1987, § 14, fattade särskilt beslut i jävsfrågan. Enligt 12 § 3 stycket förvaltningslagen skulle de ledamöter mot vilka jäv ifrågasattes inte ha deltagit i detta beslut, eftersom nämnden var beslutför även dem förutan. Länsskolnämnden vidgår i sitt yttrande hit, att man förbisåg denna processuella regel. Samtidigt konstateras att utgången vid omröstningen skulle blivit densamma, även om ledamöterna i fråga ej hade deltagit. Jag utgår från att det inträffade leder till att länsskolnämnden med skärpt uppmärksamhet iakttar förvaltningslagens förfaranderegler i framtiden.

3 Detaljgranskning av förslaget

3.1 *Undantagsregeln i 11 § andra stycket förvaltningslagen – Metoden att "lagstifta genom motiv"*

När förvaltningsrättsutredningen föreslog, att man skulle göra förvaltningslagens jävsregler tillämpliga även inom den kommunala självstyrelsesektorn, utgick man från att undantagsregeln skulle kunna ges en vidgad tillämpning. Denna tanke har emellertid stött på patrull i remissbehandlingen. I departementspromemorian återkommer man emellertid till denna lösning med avseende på kommunernas förhållanden till olika ideella organisationer. Som uppbär kommunala bidrag.

Jag vill först påpeka, att förslaget härvidlag innefattar en sådan "lagstiftning genom motivuttalanden" som inte bara ur konstitutionell synpunkt är tvivelaktig utan också kan leda till att lagstiftarens intentioner inte förverkligas. Sådana uttalanden utan förankring i lagtext hänger så att säga i luften och kan inte tillmätas avgörande betydelse i rättstillämpningen (jfr t. ex. RÅ 1983 2:15). En principiell skiljelinje måste enligt konstitutionen upprätthållas mellan lagstiftning och rättstillämpning.

Härtill kommer, att promemrieförslaget på rent sakliga grunder kan

ifrågasätts. De situationer som beskrivits i lagförarbetena och det i föregående avsnitt redovisade JK-fallet avser åtgärder, som till sin natur är av expeditionell art. Den i departementspromemorian rekommenderade tolkningen för längre. Undantagsregeln skulle nämligen kunna tillämpas även då handläggningen innefattar moment av sakprövning. Från JO:s praxis kan hämtas flera exempel på fall, där ärenden av denna typ har varit kontroversiella. Det kan ha gällt allt från inriktningen av en förenings verksamhet till frågor om antalet aktiva medlemmar eller omfattningen av utövad verksamhet. Jävsreglerna berör alla som har handläggansvar för ett ärende, från beredning till slutligt beslut, och kan därför inte ses ur snäv politikersynpunkt. Den granskning som under beredningen sker exempelvis av ett bidragsärende vad gäller formella förutsättningar måste rimligtvis tillmätas stor betydelse. Det som framkommer eller inte framkommer under beredningen kan ju vara avgörande för det beslut som fattas. Prövningen av ärenden av detta slag kan inte generellt betecknas som expeditionella göromål. Departementspromemorians förslag innebär följaktligen en utvidgning av undantagsregeln, som skulle omfatta situationer av individuell prövning i reell mening.

Jävsreglerna i förvaltningslagen är avsedda att tillämpas inte främst av jurister utan av tjänstemän i allmänhet och av förtroendevalda politiker. Stor vikt måste därför läggas vid att jävsreglerna är tydliga och begripliga för varje medborgare. Ur denna synvinkel framstår inte förslaget att utvidga tillämpningsområdet för undantagsregeln till att omfatta en ny typ av situationer som välbetänkt.

3.2 Kriteriet "kommunen äger samtliga aktier"

Såsom framgått av exemplen i föregående avsnitt förekommer det, att en kommun samverkar med andra i bolagsform. En förutsättning för att ett kommunalt engagemang i en privaträttslig juridisk person skall vara tillåtet är – såsom också framhålls i promemorian – att verksamheten skall vara avgränsad så (t. ex. genom föreskrifter i en bolagsordning) att den håller sig inom ramen för vad som kan betecknas som kommunala angelägenheter enligt den allmänna kompetensregeln i kommunallagen. Det förefaller därför inte konsekvent att ställa som krav, att en kommun äger samtliga aktier i ett bolag.

3.3 Förhållandet mellan styrelsen och andra nämnder inom en kommun (tvåinstansjävet)

Den fråga som rests huruvida kommunstyrelsens (förvaltningsutskottets) tillsynsansvar enligt 3 kap. 1 § kommunallagen är av beskaffenhet att i förekommande fall konstituera tvåinstansjävet kan förtjäna en kommentar. Slutsatsen i promemorian att så inte är fallet är helt säkert riktig. Den motivering som framförs (s. 27), nämligen att styrelsen endast har befogenhet att göra påpekanden och utfärda rekommendationer och i sista hand göra framställning till fullmäktige, är dock knappast utslagsgivande.

För det första kan påpekas – fastän detta är av mindre vikt – att ordet tillsyn

inte använts i kommunallagen. För det andra bör framhållas att styrelsens uppgift här skall ses mera som ett övergripande ledningsansvar för den kommunala verksamheten i stort än som ett kontrollansvar i snävare bemärkelse. För den senare uppgiften stipulerar kommunallagen, att det skall finnas särskilda revisorer inom kommunen. För dem gäller särskilda jävsregler (5 kap. 2 § kommunallagen).

4 Överväganden

Av den ovan lämnade redogörelsen framgår att en betydande osäkerhet vidlåder tillämpningen av förvaltningslagens jävsregler. Främst är det generalklausulen om grannlagenhetsjäv som vållar bekymmer. Det är slående, att man på juristhåll visar benägenhet att "försiktigtvis" hellre fälla än fria, medan man på politiskt håll – där man sitter med händerna fulla av uppdrag – ofta känner sig främmande eller oförstående inför dessa jävsinvändningar. Förekomsten av en sådan motsättning stämmer till eftertanke.

När man talar om olika intressen – och det är då väl att märka inte fråga om intressejäv – kommer man ofta in på sådant som har att göra med en medborgares åsiktsinriktning. Det är emellertid fullt legitimt – och önskvärt – att den enskilde medborgaren tar del av samhällsfrågorna och bildar sig en egen uppfattning. Detta bör följaktligen inte hindra en person, som påtagit sig ett offentligt uppdrag, från att kunna verka fullt ut. Att en person med flera förtroendeuppdrag enligt olika typer av lagstiftning har att främja skiftande intressen bör rimligtvis inte heller vara diskvalificerande. En sådan "personlighetsklyvning" tillhör ju vad den vanlige medborgaren har att underkasta sig i det dagliga livet. Vidare är det uppenbart, att någon reell intressesmotsättning inte följer av det förhållandet, att det allmänna bedriver verksamhet via privaträttsliga juridiska personer. När sakförhållandet – såsom i de allra flesta fall – är uppenbart för alla initierade, förefaller det rimligt, att man direkt tar fasta på detta vid bedömningen av en ifrågasatt jävssituation.

Generalklausulen om grannlagenhetsjäv bygger på begreppet "opartiskhet". Frågan är om detta är helt lyckat som kriterium. Språkligt sett kan detta ord uppfattas på huvudsakligen två skilda sätt. Å ena sidan kan man tänka sig ett rättegångsscenario med domaren i mitten mellan två jämslidda parter. Denna situation är dock inte utmärkande för den offentliga förvaltningen. Över huvud taget synes man böra vara försiktig med att driva jämförelser mellan den allmänna förvaltande verksamheten och förfarandet inför domstol alltför långt. Å andra sidan kan man i ordet "opartiskhet" inlägga en absolut neutralitet i förhållande till varje åsiktsriktning eller företeelse. Jävsregeln kan då ges en formellt sett mycket vidsträckt tillämpning.

Vad som är väsentligt i sammanhanget synes snarast vara att söka eliminera risken för vad som kan betecknas som "ovidkommande hänsynstaganden" vid ärendebehandlingen. I linje med vad här anförts skulle då innehavet av offentliga uppdrag – i ett centralt ämbetsverk, i en länsstyrelse, i en kommun eller i ett stats- eller kommunägt bolag – i och för sig inte behöva skapa jävshinder. Om man utgår från att det främst gäller för vederbörande

att företräda allmänna intressen, framstår ett sålunda antytt kriterium som ändamålsenligt.

Det anförda leder fram till att man bör överväga att revidera generalklausulen, så att frågan inte längre kommer att gälla förtroendet till handläggarens "opartiskhet" utan till hans förmåga att avhålla sig från "ovidkommande hänsynstaganden". (Jfr kravet på "saklighet" i 1 kap. 9 § regeringsformen.) Det kan dessutom ifrågasättas, om det inte vore lämpligt att komplettera bestämmelserna med en regel efter förebild av den gamla länsstyrelseinstruktionen. Man skulle då kunna tänka sig en föreskrift av innebörden, att den omständigheten att den som har att handlägga ett ärende har del i saken som samhällsmedlem eller som företrädare för ett allmänt intresse inte skall medföra, att han på den grunden anses jävig. En sådan regel skulle närmast verka som en korrigerig eller precisering av de här aktuella jävsgrunderna, nämligen grannlagenhetsjävet och ställföreträdarjävet.

Inom ramen för en lösning av det nu skisserade slaget finns det knappast anledning att särskilt beröra ställföreträdarjävet. Inom det återstående tillämpningsområdet – och i de få fall som det kan gälla – synes det tvärtom fullt motiverat att behålla denna jävsregel ograverad.

I en bilaga redovisas ett utkast till ändrad lagtext i enlighet med det här framförda förslaget.

Sammanfattningsvis skulle en lösning enligt den skisserade modellen sålunda leda till enhetliga jävsregler inom hela den offentliga förvaltningen – utan behov av modifikationer vad gäller den kommunala sektorn – samtidigt som vissa ovan påvisade problem vid tillämpningen av nuvarande bestämmelser även inom den statliga förvaltningen skulle elimineras eller åtminstone reduceras. Det bör särskilt påpekas, att de grundtankar som framfördes i de ursprungliga motiven till förvaltningslagens jävsregler inte rubbas med min konstruktion; de skulle tvärtom få ett klarare genomslag än i nuvarande lagtext.

Bilaga

11 § Den som – – –

5. om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att ge grund för misstanke att han kan komma att ta ovidkommande hänsyn i ärendet.

Jäv skall inte anses föreligga enbart på den grunden att den som deltar i handläggningen av ett ärende har del i saken som samhällsmedlem eller som företrädare för ett allmänt intresse. Från jäv bortses när jävet med hänsyn till ärendets art uppenbarligen saknar betydelse.

Personalorganisationen

Riksdagens ombudsmäns kansli

Kanslichefen Ulf Hagström

Byråchefen Torsten Johansson

Byråchefen Hans Sandberg

Byråchefen Anders Thunved

Byråchefen Dan Fernqvist

Byråchefen Sven Börjeson

Byråchefen Hans Tocklin (fr. o. m. 10 mars 1988, se nedan. Tj! fr. o. m. 1 april 1988)

Tf. byråchefen Kristina Boutz (fr. o. m. 21 april 1988, se nedan)

Avdelningsdirektören Arne Schöldström

Avdelningsdirektören Lars Kinnander

Avdelningsdirektören Rolf Andersson (fr. o. m. 1 april 1988, se nedan)

Byrådirektören Birgitta Hallström

Som föredragande med heltidstjänstgöring har vidare under 1987/88 tjänstgjort:

Kammarrättsassessorn Olof Hedberg, kammarrättsassessorn Marie-Louise Diurson, kammarrättsassessorn Eva Linnander, kammarrättsassessorn Jörgen Buhre, kammarrättsassessorn Albert Johnson (fr. o. m. 1 januari 1988), distriktsåklagaren Birgitta Lindgren, hovrättsfiskalen Marianne Larsson, kriminalinspektören Rolf Andersson (avdelningsdirektör fr. o. m. 1 april 1988, se ovan), hovrättsassessorn Kristina Boutz (tf. byråchef fr. o. m. 21 april 1988, se ovan), hovrättsassessorn Nils Rekke (t. o. m. 25 oktober 1987), hovrättsassessorn Owe Horned (fr. o. m. 12 oktober 1987 t. o. m. 31 mars 1988), hovrättsassessorn Hans Tocklin (byråchef fr. o. m. 10 mars 1988, se ovan), hovrättsassessorn Fredrik von Arnold (t. o. m. 31 augusti 1987), hovrättsassessorn Lennart Morard, hovrättsassessorn Charlotte Wedberg (fr. o. m. 28 september 1987), avdelningsdirektören vid Stockholms universitet Kjell Swanström (fr. o. m. 6 november 1987), hovrättsassessorn Lars-Åke Olvall (fr. o. m. 9 november 1987), byrådirektören i socialstyrelsen Christer Sjöstedt, hovrättsassessorn Lars Jalvemyr, hovrättsassessorn Barbro Röst Andréasson, kammarrättsassessorn Ingrid Uggla, hovrättsassessorn Klas Widström och försäkringsrättsassessorn Monica Karlsson Dohnhammar (fr. o. m. 10 augusti 1987).

Arbetsordning för riksdagens ombudsmannaexpedition

1 §

Justitieombudsmännens tillsyn är uppdelad i fyra ansvarsområden. Vad varje ansvarsområde omfattar framgår av *bilaga* till denna arbetsordning.

Ombudsmännen har följande ansvarsområden:

Chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh	ansvarsområde 1
Justitieombudsmannen Anders Wigelius	ansvarsområde 2
Justitieombudsmannen Gunnel Norell Söderblom	ansvarsområde 3
Justitieombudsmannen Hans Ragnemalm	ansvarsområde 4

Ombudsmännen tar inom sina resp. ansvarsområden de initiativ som de finner påkallade. Justitieombudsmännen skall samråda med chefsjustitieombudsmannen i fråga om inspektioner och andra undersökningar som de avser att genomföra. Ombudsmännen samråder även i övrigt i den utsträckning som befinnes erforderlig.

2 §

Ett ärende som berör mer än ett ansvarsområde handläggs av den ombudsman till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör. I tveksamma fall bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som skall handlägga ärendet. Har ärenden som tillhör olika ansvarsområden nära samband med varandra, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som skall handlägga ärendena.

Om en justitieombudsman på grund av jäv eller av annan anledning inte kan handlägga ett ärende som hör till hans eller hennes ansvarsområde, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som skall överta ärendet.

Om befogenhet för chefsjustitieombudsmannen att bestämma att ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden skall hänskjutas till honom eller någon annan justitieombudsman oberoende av fastställda ansvarsområden föreskrivs i 15 § första stycket lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän (instruktionen).

3 §

När chefsjustitieombudsmannen är förhindrad att utöva sin tjänst på grund av sjukdom, semester eller någon annan omständighet inträder i hans ställe den justitieombudsman som anges i 16 § första stycket instruktionen. Vid ledighet för en ombudsman förestås dennes ansvarsområde av chefsjustitieombudsmannen eller den ombudsman som chefsjustitieombudsmannen utser.

4 §

Ombudsmännen biträds av en kanslichef, byråchefer och föredragande för beredning av klagomål- och initiativärenden. För byråcheferna fastställer chefsjustitieombudsmannen sakområden.

Hos varje ombudsman finns inrättat ett ärendekansli.

Chefsjustitieombudsmannen biträds också av en administrativ enhet, en informationsenhet och annan personal för särskilda uppgifter i den omfattning han bestämmer. I den administrativa enheten ingår en enhetschef, personal för biträde med ekonomi- och personaladministrativa ärenden och för biträde med registrering samt expeditionsassistenter och lokalvårdare.

Arbetsuppgifterna för personalen på ärendekanslierna, administrativa enheten och informationsenheten framgår av särskilda befattningsbeskrivningar.

5 §

Kanslichefen utför särskilda utredningar efter beslut av chefsjustitieombudsmannen, bereder ärenden som tilldelas honom och biträder ombudsmännen i övrigt enligt chefsjustitieombudsmannens bestämmande.

Kanslichefen har under chefsjustitieombudsmannen det övergripande ansvaret för verksamheten på den administrativa enheten och informationsenheten. Kanslichefen är vidare data-, arkiv- och utbildningsansvarig samt ansvarig för expeditionens lokaler och inventarier.

Kanslichefen får i de ärenden som handläggs av honom besluta om remiss och annat utredningsförfarande. Han får också på uppdrag av en ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra andra uttalanden på ombudsmannens vägnar.

Kanslichefen får vidare

besluta i samtliga personalfrågor (anställningar, entlediganden etc.) beträffande ombudsmannaexpeditionens personal, dock inte om

1. skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden om det inte är fråga om provanställning
2. disciplinansvar
3. åtalsanmälan
4. avstängning eller läkarundersökning
5. anställning och entledigande av byråchefer

företräda riksdagens ombudsmän i förhandlingar med personalorganisationerna med tillämpning av samtliga gällande avtal och andra bestämmelser för riksdagen och dess verk

besluta om semester och tjänstledighet för personalen vid ombudsmannaexpeditionen, dock ej för sig själv; ansökningar om tjänstledighet för längre tid än en månad skall dock överlämnas till chefsjustitieombudsmannen för beslut

förordna vikarie för personal som beviljats semester eller tjänstledighet

besluta om tjänstetidsklass för ombudsmannaexpeditionens personal

attestera fakturor och utbetalningsorder, bokföringsorder m. m. i det statliga redovisningssystemet – system S

inventera förråd av L-blanketter och kontantkassa
underteckna tjänstgöringsuppgifter, anställningsbevis och tjänstekort
besluta om utanordningar till extra föredragande och andra uppdragstare
kvittera ut rekommenderad post till ombudsmannaexpeditionen
ombesörja månads- och årsstatistik.

6 §

Byråcheferna skall var och en inom sitt sakområde i samråd med berörda ombudsmän fördela ärendena på föredragande. De får vidare besluta om remisser och annat utredningsförfarande och på uppdrag av vederbörande ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra andra uttalanden på ombudsmannens vägnar.

Byråcheferna skall – förutom att bereda egna ärenden – se till att ärendena blir handlagda på ett tillfredsställande sätt och med den skyndsamhet som krävs. De har också ansvar för redigeringen av referat och notiser som skall publiceras i JO:s ämbetsberättelse.

Om ett ärende är av större vikt bör det handläggas av en byråchef.

7 §

Föredragandena får i de ärenden de tilldelats inhämta underhandsupplysningar, infordra de handlingar som kan finnas rörande saken samt överlämna handlingar till klagande för yttrande.

Vid tilldelningen av ärenden skall hänsyn tas till de olika föredragandenas särskilda kunskaper och erfarenheter. En jämn arbetsfördelning mellan föredragandena skall eftersträvas.

Varje föredragande skall om möjligt ges tillfälle att handlägga för honom eller henne nya ärendetyper.

8 §

En ombudsmans slutliga beslut skrivs ut i ett exemplar, som alltid skall undertecknas av ombudsmannen och ingå i registraturet.

Utgående expeditioner framställs genom fotokopiering. En expedition skall alltid sändas till klaganden och, i förekommande fall, till myndigheter och tjänstemän som yttrat sig i ärendet eller som beslutet särskilt rör. En fotokopia av beslutet fogas till akten i ärendet.

Utgående expeditioner av beslut som inte avser ärendets avslutande undertecknas av den som fattat beslutet eller av annan på uppdrag av den beslutande.

9 §

Chefen för administrativa enheten skall fördela administrativa ärenden och övriga uppgifter på personalen inom enheten.

Chefen för administrativa enheten skall – förutom att bereda och för

chefsjustitieombudsmannen eller kanslichefen föredraga egna administrativa ärenden – se till att de administrativa ärendena blir handlagda och uppgifterna utförda på ett tillfredsställande sätt och med den skyndsamhet som krävs. Chefen upprättar i samråd med kanslichefen och för föredragning för chefsjustitieombudsmannen förslag till JO:s anslagsframställning och JO:s årsbokslut. Andra administrativa ärenden som är av större vikt skall beredas och handläggas av enhetschefen i samråd med kanslichefen.

10 §

Informationsenheten är ansvarig för extern och intern information om JO-ämbetets verksamhet och för den tryckeritekniska redigeringen och framställningen av JO:s ämbetsberättelse och särtryck ur den.

11 §

Personalen på registratorsexpeditionen biträder – utöver arbetsuppgifter enligt befattningsbeskrivning – med utlämnande av handlingar till myndigheter, massmedier och allmänhet och lämnar erforderliga upplysningar med ledning av dataterminaler, registratur, protokoll och övriga på expeditionen tillgängliga handlingar.

12 §

Fråga om utlämnande av allmän handling avgörs på myndighetens vägnar av den justitieombudsman, inom vars ansvarsområde ärendet hör, eller av chefsjustitieombudsmannen.

13 §

Säkerhets- och beredskapsfrågor handläggs av en särskild säkerhetsman under chefsjustitieombudsmannen.

14 §

Ombudsmännen tar emot besök av allmänheten efter överenskommelse i varje särskilt fall.

Registratorsexpeditionen hålls öppen för allmänheten måndag–fredag klockan 09.00–12.00 och klockan 13.00–15.00 om inte annat bestämts i särskilt fall.

Ansvarsområde I

Exekutionsväsendet

Inkomst- och förmögenhetsskatt, mervärdesskatt, skattekontroll, upp-
börd.

Punktskatter och prisregleringsavgifter, vägtrafikskatt, hundskatt, arvs-
och gåvoskatt, expeditionsavgifter, tullväsendet, folkbokföring (inkl. namn-
ärenden).

Övriga till finansdepartementet hörande ärenden.

Ärenden rörande JO:s kompetensområde, skrifter med oklara yrkanden.

Ansvarsområde 2

Allmänna domstolar, domstolsverket

Allmänna åklagare

Polisväsendet

Kriminalvården

Rättshjälp, rättshjälpsnämnder, allmänna advokatbyråer, arrendenämnder, hyresnämnder, bostadsdomstolen, överförmyndare.

Utlänningsärenden

Ansvarsområde 3

Tillämpningen av socialtjänstlagen, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

Hälso- och sjukvård, omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, rättsmedicinska undersökningsväsendet, rättspsykiatriska undersökningsväsendet, tandvården, läkemedel.

Allmän försäkring (sjukförsäkring, föräldraförsäkring, folkpension, inkomstprövade förmåner, ATP, administration och finansiering, delpension, arbetsskadeförsäkring, barnbidrag och bidragsförskott, arbetslöshet, utbildning, värnpliktsförmåner).

Övriga till socialdepartementet hörande ärenden utom ärenden rörande miljö- och hälsoskydd.

Ansvarsområde 4

Försvarsväsendet, vapenfri tjänst och övriga till försvarsdepartementet hörande ärenden.

Arbetsmarknaden och övriga till arbetsmarknadsdepartementet och civildepartementet hörande ärenden utom utlänningsärenden.

Plan- och byggnadsväsendet

Kommunal självstyrelse

Kommunikationsväsendet (affärsverken, vägar, trafik, körkort) och övriga till kommunikationsdepartementet hörande ärenden.

Utbildningsväsendet och övriga till utbildningsdepartementet hörande ärenden.

Jord- och skogsbruk, jordförvärv, naturvård, miljö- och hälsoskydd, djurskydd, jakt, fiske, rennäring, veterinärväsendet, livsmedelskontroll, lantmäteri- och kartväsendet och övriga till jordbruks- samt miljö- och energidepartementen hörande ärenden.

Konsumentskydd, marknadsföring, pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet, prisreglering, aktiebolag, handelsbolag, firmaskydd, handelsregister, patent, varumärken, mönster, namn och övriga till industridepartementet hörande ärenden.

Länsstyrelser, räddningstjänst, allmänna ordningsstadgan, allmänna sammankomster, lotterier, serveringstillstånd.

Bostadsväsendet (bostadsförsörjning, bostadsbidrag utanför socialförsäkringens ram).

Svenska kyrkan

Riksdagsförvaltningen, riksdagens verk, allmänna val, ärenden som inte är hänförliga till ansvarsområdena 1–3.

Förvaltningsdomstolar.

Tjänstemannaärenden, ärenden angående tryckfrihet, offentlighet och sekretess samt remisser från riksdag och departement fördelas på de ansvarsområden där de från saklig synpunkt hör hemma.

Förteckning

över de ärenden, som har varit anhängiga hos regeringen under tiden den 1 juli 1987–den 30 juni 1988 genom skrivelser från justitieombudsmännen före den 1 juli 1987.

1) 1983 den 4 november (dnr 2752-1988) angående ändringar i uppbördslagen (1953:272) om jämkning eller om förtida återbetalning av preliminär skatt m. m.

Framställningen är under beredning i finansdepartementet.

2) 1986 den 28 augusti (dnr 1947-1986) om ett tillägg till 32 § uppbördslagen (1953:272) av innebörd att respitränta inte skall tas ut när den tillkommande skatten beror på förhållanden som den skattskyldige inte kunnat påverka eller kontrollera.

Framställningen är under beredning i finansdepartementet.

3) 1986 den 28 augusti (dnr 3528-1981 m. fl.) angående en översyn av institutet existensminimum för preliminär skatt.

Framställningen har överlämnats till utredningen om reformerad inkomst-beskattnings (Fi 1987:07).

**Sakregister
till**

Justitieombudsmännens ämbetsberättelser 1976/77–1988/89

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1967–1975/76 finns fogat såsom bilaga 3 till ämbetsberättelsen 1975/76 och har även tryckts separat. I ingressen till detta register har lämnats upplysningar om register till tidigare ämbetsberättelser.

Ackord, se *Kommunicering*.

Advokat, upplysningsplikt enligt 4 kap. 15 § utsökningsbalken, 86/87:270.

Affischering, se *Tryckfrihet*.

Aktiebolag, betydelsen av att aktiebolag anmäler fullständig adress till aktiebolagsregistret, 76/77:289.

Allemansrätt, se *Strandskydd*.

Allmän advokatbyrå, vägrad konsultation, 80/81:134.

Allmän försäkring, bristande samordning av förmåner vid sjukdom och arbetslöshet, 79/80:304; – villkor för rätt till sjukpenning vid eventuellt kommande sjukdomsfall, 81/82:261; – fråga om tid för utbetalning av sjukpenning, 81/82:275; – tillämpningen av den s. k. officialprövningsprincipen vid handläggningen av ett arbetsskadeärende, 82/83:212; – kommunikering av förtroendeläkares yttrande och föredragandens förslag till beslut, 83/84:209; – jäv för förtroendeläkare vid försäkringskassa, 83/84:213; – social distriktsnämnds framställning till allmän försäkringskassa om utbetalning av enskilds pension till nämnden, 83/84:162; – avdrag för nedsatt skatteförmåga för folkpensionär när pensionsutbetalning sker retroaktivt, 84/85:294; – fråga om förtroendeläkare bör kontakta intygs-skrivande eller behandlande läkare innan han yttrar sig i försäkringsärendet m. m., 84/85:245; – dröjsmål med omprövning, 84/85:247; – bristfälliga kommunikeringsrutiner i vissa sjukpenningärenden, 84/85:249; – försäkringskassas kommunikeringskyldighet vid omprövning, 84/85:250; – inhibition av försäkringskassas beslut vid omprövning, 84/85:254; – avvísning av besvär såsom för sent anförda, 84/85:258; – handläggning av anonym anmälan i sjukpenningärende, 85/86:301; – underlåtenhet att expediera beslut om att inte betala ut sjukpenning, 85/86:302; – expediering av allmän försäkringskassas provisoriska beslut, 85/86:303; – fråga om återbetalning från personkonto av pension som utbetalats efter det att pensionstagaren avlidit, 85/86:304; – fråga om skyldighet att anmäla skada enligt lagen om statligt personskadeskydd, 85/86:307; – motivering av föredragandens förslag till beslut i förtidspensionsärende, 85/86:308; – underlåtenhet av allmän försäkringskassa att fatta beslut i fråga om sjuklön bör utgå till en vid kassan anställd person, 86/87:180; – fråga om anonymitetsskydd och om dataintrång, 86/87:182; – fråga om återbetal-

ningsskyldighet för sjukvårdsavgift, 86/87:184; – beslutsdokument hos allmän försäkringskassa i ärende som avgörs av kassans förtroendemannorgan, 87/88:175; – utformning av beslut om livränta enligt lagen om arbetsskadeförsäkring, 87/88:175; – tillämpning av 7 kap. 7 § sekretesslagen i samband med kommunicering av föredragningspromemoria, 87/88:177; – se även Allmänna handlingar, Kommunicering, Meddelarfrihet, Motivering av beslut, Omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, Taxering.

Allmän ordningsstadga, Se Grustäkt.

Allmän plats, se Kommunal kompetens.

Allmän sammankomst, upplösning av allmän sammankomst, 83/84:85; – fråga om tillstånd att anordna politiska möten, 86/87:115; – handläggning och sakprövning av vissa frågor om tillstånd att anordna allmän sammankomst, 86/87:116; – se även Demonstrationer.

Allmänna handlingar

Fråga om handling är allmän eller ej: fråga om planskiss i stadsplaneärende hos byggnadsnämnd – upprättad av en utomstående arkitekt – kunde anses utarbetad inom myndigheten och därmed t. v. endast ha karaktär av arbetsmaterial; tillika fråga om tillämplighet av 8 § sekretesslagen, 77/78:255; – förteckning över kommunala trafikvakter, vilken av Stockholms gatukontor tillställts polisen, har ansetts vara allmän handling, varur uppgift på begäran bort lämnas till allmänheten, 77/78:259; – fråga om handling var att anse som upprättad, 77/78:271, 81/82:284; – promemoria vid försvarsstaben har med hänsyn till omständigheterna ej ansetts som allmän handling, 78/79:224; – fråga om memorialanteckningar och koncept till dom är allmänna handlingar, 77/78:272; – till myndighet ingivet utkast till avtal är att anse som inkommen och därmed allmän handling, 79/80:366; – brev till kommunalråd, 80/81:361; – polisutredning ej allmän handling förrän förundersökningsprotokollet färdigställts, 80/81:122; – hälsovårdskontors tjänsteutlåndan till hälsovårdsnämnd, 81/82:284; – handling hos socialstyrelsen, 82/83:232; – anteckningar om intagen vid rättspsykiatrisk klinik, 83/84:231; – fråga om handlingars offentlighet och tillgänglighet hos revisorerna i en landstingskommun, 85/86:343; – fråga om fotografier, som i undervisningssyfte tagits av hälso- och sjukvårdspersonal i en patients hem, är att anse som allmänna handlingar, 86/87:195; – fråga om när tjänsteutlåndan av förvaltningschef blev allmänna handlingar hos en kommunal nämnd, 86/87:221; – frågor kring begreppet allmän handling i landstingskommunal verksamhet, 88/89:233; – uttalanden angående frågan om vissa intagningslistor avseende gymnasieskolan är allmänna handlingar samt kritik mot en intagningsnämnd för handläggningen av ett ärende om utlämnande av sådana listor, 86/87:225; – uttalanden angående frågan om vissa anteckningar som gjorts vid arbetsplatsträff inom en myndighet blivit allmän handling, 86/87:230; – fråga om verksamhetsplaner som klinikchefer sänt till ett regionsjukhus var allmänna och offentliga handlingar – tillika fråga om kliniker utgör självständiga enheter i sekretesslagens mening och om besvärshänvisning, 87/88:182; – förfarande i tjänstetillsättningsärende (ingivande av ansökningshandlingar till konsultföretag), 87/88:190; – fråga om handlingar som inkommit till en kommun varit att anse som allmänna, 87/88:198; – se även Överförmyndare.

Fråga om utlämnande av allmän handling: förfarandet när någon vill ta del av offentliga handlingar som förvaras i lokal dit allmänheten ej har tillträde; besökande har fått ta del av handlingar ute på gatan och fotograferats oaktat han önskat vara anonym. Framställning till regeringen om klargörande bestämmelser, vilka bl. a. inskräper att den som vill ta del av offentliga handlingar inte behöver uppge sitt namn, 77/78:250, 253; – den som önskar ta del av offentlig handling får ej avkrävas sitt namn eller tvingas underteckna en beställning, 78/79:212; – utlämnande av uppgifter ur värdepostbok, när dessa delvis ansetts sekretesskyddade, 79/80:384; – inkommen post bör diarieföras och vara åtkomlig även om adressaten ej hinner ta befattning med posten, 77/78:270; – om diarieföring av en rapport om luftförening, 79/80:377; – hantering av allmänna handlingar på rektorsexpedition, 83/84:335; – uttalanden angående en kommuns skyldighet att sörja för registrering av en besvärshandling som ges in till kommunen och därifrån vidarebefordras till vederbörande besvärinstans, 85/86:407; – diarieföring av vissa handlingar hos statens arbetsgivarverk, 86/87:231; – diarieföring av talband, tillika fråga om utlämnande av uppgift därur, 88/89:223; – bevakning av post, som rörde tjänsten och var ställd till tjänsteman, som var på semester, 78/79:222; – när har en handling kommit in till en myndighet?, 85/86:421; – öppnande av post ställd till namngiven tjänsteman, 82/83:248; – ordningen för prövning av framställning om att utfå allmän handling, 77/78:273; – rutinerna vid utlämnande av allmänna handlingar, 79/80:355, 364, 367; – till myndighet inkommen framställning, som återkallas, får inte återsändas eller förstöras, inte heller strykas ur diariet, 79/80:361; – myndighet ej skyldig bedriva arkivforskning för att kunna utlämna allmän handling, 78/79:214; – socialförvaltnings skyldighet att lämna ut namn- och adressuppgifter ur daghemskö, 80/81:357; – handläggning av begäran att få del av författningstext, 80/81:372; – begäran att få del av handlingar som sänts för mikrofilmning, 81/82:282; – dröjsmål med utlämnande av allmän handling från sjukhus, 81/82:296; – dröjsmål med att lämna ut kopia av allmän handling från social nämnd, 84/85:273; – skyldighet för sjukhus att sända JO begärd journal, 83/84:208; – vägran att lämna ut uppgift om anställds lön, 81/82:297; – fråga om kopior av allmänna handlingar tillhandahållits med erforderlig skyndsamhet, 82/83:32; – möjligheterna för en på kriminalvårdsanstalt intagen person att få ta del av allmänna handlingar, 82/83:135; – på kriminalvårdsanstalt intagen persons rätt att mot stadgad avgift få kopior av beslut, 83/84:136; – överlämnande av journalhandlingar från sjukhus till företagsläkare, 82/83:224; – utlämnande av sjukjournal från försäkringskassa till läkare, 82/83:247; – villkor vid utlämnande av allmän handling, 82/83:247; – uppställande av förbehåll vid utlämnande av handlingar, 84/85:274; – utlämnande av uppgifter angående patients hälsotillstånd från sjukhus till massmedia, 82/83:248; – uttalanden angående arbetsmarknadsverkets anvisningar angående tillhandahållande av kopior av allmänna handlingar samt kritik mot en arbetsförmedling och en länsarbetsnämnd för handläggningen av en begäran om sådana kopior, 83/84:358; – utlämnande av personuppgifter om nämndemän 83/84:38; – utlämnande från socialstyrelsen av försäljnings- och förbrukningsstatistik över enskilda medicinska preparat, 83/84:225; – utlämnande av uppgifter från sjukhus till rättspsykiatrisk klinik, 83/84:235; – överlämnande av patientjournal mellan olika kliniker vid ett sjukhus, 86/87:198; – utlämnande av sjukjournaler för forskning, 83/84:237; – angående krav på medgivande från patienter vid utlämnande av deras sjukjournal, 83/84:238; – utlämnande av handlingar i tjänstetillsättningsärenden under lunchrast, 83/84:250; – utlämnande av bl. a. sjukhusjournaler från försäkringskassa till företagshälsövarnen,

84/85:265; – utlämnande av blanketter rörande enskilda patienters förhållanden från sjukvårdsinrättning till primärvårdschef, 84/85:263; – utlämnande av sjukjournal, föräldrars rätt att ta del av minderårigs journal, 85/86:327; – utlämnande av sjukjournal, dröjsmål i handläggningen, 85/86:331; – utlämnande av sekretesskyddade uppgifter inom barnhälsovården, 85/86:321; – läkare får inte kräva att patient skall läsa journal i läkarens närvaro, 84/85:264; – om avidentifiering av sekretesskyddade uppgifter, 84/85:269; – begäran om att få ta del av anonym skrivelse i ett taxeringsärende skall prövas av den myndighet som förvarar handlingen, 85/86:363; – landstings handläggning av en begäran från hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) om utfående av en sjukjournal, 86/87:177; – om rätt till kopiering av en av myndighet utgiven referatsamling, 86/87:211; – fråga om utlämnande av uppgift om vårdnadshavarens adress från allmän försäkringskassa till den underhållsskyldige, 86/87:216; – offentlighetsprincipen och semesterstängning av kommunala myndigheter, 86/87:219; – offentlighetsprincipen och stängning av kommunala myndigheter under klämdagar m. m., 87/88:200; – frågor kring rätten att ta del av upptagning för automatisk databehandling, 86/87:233; – befattningshavare har ansetts skyldig upplysa sökanden om möjligheten hänskjuta avslagsbeslut till myndigheten för prövning – tillika fråga om tidsfristen för sådan prövning, 88/89:229; – frågor kring begreppet allmän handling, 88/89:233; – skyldighet för sjukhuspersonal att lämna ut uppgifter till polisen om patients hälsotillstånd, 88/89:234; – fråga om skyldighet för blodcentral att lämna ut upplysningar om eventuell förekomst av sjukdom i lämnad blodplasma, 88/89:236; – fråga om rätt för patient att på laboratorium ta del av analysresultat rörande honom själv, 88/89:237; – partsoffentlighet i ärende rörande skolmognadstest, tillika fråga rörande skolpsykologs och rektors handläggning av ärende angående utlämnande av handlingar, 88/89:242; – fråga om en årsberättelse för ett aktiebolag med en kommun som huvuddelägare vid ett visst tillfälle var allmän handling hos kommunen; dessutom fråga om sättet att behandla en begäran att få ta del av handlingar, 88/89:245; – två tjänsteskrivelser hos en kommunal beredning (miljöprogramkommitté) var inte att anse som allmänna handlingar innan ärendet, som de tillhörde, hade slutbehandlats, 88/89:247; – fråga bl. a. om vid vilken tidpunkt en inom en kommunal myndighet utarbetad rapport, som lämnats för tryckning, blev att anse som allmän handling och om egenskapen av allmän handling kan gå förlorad under den tekniska bearbetningen; kritik mot handläggningen, 88/89:250; – fråga om ansvar för underlåtenhet att fatta beslut i anledning av framställning om utlämnande av allmänna handlingar. Åtalsunderlåtelse efter avslutad förundersökning, 88/89:254.

Fråga om sekretess för allmän handling: omfattning av socialregistersekretessen; tillika fråga om dröjsmål med svar på framställning att utfå handlingar, 78/79:216; – sekretess för handlingar i ärende om stöd för lokal landsbygdstrafik, 78/79:330; – fråga om skyldighet för länsstyrelse att för vederbörande uppge namnet på den som anmält honom för förment underlåtenhet att erlagga mervärdesskatt, 77/78:265; – länsstyrelses skyldighet att lämna uppgift ur personaviregister, 78/79:220; – utlämnande av adressuppgift ur länsstyrelses personregister, 79/80:370; – felaktig sekretessbeläggning gentemot skattskyldig, 79/80:452; – fråga om rätt för god man för alkoholmissbrukare att från socialförvaltning få del av uppgifter om huvudmannen, 81/82:239; – utlämnande av uppgifter från socialförvaltning till försäkringskassa i arbetsskadeärende, 81/82:271; – försäkringskassas möjlighet att hemlighålla läkarintyg för patient, 81/82:289; –

utlämnande av adressuppgifter rörande klienter från socialförvaltning till delgivningsman, 81/82:292; – myndighets skyldighet att lämna ut telefonnummer till tjänstemans bostad, 81/82:295; – taxeringsnämnds tillgång till uppgifter om socialhjälpbelopp m. m., 81/82:309; – sekretess för spärrad adress, 84/85:282; – den nya sekretesslagens inverkan på sjukhusens kontakter med polis och anhöriga, 82/83:227; – sekretesskyddet för yttrande i ärende hos JO, 82/83:230; – sekretess inom kriminalvården, 82/83:124; – registrering av deklarationer hos privat dataföretag, 82/83:238, 337; – om sekretessen vid insamling och publicering av informationsmaterial i sjukvården m. m., 83/84:242; – åsidosättande av sekretess vid inventering av medicintester som upprättas vid en av socialnämnd driven socialmedicinsk behandlingsenhet, 83/84:245; – fråga om anonymitetsskydd för anmälare inom socialtjänsten, 83/84:247; – vägran att lämna ut uppgift om barns vistelseort till vårdnadshavare, 83/84:249; – fråga om utlämnande av namn på en tjänsteman, som gjort en anmälan till socialförvaltning, 84/85:272; – sekretess och parts rätt till insyn i sitt ärende, 84/85:275; – förteckning som använts som beslutsunderlag vid prövning av frågan om återbetalningsskyldighet enligt socialhjälpslagen, 84/85:280; – sekretess inom exekutionsväsendet, 84/85:325; – fråga om skyldighet för allmän försäkringskassa att lämna ut uppgift om anställdas hemadresser, 85/86:309; – rätt att få ta del av sjukjournal, 85/86:331; – fråga om rätt att hemlighålla underårigs adress för vårdnadshavare, 85/86:342; – konfidentiell behandling av ansökningshandlingar i ett anställningsärende, 85/86:347; – sekretess inom hälso- och sjukvården för patienternas telefonnummer, 86/87:201; – fråga om sjukhus varit skyldigt att lämna ut uppgifter om personal till massmedier, 86/87:204; – kommunicering av sekretesskyddade handlingar i ärende hos hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, 86/87:208; – fråga om sekretesslagens bestämmelser åsidosatts inom arbetet i lokala narkotikagrupper, 87/88:148; – fråga om länsstyrelse borde ha vidarebefordrat ett brev från ett inkassoföretag till en person med ”spärrad” adress, 87/88:196; – innehållet i ett brev från läkare till uppgiven gärningsman angående sexuellt övergrepp mot barn, 88/89:226; – se även Allmän försäkring, Informationsutbyte, Meddelarfrihet, Personregister, Skolan, Tystnadsplikt.

Övriga frågor: yttrande över justitiedepartementets PM med förslag till ny sekretesslag m. m. Handlingssekretess och tystnadsplikt, 78/79:501; – yttrande över justitiedepartementets PM Sekretesskydd och informationsbehov – Vissa frågor om sekretesslagens tillämpning inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten m. m., 82/83:242; – sekretessen inom hälso- och sjukvården jämförd med domstolssekretessen, 85/86:318; – sekretessen inom en socialförvaltning, 85/86:320; – sjukhusläkares kontakter med massmedierna, 85/86:340; – rapportering och registrering av läkemedelsmissbrukare, 86/87:159; – frågor om objektivitet och sekretess i förtroendenämnds verksamhet, 86/87:206; – fråga om förtroendese sekretess vid allmän försäkringskassa, 86/87:215; – upptagen fråga om sekretessen åsidosatts vid Roslagstulls sjukhus, 88/89:217; – se även Kriminalvård, Meddelarfrihet, Videoteknik, Överförmyndare. Jfr Domstolshandlingar.

Allmänt häkte, se Anhållen, Häkte, Kriminalvård.

Almöbron, se Polismyndighet.

Amorteringsplan, i utskökningsmål, 82/83:343; – frångående av överenskom- melse om avbetalning av restförd skatt i utskökningsmål, 82/83:354.

Anhållande, kritik mot anhållningsbeslut, 77/78:83; – skyndsamhetskravet i 24 kap. 8 § RB, 79/80:111; – disciplinansvar för åklagare i anledning av beslut om anhållande av två otillräckligt identifierade personer, 79/80:23; – anhållande efter bristfällig identifiering, 79/80:114; – åklagares prövning av frågor om anhållande i den misstänktes utvaro och om åtgärder när beslut därom har verkställts, 83/84:56, 85/86:118; – se även Förundersökning, Tvångsmedel, Underrättelse, Åklagare.

Anhållen, anhållen har inte fått salva mot klåda, och ej heller filt och toalettartiklar under vistelse i specialcell på allmänt häkte, 80/81:128; – underlåtenhet att hämta anhållens medicin, 80/81:128; – restriktioner för anhållen 85/86:156; – fråga om ansvaret för frigivning av anhållna m. m.; framställning till regeringen om föreskrifter angående underrättelse till häkte (motsvarande) om frigivningsbeslut, 86/87:89; – förutsättningar för besök hos anhållen i vissa situationer; analogisk tillämpning av häkteslagen, 86/87:96; – se även Häktad.

Anhörig, se Underrättelse.

Anmaning, fråga om tillämpning av 14 kap. 1 § lagen om offentlig anställning, 83/84:329; – se även Taxeringsnämnd (anmaning).

Anmälningsskyldighet, se Barnavård.

Annonsering i pressen, om näringsförbud, 84/85:327.

Anonym anmälan, se Allmän försäkring, Husrannsakan, Polismyndighet.

Anonymitetsskydd, se Allmän försäkring, Barnavård, Kriminalvård, Tryckfrihet.

Anstaltsplacering, se Kriminalvård.

Anstånd, se Indrivning, Konkurs, Taxeringsnämnd (Anstånd med att lämna självdeklaration), Uppbörd (Anstånd med inbetalning av skatt).

Anställningsskydd, se Arbetsmarknaden, Skolan.

Anställningstvist, se Rättegångsbalken.

Anvisningar, se Taxeringsnämnd (Övrigt).

Arbetsgivaransvar, se Uppbörd (Arbetsgivaransvar m. m.).

Arbetsgivarintyg, förswarets civilförvaltning har uppställt villkor för att utlämna arbetsgivarintyg till en tidigare anställd person. Kritik mot förfarandet, 88/89:128.

Arbetskonflikt, fråga om ansvar för tjänsteman som deltar i vild strejk, 81/82:206; – inlåsning av charterresenärer på flygplats på grund av övertidsblockad inom polisen, 84/85:133; – uttalande angående myndigheters neutralitet i arbetsmarknadskonflikter, 87/88:264.

Arbetslöshetskassa, dröjsmål i ersättningsärende och fråga om skyldighet för kassa att registrera inkomna handlingar, 81/82:269.

Arbetsmarknaden, disciplinära åtgärder mot en distriktschef och en byrådirektör vid en yrkesinspektion för bl. a. dröjsmål med expediering av yrkesinspektionsnämndens beslut om åtalsanmälningar m. m., 82/83:402; – fråga om i vilken utsträckning en yrkesinspektion bör göra anmälan till polismyndighet när en arbetsgivare överträtt straffsanktionerade föreskrifter som meddelats av arbetarskyddsstyrelsen och om uppföljningen av tillsynsärenden, 83/84:354; – uttalanden angående otydlighet i en författning, instruktionen för arbetsmarknadsverket m. m., 84/85:365; – uttalanden angående handläggningen inom arbetsmarknadsverket av ett ärende som rör upphörande av anställning som beredskapsarbetare hos verket, 84/85:367; – kritik mot arbetsmarknadsverket för att utbetalningar av statsbidrag till beredskapsarbete inte handlagts på ett från förvaltningsrättslig synpunkt godtagbart sätt, 84/85:372; – kritik mot ett arbetsförmedlingskontor för underlåtenhet att anvisa arbete åt en sökande som inte ville lämna vissa uppgifter om tidigare brottslighet, 85/86:398; – uttalanden angående arbetsförmedlingens möjligheter att begränsa sin service åt vissa sökande, 85/86:400; – kritik mot arbetsmarknadsverket angående tillämpningen av lagen om arbete i ungdomslag m. m., 86/87:279; – kritik mot en länsarbetsnämnd för dess praxis när det gäller beslutsunderrättelser till ombud, 86/87:292; – se även Allmänna handlingar, Fullföljd av talan, Förvaltningslagen, Upphandling.

Arbetsmarknadsstöd, bristande samordning av förmåner vid sjukdom och arbetslöshet, 79/80:304; – försäkringskassa har utbetalat kontant stöd till socialförvaltning oaktat fullmakt därtill har återkallats, 81/82:266.

Arbetsvist, se JO, Kommunalbesvär. Rättegångsbalken.

Arkiv, se Disciplinmål, Videoteknik.

Arkivexemplar, riksrevisionsverkets åtgärd att överlämna en utredning till regeringen utan att behålla ett eget arkivexemplar, 88/89:330.

Arrest, förvaring i arrest av person som hämtats till förhör för att höras som vittne i en förundersökning m. m., 83/84:60; – förvaring i arrest av misstänkt som hämtats till förhör, 84/85:135.

Arvsskatt, förslag till vissa lagändringar, 82/83:337.

Auditör, framställning till regeringen om auditörers ansvarsförhållanden, 80/81:178.

Automatisk databehandling, se Allmänna handlingar.

Avbetalningsköp, framställning angående vissa kostnader i ärenden om återtagande av avbetalningsgods, 76/77:216; – fråga om förutsättningar föreläggat för återtagande av avbetalningsgods; betydelsen av delbetalning från köparens sida, 76/77:222. Jfr Konsumentkreditlagen.

Avgift, se Byggnadslov, Expeditionskungörelsen, Körkort, Poststadgan.

Avhysning, av tredje man, 82/83:355; – samarbetet mellan kronofogde och sociala myndigheter vid avhysningar, 82/83:364; – förfarandet med gods som omhändertagits i samband med avhysning, 85/86:373; – från annat än bostad; tillämpning av den s. k. lås- och namnbytesmetoden, 88/89:320; – se även Delgivning, Vräkning.

Avkunnande, se Dom.

Avskrivningsbeslut, avvsningsbeslut, länsbostadsnämnd har utan sakprövning avskrivit besvärssärende vid utebliven komplettering, 78/79:492; – fråga om myndighets rätt att utan sakprövning skilja sig från ärende rörande ansökan om visst tillstånd, 79/80:331; – stadsarkitekt har utan sakprövning avfört ärende om tillstånd till byggnadsföretag då sökanden inte yttrat sig över kommunicerad skrivelse; inte heller har han underrättat sökanden härom, 79/80:466; – tingsrätts avvsnings av talan i ett hänskjutet mål om betalningsföreläggande, 82/83:25; – se även Rättegångskostnad, Utmätning.

Avstängning, från kommunal tjänst, 80/81:451; – från ett kommunalt lånebibliotek, 87/88:260; – se även Skolan, Utbildning.

Avvisning, se Fullföljd av talan, Rättshjälp, Utlänning.

Bandspelare, vid förhör under förundersökning bör dold bandinspelning inte få förekomma, 79/80:359; – kontroll i samband med bandinspelning av förhör vid domstol, 84/85:81; – bandinspelning vid hyresnämnds sammanträde, 85/86:93; – förfarandet med bandupptagning av förhör under förundersökning, 88/89:95.

Bankinspektionen, se Tillsyn.

Barnbidrag, under tjänstgöring utomlands som FN-observatör, 80/81:344; – se även Bidragsförskott.

Bebyggelse, se Strandskydd.

Behörighet, se Rättegångsbalken, Utsökningsmål.

Belöning, fråga om belöningar för upplysningar från allmänheten till företrädare för polisväsendet, 83/84:76.

Berusad, tillämpning av lagen om omhändertagande av berusade personer, (LOB), 78/79:72, 82/83:90; – omhändertagande av berusad i annan persons bostad, 79/80:132; – läkarundersökning och tillsyn av omhändertagen enligt LOB, 80/81:127; – insulin åt diabetiker, 79/80:134, 81/82:88; – registrering hos sociala myndigheter av omhändertaganden av betydelse för körkortsprövning, 79/80:259; – för tidig frigivning av omhändertagen 82/83:74; – diabetiker som omhändertagits på grund av berusning avled efter förvaring i polisarrest, 82/83:82; – fråga om läkarundersökning av person som omhändertagits med stöd av LOB, 83/84:103; – ifrågasatt ansvar för polismän för bristande tillsyn av en omhändertagen berusad person, 85/86:95; – frågor om tillsynen av omhändertagen berusad person och bestämmande av omhändertagandets varaktighet, 85/86:126; – se även Tillfälligt omhändertagande, Underrättelse.

Besiktning, se Bostadsbidrag, Kroppsvsitation, Kroppsbesiktning.

Beslag, frågor om beslag eller kvarstad vid omhändertagande av pengar från person som gripits för brott, 77/78:90; – utlämnande av beslagtagna egendom 77/78:128; – beslag vid frikännande dom, 78/79:28; – åtal mot polisman för myndighetsmissbruk (beslag av filmrulle), 84/85:93; –

handläggning av fråga om beslag av cykel, 86/87:98; – fråga om åtal på grund av underlåtenhet att återställa beslagttaget gods sedan beslaget hävts, 87/88:50; – polismyndighets hantering av beslagttagen egendom sedan beslaget hävts, 87/88:52, 88/89:43; – se även Husrannsakan, Polismyndighet, Skyddslagen. Jfr Visitering.

Besvär, se Fullföljd av talan, Service.

Besök, se Kriminalvård.

Betalningar, se Kriminalvård.

Betalningsföreläggande, handläggning av bl. a. mål om betalningsföreläggande, 80/81:42, 80/81:115, 81/82:50; – delgivning av betalningsföreläggande, 80/81:53; – se även Expeditionskungörelsen, Inhibition, Utmätning.

Betalningssäkring, ifrågasatt tillämpning i utsökningsmål av lagen om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter, 82/83:343; – fråga om kronofogdemyndighet, som verkställt beslut om betalningssäkring, fick vägra godta erbjuden säkerhet, som inte motsvarade hela skulden, 86/87:268; – tagande i förvar av egendom, som kan bli föremål för betalningssäkring, 87/88:232; – betalningssäkringsbeslut och verkställighet härav i det s. k. Lindholmärendet, 88/89:260; – länsrätt har låtit en betalningssäkring bestå intill dess taxeringsmålet vunnit laga kraft; i taxeringsmålet ogillades taxeringsintendentens talan till största delen. Regeringsrätten fastställer senare betalningssäkringen under åberopande bl. a. av risken för att skatten ej kommer att betalas; den var då till största delen redan betald. Även andra frågor rörande betalningssäkring, 88/89:297; – verkställighet av betalningssäkring beträffande djur och maskiner m. m. på en lantgård, 88/89:324.

Betyg, tolkning av militära betygsbestämmelser, 77/78:163.

Betygsnämnd, se Handläggning.

Bevis, se Laga kraft.

Bevisning, tillåtande av åberopad bevisning, 80/81:57; – bevisupptagningen vid ny huvudförhandling i brottmål, 86/87:66.

Bevissäkring, se Taxeringskontroll.

Bibliotek, se Avstängning.

Bidragsförskott, tillvägagångssätt vid återkrav; betydelsen av att beslut om bidragsförskott delges den underhållsskyldige, 77/78:218; – motivering vid avstyrkan av kraveftergift beträffande bidragsförskott, 76/77:146; – kvittning av försäkringskassas fordran för utgivet bidragsförskott mot allmänt barnbidrag, 79/80:308; – begynnelseiden för bidragsförskott skall beräknas med utgångspunkt från den månad då rätt till bidragsförskott inträtt, 79/80:310; – försäkringskassas handläggning av ärende om indrivning av obetalda underhållsbidrag för utgivna bidragsförskott, 81/82:263; – fråga bl. a. om underrättelse till den underhållsskyldige och om beslutsmotivering, 82/83:208; – verkan av ett mellan föräldrarna ingånget avtal, 82/83:209; – verkan av domstols bedömningar i underhållsfrågan, 82/83:211.

Bilregister, se Fordon.

Bisyssla, fråga om lämpligheten av att militär chef innehar styrelseuppdrag i enskilt företag, 79/80:145; – bisyssla för domare, 84/85:82. Jfr Taxeringsnämnd (Övrigt).

Blindskrift, se Rättegångsbalken.

Blankett, datering i blanketter, 81/82:325.

Bordläggning, se Handläggning.

Boskillnad, tingsrätts åtgärder när bodelningshandling har ingivits, 81/82:49.

Bostadsbidrag, uppskjuten prövning av återopad inkomstminskning; komplettering begärd, trots att det av återförvisningsbeslut framgick hur den bidragsgrundande inkomsten bestämts, 79/80:326; – myndighets befogenhet att låta besiktiga bostad för att utreda om man och kvinna sammanbor under äktenskapsliknande förhållanden, 79/80:489; – besiktning av hus för kontroll av bidragstagares bostadsförhållanden, 83/84:388; – skyldigheten att ompröva beslut om återbetalningsskyldighet i fråga om bostadsbidrag, 84/85:407.

Bostadslån, dröjsmål med förberedande åtgärd vid handläggning av bostadslåneärende, 77/78:414.

Bostadssaneringslagen, se Byggnadslov.

Boutredning, se Socialtjänstlagen (Övrigt).

Brevgranskning, åklagare har obehörigen lämnat ut uppgifter från brev till en häktad, 87/88:47; se även Kriminalvård.

Brottmål, redovisning av viss utredning i brottmål, 76/77:94; – dröjsmål med handläggning av brottmål, 77/78:55; – formerna för hörande av rättsläkare i brottmålsrättegång, 82/83:20; – fråga om förutsättningarna att avgöra ett brottmål i den tilltalades utelämnade, 85/86:61; – se även Bevisning, Dom, Rättegångsbalken, Översättning.

Byggnadsavgift, fråga om uttagande av byggnadsavgift enligt 5 § 1. lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m., 79/80:470.

Byggnadsförbud, införande av nybyggnadsförbud för att motverka att områden, avsedda för fritidsbebyggelse, tas i anspråk för icke planerat permanentboende; riktlinjer för dispensgivning, 79/80:473; – som förutsättning för dispens från bl. a. nybyggnadsförbud i avvaktan på stadsplan har uppställts att byggnadslovssökande undertecknar avtal med villkor angående marköverlåtelse och betalning av framtida gatukostnader. Frågor om de olika villkorens förenlighet med byggnadslagstiftningen och dess syften, 82/83:385; – se även Fullföljd av talan.

Byggnadslov, ofullständig ansökan om byggnadslov till byggnadsföretag, som omfattas av det allmänna tätbebyggelseförbudet, bör ej handläggas som begäran om förhandsbesked utan som ansökan om dispens därest föredragna handlingar utgör tillräckligt underlag för dispensprövning,

77/78:325; – fråga om rättsenligheten av ett system, varigenom införts en form av köpeskillingskontroll i samband med handläggning av ärenden om byggnadstillstånd för icke statligt belånade bostadshus, 77/78:371; – kritik mot byggnadsnämnd för att byggnadsföretag meddelats byggnadslov, som stred mot byggnadsplan utan att dispensprövning dessförinnan ägt rum. Kritik jämväl mot beslutets utformning, 80/81:457; – byggnadsnämnds handläggning av ärenden rörande tillstånd att anordna båtbyggor, 81/82:376; – fråga om sökanden kan åläggas bestyret att sköta kommunicering med ägare till grannfastigheter, 83/84:337; – fråga om uttagande av avgift vid förhandsförfrågan, 83/84:339; – underlåtenhet att iaktta bestämmelser i 56 § byggnadsstadgan i fråga om yttrande från yrkesinspektionen, 83/84:343; – fråga om litispensens i byggnadslovsärende, när avstyckningsärende ej var slutligt avgjort, 83/84:345; – fråga om en byggnadsnämnd haft rätt att bevilja byggnadslov trots att erforderligt tillstånd till företaget enligt miljöskyddslagen inte förelåg, när byggnadslovet beviljades. Dessutom fråga om byggnadsnämnds befogenhet att delegera sin beslutanderätt, 84/85:351; – vissa frågor om villkor för byggnadslov, 84/85:355; – fråga om byggnadsnämnds handläggning av ärenden och byggnadslov till sådana åtgärder i hyresfastighet som avses i 2 a § andra stycket bostadssaneringslagen, 86/87:276; – frågor om handläggning (besvärshänvisning m. m.) som uppkommit sedan byggnadsnämnd gjort en delfråga i ett byggnadslovsärende till föremål för särskilt beslut ("förhandsbesked"), 88/89:384; – se även Avskrivningsbeslut, Avvisningsbeslut, Byggnadsavgift, Olovligt byggande.

Byggnadsnämnd, byggnadsnämnd har gjort sig skyldig till befogenhetsöverskridande genom att besluta i fråga. som skall prövas av allmän domstol på talan av åklagare, 88/89:384.

Byggnadsplan, se Fullföljd av talan.

Camping, se Strandskydd.

Censur, se Filmcensur.

Daghem, se Barnavård, Socialtjänstlagen.

Data, se Allmän försäkring, Allmänna handlingar, Efterlysning, Införsel, REX-systemet, Uppbörd (Indrivning av skatt).

Datalagen, se Allmän försäkring, Personregister.

Datering, se Blankett.

Delegation, iakttagandet av delegationsregler i barnavårdsärende, 78/79:130, 81/82:167; – kritik mot kriminalvårdsnämnden för handläggningen av ärende, vari beslutanderätten i fråga om frigivningspermission delegerats till övervakningsnämnd. Fråga om innebörden av att delegation återkallas, 82/83:130; – brist i delegationshänseende vid handläggning av ett disciplinärende, 84/85:239; – otillåten delegation av beslutanderätt hos bankinspektionen i ärende om återkallelse av tillstånd att bedriva fondkommissionsrörelse, 88/89:333. Se även Byggnadslov, Kommunal kompetens, Psykiatrisk vård, Taxeringsnämnd (Beslutsförfarandet).

Delgivning, genom uniformerad polisman, 77/78:137; – av förundersökningsmaterial, 78/79:63; – olämpligt bedriva delgivningsförsök i skatteärende. Fråga om innebörden av surrogatdelgivning, 78/79:312; – av nybyggnadsförbud, 78/79:386, 79/80:473; – beslut om körkortsåterkallelse skall delges körkortshavaren personligen även om denne har ombud, 78/79:449; – underrättelse om beslut innefattande föreläggande enligt lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. bör ske genom delgivning, 80/81:469; – partsdelgivning i avhysningsmål, 81/82:343; – delgivning enligt 12 § delgivningslagen har skett med den söktes hustru, meddelande om delgivning har också sänts till hustrun, 83/84:50; – delgivning enligt 13 § delgivningslagen med ett aktiebolag i ett konkursmål, 84/85:333; – delgivning av utmätningsbevis, 85/86:367; – se även Betalningsföreläggande, Rättegångsbalken, Svarsfrist.

Demonstrationer, omhändertagande av demonstrationsplakat, 77/78:93; – barnstugepersonals deltagande i demonstrationer på arbetstid, 81/82:207; – fråga om tidpunkt för meddelande av tillstånd att anordna första maj-demonstration, 85/86:161; – se även Allmän sammankomst, Ålidhem.

Deposition, se Polismyndighet.

Destination, gäldenärs rätt att destinera betalning, se Utmätning.

Diabetiker, se Berusad.

Diarietföring, se Allmänna handlingar.

Disciplinansvar, fråga om ärende angående disciplinansvar för en skötare har bort handläggas i arbetsrättslig eller offentlig rättslig ordning, 84/85:239; – handläggningen hos kriminalvårdsstyrelsen av ärenden om ifrågasatt disciplinansvar för kriminalvårdens befattningshavare, 85/86:183; – fråga om disciplinansvar vid felaktig tullkontroll, 87/88:242; – se Anhållande, Dom, Domstolshandlingar, Husrannsakan, Läkare, Militär övning, Tvångsmedel.

Disciplinbot, ändring av bestämmelse om disciplinbots storlek samt nedsättning av disciplinbot som ålagts värnpliktig, 78/79:100.

Disciplinförseelser av krigsmän, tillämpning av den nya lagen om disciplinförseelser av krigsmän m. m., 88/89:129.

Disciplinmål, felaktigt åläggande av straff i disciplinmål, 77/78:151; – myndighets sammansättning vid avgörande av disciplinärende, vari anmanning enligt 14 kap. 1 § lagen om offentlig anställning utfärdats, 79/80:454; – tillämpningen i disciplinmål av stadgandet om undanhållande, 80/81:178, 81/82:149; – undanröjande av beslut i disciplinmål, 80/81:174; – handläggning av mål rörande trafikskador, 81/82:155; – arkivering av kontrollkort i disciplinmål, 81/82:152; – utredning i disciplinmål av frågor om uppsåt vid misstanke om undanhållande, 83/84:137; – se även Ersättningsmål, Kommunikering, Militärt straffregister, Värnpliktig. Jfr Avstängning, JO, Kriminalvård, Tillrättavisning.

Djur, avlivning av hund, 78/79:61; – hälsovårdsnämnds tillvägagångssätt vid avlivning av katter som vållar sanitära problem, 78/79:458; – frågan om

lagligheten och lämpligheten av att juridisk person förordnas som tillsynsman enligt djurskyddslagen, 80/81:487; – se även Betalningssäk-
ring.

Dokumentation, se Barnavård, Tjänstetillsättning, Upphandling, Vårdnad
om barn.

Dom, frågående av beslut om dom och förordnande om fortsatt handlägg-
ning, 77/78:121; – avfattning av dom i förenklad form, 77/78:122; – dom i
förenklad form när 33 kap. 2 § brottsbalken tillämpats beträffande
påföljden, 83/84:43; – dom har åsatts nytt datum för att fullföljdsinlaga
skulle kunna upptas som i rätt tid inkommen, 78/79:34; – tolkning av dom
rörande handikappersättning, 78/79:452; – disciplinansvar för domare som
underlåtit att meddela dom i vårdnads mål, 80/81:17; – fråga om avkunnande
av dom vid särskilt utsatt sammanträde, 82/83:27; – dröjsmål med
expediering av dom i tvistemål, 84/85:21; – fråga om domstols skyldighet
att underrätta part om dom i tvistemål, 84/85:76; – olämpligt skrivsätt i en
dom av en länsrätt, 84/85:410; – utformningen av skiljaktig mening,
86/87:22; – ifrågasatta felaktigheter i hovrättsdom om ansvar och skade-
stånd för misshandel, 87/88:19; – se även Beslag, Förvaltningsprocess,
Ränta, Rättegångsbalken, Rättelse, Vårdnad om barn, Översättning.

Domare, olämpligt uppträdande mot journalist; bristande information om
ordningsföreskrifter för besökande, 86/87:19; – åtgärder mot en domare
och en åklagare som följd av händelser vid en huvudförhandling m. m.,
88/89:19; – se Bisyssla, Myndighetsmissbruk, Vårdslös myndighetsutöv-
ning.

Domsbevis, bristande noggrannhet vid utfärdande av domsbevis, 79/80:104,
81/82:18; – felaktigt domsbevis, 80/81:112; – underlåtenhet att utfärda
domsbevis, 82/83:27.

Domstolsförhandlingar, felaktigt föreläggande för part att inkomma med
läkarintyg, 77/78:120; – framställning angående skydd för allmän ordning
och säkerhet vid domstolsförhandlingar, 76/77:26; – legitimationskontroll
vid domstolsförhandling, 76/77:28; – se även Bevisning, Dom, Förvalt-
ningsprocess, Rättegångsbalken, Vittne, Vittnesförhör.

Domstolshandlingar, disciplinansvar för domare som kastat bort vissa av part
ingivna handlingar i ett expropriationsmål, 79/80:18; – se även Vårdslös
myndighetsutövning.

Domstolsverket, se Rättshjälp.

Domstolsärende, tingsrätts handläggning av vårdnadsärenden, 77/78:124; –
bristande kontroll över handläggningen, 86/87:69; – se även Förmyndare,
Service, Socialtjänstlagen (SoL).

Dop, fråga om prästs skyldighet att på föräldrars begäran döpa barn,
79/80:482.

Dröjsmål, se Allmän försäkring, Allmänna handlingar, Bostadslån, Brott-
mål, Dom, Handläggning, Införsel, Inskrivningsmyndighet, Laga kraft,
Omsorgsvård, Rättegångsbalken, Tjänstetillsättning, Valuta, Vårdnad
om barn, Åtal.

Dödsbo, se Taxeringsprocess (besvärsmått m. m.), Skiftesman, Socialtjänstlagen (Övrigt), Utmätning.

Dödsfall, se Kriminalvård, Polismyndighet.

Ed, se Konkurs, Vittne, Vittnesförhör.

Efterforskningsmetoder, se Taxeringskontroll.

Efterlysning, undersökning om en person är efterlyst, när polisens dataterminal är ur funktion, 79/80:139.

Entledigande, i fall där anställd, som beskylls för brott mot tystnadsplikt, själv sagt upp sig har JO rekommenderat att myndigheten låter den anställda tänka över sin situation och tala med företrädare för facket innan uppsägningen accepteras, 77/78:313; – av biträde enligt rättshjälpslagen. 85/86:19.

Ersättning, försvarets civilförvaltnings handläggning av ärenden om ersättning till värnpliktiga som skadats under militärtjänstgöring, 78/79:93; – handikappersättning till blind med ledarhund, 78/79:452.

Ersättningsmål, motivering av beslut i ersättningsmål, 77/78:158; – handläggning av mål rörande trafikskador, 81/82:155; – ansvar för förkommen materiel, 83/84:143; – uttalanden i samband med inspektioner av militära förband, 86/87:135; – regementschef har fattat beslut om avskrivning av ersättningsmål, där han själv var part, 87/88:130; – fråga om synnerliga skäl för skadeståndsskyldighet i ett militärt ersättningsmål, 87/88:131.

Exekutiv auktion, vid exekutiv auktion å andel i kommanditbolag skall iakttas reglerna om försäljning av utmätt rättighet, 76/77:225; – medtagande av nyttjanderätt (jakträtt) i sakägarförteckning, 81/82:345; – exekutiv auktion på fastighet, uttalande om lägsta godtagbara bud, tillträdet, 85/86:369; – exekutiv försäljning av fastighet; uttalande om pris; utredning av radonfråga; andra försäljningsformer, 86/87:255; – redovisning av försäljningsresultatet efter exekutiv försäljning av fastighet, 86/87:267; – se även Kungörelse, Utmätning, Utsökningsmål.

Exekutionstitel, rutiner i REX-systemet för granskning av exekutionstitel, 82/83:366; – se även Handräckning.

Existensminimum, JO om existensminimum vid skatteavdrag – en utvärdering av ett institut, 87/88:209.

Expeditionskungörelsen, återbetalning av del av avgift som erlagts vid ansökan om betalningsföreläggande sedan ansökan avvisats, 80/81:114.

Faderskap, se Barnavård, Socialtjänstlagen.

Familjevårdsplacering, se Kriminalvård.

Fartyg, se Konkurs, Utmätning.

Fastighetstaxering, se Taxeringsnämnd (fastighetstaxering).

Filmcensur, förutsättning för att förbjuda inslag om narkotika, 83/84:323.

Filmupptagning, vid offentligt sammanträde enligt miljöskyddslagen, 84/85:413.

Firma, länsstyrelses granskningsskyldighet vid firmaregistrering, 78/79:468.

Flyttningsanmälan, handläggning av flyttningsanmälan från omyndigförklarad, 76/77:296; – flyttningsanmälan såvitt gäller barn under frångeslagna föräldrars gemensamma vårdnad, 82/83:338.

Flyttningslagen, tillämpning av lagen (1967:420) om flyttning av fordon, 77/78:276.

Folkbokföringen, omfattningen av folkbokföringsmyndighets prövning av anmälan om utflyttning från riket, 77/78:398; – felaktig mantalsskrivning; – yttrande från den enskilde inhämtades inte, 81/82:327; – felaktiga grunder för att ifrågasätta beslut om ändrad kyrkobokföring, 81/82:333; – kommuniseringsrutiner i folkbokföringsmål, 82/83:338; – bristande kommunikation i folkbokföringsärende, 85/86:422; – formulär för dödsfallsintyg och släktutredning, 84/85:215; – sekretess för spärrad adress, 84/85:282; – folkbokföringskontroll – gifta kvinnor har tillfrågats bl. a. varför de inte varit bosatta på samma adress som deras män, 85/86:412; – JO om folkbokföringen – synpunkter på prövning, kontroll och hanteringsrutiner, 86/87:272; – fråga om länsstyrelse borde ha vidarebefordrat ett brev från ett inkassoföretag till en person med "spärrad" adress 87/88:195; – rättelse av beslut i namnändring, 87/88:253; – skyldighet att meddela beslut i anhängiggjort ärende 87/88:254; – fråga om till vilken adress en skriftlig begäran om upplysningar bör ställas, 87/88:254; – se även Flyttningsanmälan.

Folk- och bostadsräkning, kritik av information beträffande äkta makars uppgiftslämnande vid folk- och bostadsräkningen 1975, 77/78:405.

Fondkommissionsrörelse, återkallelse av tillstånd att driva fondkommissionsrörelse, 88/89:333.

Fordon, kontroll av fordon, 78/79:60, 79/80:127; – avställning av fordon, 83/84:370.

Fotograferingsförbud, se Skyddslagen.

Fotokonfrontation, genomförande och redovisning av, 76/77:114; – förfrågan vid, 78/79:61, 79/80:126, 83/84:67, 85/86:118; – mer än en konfrontation mellan samma parter bör undvikas, 79/80:124.

Fotokopiering, tillåtligheten i att fotokopiera privata handlingar som påträffats vid husrannsakan, 82/83:42.

Fribiljettsförmån, se Otillbörlig belöning.

Frigång, se Kriminalvård.

Frihetsberövad, Frihetsberövande, redovisning av frihetsberövande, 78/79:61, 81/82:48; – se även Häktad, Kriminalvård. Visitering.

Fritid, sjukskriven värnpliktigs rätt till fritid. 77/78:153.

Fullföljd av talan, fråga om skyldighet för SJ att meddela besvärshänvisning i vissa fall, 77/78:410; – fullföljdshänvisning eller lagakraftbevis i ärenden hos länsstyrelse om fastställelse av byggnadsplan och stadsplan och om upphävande av strandskydd. Tolkning av fullföljdsförbudet i 150 § byggnadslagen, 78/79:383, 389; – utgångspunkt för beräkning av besvärstid vid klagan över nybyggnadsförbud, 78/79:386; – fråga om hälsovårdsnämnd, som meddelat föreläggande rörande anskaffning av sopkärl, får meddela förnyat föreläggande, denna gång vid vite, innan besvär över det första prövats, 78/79:495; – besvär över beslut att ej ge tillstånd till inköp enligt lagen om försäljning av teknisk sprit m. m., 79/80:331; – information om tid för fullföljd av talan mot dom 81/82:45; – socialförvaltnings åtgärder med inkomna handlingar som har innefattat besvär, 81/82:169; – kritik mot länsstyrelse för att den inte har berett klaganden tillfälle att utveckla grunderna för sin talan i ett besvärssärende, 82/83:439; – besvärshänvisning ej lämnad när utskrivningsnämnd meddelat villkor, 83/84:207; – fullföljd av talan mot beslut att avvisa vadeanmälan, 84/85:21; – felaktig behandling av fullföljdsfrågor vid tingsrätt, 86/87:64; – kritik mot en länsarbetsnämnd för felaktig tillämpning av arbetsmarknadskungörelsens besvärbestämmelser, 86/87:294; – förfarandet med besvärsinlägga avseende ett tingsrättsbeslut mot vilket särskild talan inte fick föras, som lämnats in direkt till hovrätt, 88/89:31; – se även Barnavård, Dom, Fordon, Handläggning, Kommunalbesvär.

Fullmakt, se Arbetsmarknadsstöd, Redovisning, Socialtjänstlagen (SoL).

Fångförhör, se Militär övning.

Fängsel, användning av, 79/80:94, 129; – se även Häktad, Kriminalvård.

Förhandsgranskning, se Skyddslagen.

Förhör, politisk åskådning behöver ej uppges vid förhör, 79/80:62; – bristande hänsyn till minderårig, vars föräldrar tagits i förhör, 79/80:529; – person, som införts för utredning om rattonykterhetsbrott, ej samtidigt hörd om andra brott, 80/81:124; – konceptanteckningar från förhör, 80/81:126; – genomförande av förhör med anledning av anmälan mot polisman, 87/88:84; – se även Anhållande, Bandspelare, Kroppsvisitation, Kroppsbesiktning, Polismyndighet. Jfr Vittne, Vittnesförhör.

Förlikning, se Protokoll.

Förläggning, beskaflenheten av förlägningslokaler, 77/78:162.

Förmyndare, legal förmyndares befattning upphör i och med att barnet blir myndigt; särskilt beslut härom ej erforderligt, 79/80:105; – iakttagelser och uttalanden med anknytning till förmynderskapslagstiftningen, 80/81:20, 85/86:68, 86/87:38; – tingsrätt bör inte utan närmare prövning till förmyndare eller god man förordna person som redan innehar ett större antal sådana uppdrag, 82/83:31; – se även Barnavård, Överförmyndare.

Förmån, se Polismyndighet (deposition av konst. rabatt i kiosk).

Förpassning, se Polismyndighet.

Förseningsavgift, se Sanktionsavgifter.

Försäkring, av fartyg, se Utmätning.

Försäkringsrätt, se Förvaltningsprocess, Socialförsäkring.

Försäljning, försäljning av övertalig eller kasserad materiel och inventarier, 83/84:365.

Förtal, ansvar ifrågasatt mot lagman för förtal, 85/86:19; – utlämnande från UD av material om journalist till dennes arbetsgivare, 87/88:272.

Förtroendenämnd, överlämnande av klagomål till, 81/82:258; – handläggning av ärende, 84/85:243; – se även Allmänna handlingar.

Förundersökning, i kopplerifall, 77/78:80; – skyldighet att inleda förundersökning, 79/80:58; – kritik av förundersökning mot vårdare på kriminalvårdsanstalt vilken anhållits och häktats som misstänkt för att ha fört in narkotika på anstalten, 80/81:59; – omständigheter som talat till den misstänktes förmån har ej tillräckligt beaktats, 80/81:79; – nedläggning av förundersökning mot utländsk medborgare som ej finns kvar i riket, 80/81:117; – handläggning av förundersökning angående brott av polisman, 81/82:65; – tillvägagångssätt vid konfrontation, 82/83:105, 86/87:101; – hämtning till förhör, underrättelse om anledningen därtill m.m., 82/83:54; – beslutande myndighet vid avbrytande av förundersökning, 82/83:104; – skäligen misstanke om brott mot ledamot av bolagsstyrelse, 85/86:154; – underlåtenhet att anordna vittneskonfrontation, 85/86:155; – utlämnande av schweiziskt förundersökningsmaterial till svensk skattemyndighet m.m., 87/88:80; – förfarandet med bandupptagningar av förhör under förundersökning, 88/89:95; – se även Allmänna handlingar, Anhållande, Arrest, Bandspelare, Beslag, Brottmål, Delgivning, Foto-konfrontation, Förhör, Gripande, Husrannsakan, Offentlig försvarare, Personlig integritet, Polismyndighet, Socialtjänstlagen (SoL), Taxeringskontroll, Tryckfrihet, Tvångsmedel, Vårdslös myndighetsutövning.

Förvaltningslagen, fråga om ansökan till tjänst kommit in i tid som avses i 7 §, 80/81:446; – tillämpning av 7 §, 83/84:381; – vägledningsplikt enligt 8 § i massärenden hos intagningsnämnd, 78/79:397; – i besvärärende hos länsbostadsnämnd, 78/79:492; – i tillståndsärende hos riksskatteverkets alkoholbyrå, 79/80:331; – tillämpningen av 17 § i ärende om återanställning hos hovrätt, 80/81:455; – självrättelse enligt 19 § av beslut i tjänstetillsättningsärende, 80/81:440; – fråga om förvaltningslagen är tillämplig i ärende om avstängning från tjänst, vilket kan överklagas genom kommunalbesvär, 80/81:451; – underlåtenhet att tillämpa förvaltningslagens bestämmelser vid behandling av en ansökan om arbetsmarknadsutbildning, 83/84:350; – uttalanden angående motivering i efterhand av beslut rörande ansökningar om konstnärsbidrag, 85/86:405; – tillämpningen av förvaltningslagen i ärende hos kronofogdemyndighet i ärende om statlig lönegaranti vid konkurs, 86/87:257; – uttalanden angående tillämpningen av förvaltningslagens bestämmelser om kommunikering, 86/87:317; – uttalanden angående tillämpningen av förvaltningslagens jävsbestämmelser, 86/87:321; – fråga om tillämpligheten av förvaltningslagens kommunikationsregel i vissa ärenden hos statens arbetsmarknadsnämnd, 88/89:392; – se även Allmän försäkring, Arbetsmarknaden, Barnavård, Byggnadslov, Fordon, Fullföljd av talan, Jäv, Kriminalvård,

Motivering av beslut. Myndighetsutövning mot enskild. Skolan, Svarsfrist, Taxeringsnämnd. Värnpliktig.

Förvaltningsprocess, muntlig förhandling i förvaltningsdomstol, 81/82:298; – handläggning i länsrätt av mål om verkställighet av umgängesrätt, 81/82:241; – kommunikationsrutiner i kammarrätt, 81/82:317; – rättelse av dom och redovisning av skiljaktig mening, 81/82:318; – dröjsmål hos försäkringsrätt med handläggning av mål angående sjukpenning, 81/82:259; – dröjsmål i en länsrätt vid prövning av underställt beslut om omedelbart omhändertagande enligt 8 § lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) samt andra frågor rörande handläggningen av mål enligt den lagen, 83/84:407; – muntlig förhandling i mål vid länsrätt om vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM), 83/84:419; – domares skyldighet att inställa sig på sin arbetsplats under sessionsfri dag, 83/84:420; – handläggning i länsrätt av mål om beredande av vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), 86/87:338; – Kritik mot länsrätt för att den i ett mål om verkställighet av en vårdnadsdom vägrat att ändra tidpunkt för muntlig förhandling med följd att en av parterna inte kunde biträdas av det ombud han önskade, 88/89:345; – se även Kommunalbesvär, Myndighetsmissbruk, Taxeringsprocess.

Förvandlingsstraff, se Straffverkställighet.

Förvar, verkställighet av beslut om tagande i förvar, 79/80:167; – offentligt biträde åt två förvarstagna utlänningar som har vägrats använda telefon på ett häkte, 82/83:149; – fråga om tillräcklig grund förelegat för tagande i förvar enligt 50 § utlänningslagen, 85/86:142; – polismyndighets handläggning av fråga om tagande i förvar i visst utlänningsärende, 87/88:103; – förvarstagande av en 16 månaders flicka i ett ärende angående verkställighet av beslut om utvisning, 88/89:85; – se även Betalningssäkring, Sjukvård, Utlänning.

Förvisning, bristfällig förberedelse vid försök att verkställa förvisningsdom, 77/78:110.

Gatumusik, se Polismyndighet.

Gemensam vårdnad, se Flyttningsanmälan.

God man, avveckling av godmanskap, 79/80:106; – interimistiskt förordnande av god man för en person utan att denne fått tillfälle att yttra sig, 82/83:29; – handläggning av ärenden om förordnande av god man enligt 18 kap. 3 § föräldrabalken, 82/83:30; – fråga om utredning i ärende angående förordnande av god man enligt 18 kap. 3 § föräldrabalken, 84/85:83; – fråga huruvida godmansförordnande enligt 18 kap. 3 § föräldrabalken inverkar på huvudmannens rättsliga handlingsförmåga. Tillika fråga om jäv för god man, 84/85:85; – se även Allmänna handlingar, Förmyndare, Redovisning, Överförmyndare.

Gripande, på sjukhus av misstänkt, 78/79:56; – av ungdomar och behandling- en av dem samt anmälan om gripande till åklagare nattetid, 85/86:100; – se även Anhållande.

Grundlagarna, yttranden över 1973 års fri- och rättighetsutrednings betänkande "Medborgerliga fri- och rättigheter; regeringsformen", 76/77:298.

Grustäkt, barnolycksfall i ett grustag har aktualiserat tillämpningen av vissa föreskrifter i allmänna ordningsstadgan och av vissa anvisningar, 79/80:507.

Gåva, se Kommunal kompetens.

Gåvoskatt, förslag till vissa lagändringar, 82/83:337.

Handelsbolag, se Handelsregistret, Indrivning, Uppbörd (Arbetsgivaransvar m. m.).

Handelsregistret, handläggning av anmälan om bl. a. bolagsmans utträde ur handelsbolag, 86/87:331.

Handikappersättning, se Ersättning.

Handläggning, fråga om tjänsteman, som enligt ett statligt verks interna föreskrifter skall "delta i beslutet" i visst ärende, vilket avgörs av verkschefen, är skyldig att närvara personligen vid föredragningen inför verkschefen, 79/80:322; – felaktig handläggning i länsstyrelse av ärende angående förordnande av revisor i ekonomisk förening, 77/78:389; – dröjsmål vid länsstyrelsens handläggning av ärende om besvär över tidsbegränsat byggnadslov, 78/79:390; – i mål om omhändertagande för utredning bör länsrättens sakprövning ske skyndsamt, 79/80:281; – handläggning av ärende om körkortsåterkallelse, 78/79:469; – fråga om länsstyrelse i ärende om anläggande av skjutbana borde ha hört angränsande kommun i annat län; tillika fråga om handläggningstid, 79/80:328; – länsbostadsnämnds handläggning av besvärärende rörande bostadsbidrag (dröjsmål, underlåten sakprövning, utebliven besvärshänvisning), 78/79:492; – felaktig handläggning i riksskatteverkets alkoholbyrå av visst tillståndsärende (underlåten sakprövning, utebliven besvärshänvisning), 79/80:331; – statlig myndighet har remitterat utredningar till kommun för yttrande. Remisserna har besvarats av kommunstyrelsen, ej kommunfullmäktige. Fråga om riktigheten härav, 76/77:265; – fråga om tjänstemans skyldighet att mottaga och utkvittera skrivelser ställda till honom under myndighetens adress, 77/78:412; – bevakning av bortavarande tjänstemans post, 78/79:222; – öppnande av post ställd till namngiven tjänsteman, 82/83:248; – brister i skolstyrelsens posthämtnings- och sorteringsrutiner, 80/81:446; – myndighets skyldighet att besvara brev, 80/81:455; – byggnadsnämnd är skyldig att behandla begäran från fastighetsägare om ingripande mot byggnadsåtgärder på grannfastighet, 80/81:468; – handläggning av ärende rörande tillämpningen av lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m., 80/81:469; – kommunal fritidsnämnd har anordnat filmföreläsning för minderåriga i strid mot bestämmelserna i "biograförordningen" (1959:348). Kritik häremot, 80/81:496; – socialhjälpärende har bordlagts utan att tid för slutlig prövning angetts, vilket medfört att slutligt beslut i ärendet inte har meddelats, 81/82:231; – skolkontors handläggning av begäran från försäkringskassa om s. k. förstadagsintyg, 82/83:382; – handlägningsordning och nämnders sammansättning vid besvarandet av remisser från statliga tillsynsorgan, 83/84:404; – när har en handling kommit in till en myndighet?, 85/86:421; – olika förfråganfrågor i samband med ett beslut att ändra sammansätt-

ningen av en betygsnämnd för bedömning av en doktorsavhandling, 85/86:383; – underrättelse till sökande eller klagande om att framställning kommit in till myndighet, 86/87:330; – frågor om handläggningen av ett ärende angående anläggande av ett militärt förråd, 88/89:117; – statens vattenfallsverk har fattat beslut om utlokalisering av viss verksamhet. Fråga bl. a. om beslutsordningen och förhållandet mellan de centrala verken och regeringen resp. ministrarna/regeringskansliet, 88/89:337; – kommunstyrelse har överlämnat ärende till fullmäktige utan att själv framlägga något förslag. Fråga om behov av att skärpa reglerna om beredningstvång har diskuterats och underställts civildepartementet. Tillika fråga om räckvidden av JO:s tillsynsgranskning i kompetensfrågor, 88/89:395; – se även Arbetsmarknaden, Avskrivningsbeslut, Avvisningsbeslut, Barnavård, Bidragsförskott, Bostadsbidrag, Byggnadslov, Disciplinansvar, Disciplinmål, Domstolsärende, Ersättning, Ersättningsmål, Flyttningsanmälan, Fordon, Förtroendenämnd, Förvaltningsprocess, God man, Häktningförhandling, Inskrivningsmyndighet, JO, Körkort, Offentligt biträde, Personalkontroll, Rättshjälp, Service, Socialtjänstlagen, Svarsfrist, Taxeringsnämnd, Tjänstetillsättning, Tystnadsplikt, Upphandling, Utlänning, Valuta, Vapenvägrare, Vårdslös myndighetsutövning, Värnpliktig.

Handräckning, kritik mot länsstyrelse för handräckning enligt 191 § UL för flyttad bils återställande till ägaren, 77/78:276; – förutsättningar för handräckning enligt 191 § UL för återtagande av presenningar hos tredje man; fråga bl. a. om ny exekutionstitel, riktad mot tredje man, erfordrats, och om inte förrättningen i vart fall bort inställas och underrättelse tillställas tredje man, 79/80:388; – handräckning utan täckning i exekutionsurkund, 82/83:377; – enligt 94 § BvL, 81/82:172; – handräckning på kriminalvårdsanstalt, 82/83:373; – se även Konsumentkreditlagen, Psykiatrisk vård.

Hastighetskontroll, se Polismyndighet.

Helikopter, se Polismyndighet.

Hemförlovning, beslut om hemförlovning med retroaktiv verkan, 80/81:174.

Hemvärn, utnyttjande av hemvärnspersonal för bevakning av militära förråd m. m., 81/82:125.

Hittegods, se Polismyndighet.

Hot mot krigsman, se Missfirmelse mot krigsman.

Hund, se Polismyndighet.

Hundskatt, hundskattekontroll, 82/83:339.

Husrannsakan, för eftersökande av efterlyst person, 76/77:112; – i personbils motor- och bagageutrymmen efter anonym anmälan om förmodat stöldgods i bilen; protokoll över åtgärden ej upprättat, 77/78:129; – felbedömningar av åklagare vid bruk av tvångsmedel för beslagtagande av pass, 79/80:48; – polismans köp av föremål som påträffats under husrannsakan, 81/82:99; – hos konkursförvaltare, 82/83:39; – beslag eller "fortsatt husrannsakan", 82/83:42; – i advokats bostad för eftersökande av efterlyst

person grundad på anonymt tips, 85/86:123; – tillräcklig grund för husrannsakan enligt 20 § polislagen?, 85/86:149; – tolkningen av uttrycket husrannsakan "hos den misstänkte", 85/86:154; – fråga om disciplinansvar för åklagare (husrannsakan och hämtning till förhör i kopplerimål), 86/87:77; – disciplinansvar för polisman (husrannsakan i misshandelsmål), 86/87:85; – husrannsakan på grund av anonymt tips, 88/89:68; – se även Personlig integritet, Provokation, Taxeringskontroll, Tvångsmedel, Utlännings, Visitering, Vårdslös myndighetsutövning.

Huvudförhandling, se Bevisning, Domstolsförhandlingar, Rättegångsbalken.

Häktad, åklagares rätt att vägra häktad motta besök vid kollusionsfara, 78/79:40; – tillhandahållande av skrivmaterial åt häktad, 78/79:69; – stöd och hjälp åt frihetsberövad, 79/80:137; – förvaring av häktad som undergått rättspsykiatrisk undersökning, 78/79:117; – vägran att bistå häktad med införskaffande av röstkort, 80/81:261; – prövning om besök hos häktad skall vara bevakat, 81/82:117; – häktad i ett mål har felaktigt frigivits efter dom i annat mål, 81/82:18; – spännbältesläggning, behörighet att fatta beslut om sådan åtgärd, 82/83:147; – häktads anonymitetsskydd, 83/84:132; – offentlig försvarares tillträde till allmänt häkte på kvällstid, 83/84:134; – framställning till regeringen angående underrättelse till häkte (motsvarande) om frigivningsbeslut, 86/87:89; – för besök hos anhållen eller häktad som inte föranleds av brottsutredningen fordras i allmänhet samtycke på förhand av den intagne. Fråga om beslutsbefogenheterna, 86/87:96; – avlyssning av telefonsamtal med offentlig försvarare, 87/88:109; – tilltalad, som efter avslutad huvudförhandling var häktad med flyktfara som enda häktningsgrund, har av åklagare felaktigt ålagts restriktioner, 88/89:41; – se även Anhållen, Kriminalvård.

Häkte, förhållandena på allmänna häktet i Stockholm 79/80:170; – osmidig tillämpning av behandlingslagen i fråga om förvarstagen utlännings, 86/87:122; – ordningen med tidsbeställning avseende besök hos och telefonsamtal med intagna på allmänna häktet i Stockholm, 87/88:111; – se även Barnavård, Förvar, Häktad, Kriminalvård, Straffverkställighet.

Häktning, kollusionsfara med avseende endast på annans brottslighet, förfarandet vid förlängning av åtalsfrist, 86/87:24; – se även Förundersökning, Tvångsmedel.

Häktningsförhandling, handläggningen vid häktningsförhandling i mål om våldförande m. m., 83/84:19.

Häktningstid, avräkning av, 76/77:40, 77/78:60.

Hälsovård, förutsättningar för hälsovårdsnämnds ingripande mot slamavskiljare avsedd för BDT-vatten, 78/79:465; – hälsovårdsnämnds skyldighet att i förväg underrätta fastighetsägare om inspektion av uttyrd lägenhet, 82/83:442; – se även Djur, Fullföljd av talan, Miljöskydd, Tystnadsplikt.

Hämtning, felbedömningar av åklagare vid bruk av tvångsmedel, 79/80:48; – värnpliktig har efterspanats för hämtning till värnplikstjänstgöring trots anmält laga förfall, 80/81:168; – se även Arrest, Förundersökning, Husrannsakan, Journal, Polismyndighet, Tvångsmedel, Vårdslös myndighetsutövning.

Identitetskontroll, se Pass, Polismyndighet.

Illojal maktanvändning, kommunal taxeringsrevisors åtgärder vid taxeringskontroll, 82/83:250. Se även Arbetsgivarintyg. Byggnadsförbud. Tjänstetillsättning.

Immunitet, se Riksåklagaren.

Import, livsmedelsverkets och tullverkets handläggning av ett ärende om införsel av kött från Brasilien, 87/88:265.

Indrivning, kronofogdemyndighets indrivningsåtgärder beträffande skattskyldig som blivit dubbeltaxerad och besvärat sig häröver samt betalat den skatt som debiterats med anledning av den ena taxeringen, 76/77:220; – upprepade indrivningsåtgärder trots att anstånd med inbetalning av skatt tidigare beviljats, 81/82:348; – indrivning av skatter m. m. trots att uppskov lämnats enligt amorteringsplan, 82/83:343; – indrivning av skatt hos delägare i handelsbolag, 82/83:366; – oberättigade skattekrav och ADB-rutiner m. m., 83/84:265; – indrivning i Sverige av underhållsbidrag, som ådömts i Norge. Fråga om preskriptionsinvändning skall bedömas enligt svensk eller norsk rätt och om rättskraft i utskökningsmål, 85/86:372; – anmaning att betala skatteskuld vid äventyr av konkurs i stället för förrättning, 87/88:236; – se även Konkurs, Revision, Säkerhet för skattefordringar, Uppbörd (Indrivning av skatt).

Information, se Fullföljd av talan, Pension, Service, Skolan, Tingsrättslagman, Tryckfrihet, Tull.

Informationsutbyte, mellan myndigheter, 87/88:223.

Informationsfrihet, se Kriminalvård.

Införsel, framställning angående ändring i 15 § andra stycket införsellagen, 76/77:211; – dröjsmål vid införsel (löneutbetalning via dator), 78/79:233, 82/83:375; – redovisning av underhållsbidrag som innehållits genom införsel har fördröjts till följd av arbetsgivares datautbetalningsrutiner, 79/80:399; – fråga om förrättningsman i ett införselmål får fråga gäldenärs grannar om dennes personliga förhållanden, 80/81:381.

Inhibition, förfarandet vid beslut om inhibition i brådskande fall, 77/78:415; – fråga om inhibition av slutbevis sedan dom meddelats efter sökt återvinning, 84/85:78; – kommunal myndighet har inte åttlytt inhibitionsförordnande i kommunalbesvärsmål, 86/87:297; – se även Allmän försäkring, Taxeringsprocess, Utmätning.

Inkomstbringande åtgärder, myndighets befogenhet att vidta inkomstbringande åtgärder (medverka vid medaljutgivning), 76/77:292.

Inskrivningsmyndighet, inskrivningsärende har formlöst återsänts till ingivaren, 81/82:52; – anmälan till inskrivningsmyndighet enligt 19 kap. 20 § jordabalken, 82/83:29, 84/85:21; – vilandeförklaring av ansökan om inteckning i avsaknad av samtycke av f. d. make, 83/84:32; – dröjsmål med rättelse av inskrivning, 86/87:65; – se även Tingsnotarie.

Insulin, se Berusad.

Inteckning, se Inskrivningsmyndighet, Myndighetsmissbruk.

Integritet, se Personlig integritet.

Interimistiskt beslut, fråga om interimistiskt beslut kan meddelas i ärende enligt 64 § lagen om handel med drycker, 83/84:375; – se även Allmän försäkring, Vårdnad om barn.

Invandrare, se Val.

Jakt, försöksverksamhet med samordnad älgjakt. Naturvårdsverkets tillämpning av reglerna om registrering av älgjaksområde, 78/79:497; – se även Rättelse.

JO, tillsynskompetens m. m. 76/77:205, 76/77:263 (taxering), 77/78:242, 78/79:193, 79/80:315, 80/81:353, 81/82:280, 82/83:221, 83/84:220, 84/85:259, 85/86:310, 86/87:188, 87/88:180, 88/89:209; – omfattningen av JO:s prövning av riktigheten i sak av beslut i disciplinärende, 78/79:370; – utrymmet för JO:s ingripande i arbetstvist inom den offentliga sektorn, 78/79:377; – JO:s prövning av kommuns ansvar för tillämpningen av vårdlagstiftningen, 79/80:268; – begäran om disciplinåtgärd mot kommunal befattningshavare när kommunen redan upptagit och sedermera avgjort eget ärende om disciplinåtgärd, 79/80:456; – vissa klagomål har överlämnats till förtroendenämnderna i landstingen, 81/82:258; – byggnadsnämnds handläggning av remiss från JO, 83/84:404; – uttalande om begränsningar i JO:s tillsyn över domstolar 87/88:19; – om myndigheters skyldighet att lämna uppgifter till JO, 87/88:111; – kommunstyrelse har överlämnat ärende till fullmäktige utan att själv framlägga något förslag. Fråga om behov av att skärpa reglerna om beredningstväng har diskuterats och underställt civildepartementet. Tillika fråga om räckvidden av JO:s tillsynsgranskning i kompetensfrågor, 88/89:392; – fråga om kyrkokommunalt styrelseorgan genom framställningar till statliga myndigheter överskridit sin kompetens m. m. och om räckvidden av JO:s prövning, 88/89:403.

Journal, skyldighet för läkare att i journal anteckna omständigheter som ligger till grund för hämningsbeslut, 84/85:226; – förvaring av journal på sjukhus, 85/86:336; – förvaring av patientjournal på barnavårdscentral, 85/86:339; – tidsintervall beträffande journalanteckning, 87/88:174; – se även Läkare.

Journalist, se Tingsrättslagman.

Jämkning, se Uppbörd (Jämkning, skatteavdrag m. m.).

Jäv, i tjänstetillsättningsärenden, 79/80:320, 83/84:326; – sakkunnig i ärende hos medicinalväsendets ansvarsnämnd, 81/82:254; – jäv vid taxeringsrevision, 82/83:250, 85/86:365; – fråga om jäv enligt förvaltningslagen i kriminalvårdsärende, 82/83:119; – handläggning av jävsinvändning mot taxeringsintendent, 83/84:317; – fråga om jäv för tjänsteman hos lantbruksnämnd, 83/84:392; – fråga om jäv för ledamöter i styrelsen för en länsstyrelse, 83/84:396; – jäv för ordförande i utskrivningsnämnd, 83/84:203; – fråga om jäv för domare, 84/85:21; – jäv för ledamot i skolstyrelse vid avgivande av yttrande i kommunalbesvärsmål, 84/85:348; – fråga om jäv för en universitetslektor som fungerat som tentator åt en studerande efter det att lektorn meddelat studeranden privatundervisning, 85/86:397;

– jäv för ledamot i rennäringsdelegationen vid en lantbruksnämnd, 85/86:420; – en ledamot av en statlig nämnd bör lämna sammanträdeslokalen vid behandling av ärenden där ledamoten anser sig själv jävig, 87/88:255; – fråga om jäv för stadsarkitekt, 87/88:256; – jävssituation har inte beaktats i ett ärende hos flygflottilj, 88/89:119; – fråga om jäv för ledamöter av socialnämnd, 88/89:184; jäv för kronofogde att handha tillsynen i konkurs (20 § 1921 års konkurslag), 88/89:315, 318; – fråga om jäv för ledamöter av styrelsen för Sveriges bildkonstnärskommitté, 88/89:374; – remissyttrande med förslag till ändring i förvaltningslagens jävsregler, 88/89:409; – se även Allmän försäkring, Barnavård, Ersättningsmål, Förvaltningslagen, God man, Handläggning, Polismyndighet, Rättegångsbalken, Tjänstefel. Jfr Taxeringsnämnd (Övrigt).

Kallelse, se Rättegångsbalken.

Kamratförtryck, ifrågasatt kamratförtryck m. m. inom sjövärnsskåren, 80/81:205.

Kassettbandspelare, se Kriminalvård.

Kollekt, åtal mot kyrkoherde för underlåtenhet att pålysa och upptaga föreskrivna kollekt, 77/78:347.

Kollektiv utskrivning, se Psykiatrisk vård.

Kollusionsfara, se Häktad, Häktning.

Kommunalbesvär, lagen om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut är tillämplig också när talan skulle ha förts genom kommunalbesvär, 79/80:458; – anmodan att ange de omständigheter på vilka kommunalbesvär grundas; åtgärdens förenlighet med kommunalbesvärsprocessens särdrag betr. principerna för processledning, 81/82:393; – kommunal myndighet har inte åttlytt inhibitionsförordnande i kommunalbesvärs mål, 86/87:297; – kommunala bidrag till bildningsorganisationer. Frågor om efterlevnad av förvaltningsdomstols avgöranden och om ansvar för myndighetsutövning, 88/89:400; – se även Förvaltningslagen.

Kommunal kompetens, fråga om befogenhet för kommunen att i ärende om statsbidrag till lokal landsbygdstrafik låta kommunalt bussbolag från konkurrerande enskilda trafikföretag ta emot sådana uppgifter om deras affärsförhållanden som skulle ha varit hemliga om handlingarna förvarats hos en myndighet, 78/79:330; – skolstyrelses befogenhet att till avgående studierektor såsom minnesgåva överlåta vissa tavlor utgörande inventarier i skolbyggnader, 78/79:336; – uttalanden angående kommuners möjligheter att civilrättsligt disponera över mark som utgör allmän plats och angående förutsättningarna för att i visst fall avvisa försäljare från en tilldelad plats på ett salutorg, 85/86:402; – fråga om kyrkokommunalt organ genom framställningar till statliga myndigheter överskridit sin kompetens m. m. och om räckvidden av JO:s prövning. Tillika fråga om lämpligheten av begagnade benämningar för kommunbildningen och dess organ (samfällighet/församlingsdelegerade/samfällighetsråd), 88/89:403.

Kommunal självstyrelse, se Handläggning, Inhibition.

Kommunal taxeringsrevisor, se Taxeringskontroll.

Kommunicering, underlåten kommunikation i disciplinärende, 78/79:370; – i ärende om avstängning från kommunal tjänst, 80/81:451; – i arbetsskadeärende, 81/82:271; – i ackordsärende hos länsstyrelse, 81/82:323; – med tredje man i avhysningsärende, 82/83:355; – i ärenden angående persons lämplighet som biträde enligt rättshjälpslagen, 85/86:19; – i mål om beredande av vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), 86/87:338; – frågor om handläggningen av ett ärende angående anläggande av ett militärt förråd, 88/89:117; – se även Allmän försäkring, Arbetsmarknaden, Barnavård, Byggnadslov, Folkbokföring, Förvaltningslagen, Interimistiskt beslut, Kriminalvård, Pensionsgrundande inkomst, Renskötsel, Svarsfrist, Taxeringsnämnd (utredningsförfarandet), Taxeringsprocess, Uppbörd (jämkning, skatteavdrag m. m.), Upphandling, Utsökningsmål.

Konceptanteckningar, se Förhör.

Konfrontation, se Fotokonfrontation, Förundersökning, Polismyndighet.

Konkurrensbegränsning, se Yttrandefrihet.

Konkurs, anteckningar om tillägg och ändringar vid genomgång av konkursbouppteckning, anteckningarna bör läsas upp för gäldenären före edsavläggelsen, 79/80:107; – utdelning i konkurs för skatter, när lokal skattemyndighet meddelat anstånd med betalning av dem, 83/84:321; – kronofogdemyndighets handläggning av ärende om statlig lönegaranti vid konkurs 86/87:258; – fortlöpande betalningsanmaningar enligt 4 § konkurslagen vid indrivning av skatter, 86/87:268; – kronofogdemyndighets konkursansökan i det s. k. Lindholmärendet på grundval av mager utredningsrapport, m. m., 88/89:260; – statens regressfordran enligt lönegarantilagen för löneutbetalningar till ombordanställda på fartyg. Övertagande av sjöpanträtt, 88/89:311; – se även Delgivning, Rättegångsbalken, Tillsynsmyndighet i konkurs.

Konst, se Polismyndighet.

Konsultation, se Allmän advokatbyrå.

Konsumentkreditlagen, återtagande av gods som påstås ha sålts till oskäligt högt pris, 81/82:359; – materiella invändningar mot handräckning, 82/83:375.

Koppleri, se Förundersökning.

Kreditköp, se Konsumentkreditlagen.

Kreditupplysning, rättelserutiner beträffande oberättigade skattekrav, 83/84:265; – försäljning av uppgifter ur kronofogdemyndigheternas register till kreditupplysningsföretag, 87/88:239.

Krigsmateriel, se Åklagare.

Kriminalvård, våldsanvändning på kriminalvårdsanstalt, 76/77:125, 82/83:143; – dödsfall på kriminalvårdsanstalt, 82/83:122; – klagomål från

fackligt håll angående uteblivna åtgärder inför befarat rymningsförsök, 77/78:165; – beviljande av särskild korttidspermission för intagen, 77/78:172; – förutsättningar för beviljande av korttidspermission, 82/83:110, 83/84:108; – avvikande under bevakad permission från anstalt, 77/78:182; – brister vid planering av beledsagad permission, 83/84:108; – permission i samband med strejk bland intagna på kriminalvårdsanstalter, 78/79:108; – förutsättningar för permission, 78/79:111, 80/81:233; – uttalande om viss kvalifikationstid för permission, 78/79:122; – transportpermission, 79/80:209; – permission och anstaltsplacering, 80/81:225; – kritik mot beviljande av frigång, 79/80:198; – förutsättningar för beviljande av frigång. Även fråga om en intagen kan tillåtas att under en permission bege sig till ett annat land, 85/86:163; – förutsättningar för beviljande av särskild permission, 85/86:168; – en intagen har avvikit under en bevakad permission. Fråga bl. a. om handläggningen av permissionsärendet varit tillräckligt omsorgsfull, 85/86:170; – formerna för bevakning när intagen besöker advokat, 83/84:133; – bevakning vid besök hos intagen i häkte, 84/85:147; – intagens rätt till telefonsamtal med advokat, 76/77:129, 77/78:194; – en intagen som begär telefonsamtal med advokat är inte skyldig att upplysa om anledningen härtill, 85/86:186; – intagens telefonsamtal med kriminalvårdsstyrelsen m. fl., 81/82:112; – kostnad för telefonsamtal till JO, 78/79:126; – intagens rätt att mot stadgad avgift få kopior av beslut, 83/84:136; – intagens rätt till samtal med styresman eller annan tjänsteman, 77/78:192; – anonymitetsskydd för intagen, 77/78:194, 79/80:211; – intagens anonymitetsskydd. Även fråga om användning av s. k. sekretessbevis, 85/86:177; – avbrytande av besök hos intagen, 78/79:125; – avvisande av besökande, 77/78:193, 82/83:141; – brevgranskning vid kriminalvårdsanstalt, 76/77:131, 77/78:191, 78/79:120, 80/81:255, 81/82:111, 82/83:140; – brevgranskning på allmänt häkte, 84/85:137; – tillämpningen av bestämmelserna om disciplinärstraffning av intagen, 76/77:134; – fråga om disciplinär straffning av intagen för försenad återkomst efter permission, 78/79:121; – fråga om polisanmälan från kriminalvårdsanstalt rörande där förövat brott, 77/78:195; – intagna har disciplinärt bestraffats för gärning som polisanmälts, 81/82:105; – i beslut om disciplinär straffning har tagits in även beslut om att den intagne inte skulle få delta i fritidsverksamhet utom anstalten, 82/83:142; – kollektivstraffning, 81/82:109; – bristfällig utredning i disciplinärende, 81/82:115; – handläggning av disciplinärenden vid kriminalvårdsanstalt, 83/84:131; – kritik mot handläggningen av ett disciplinärende. Den intagne har ej fått veta namnen på dem som rapporterat honom för misskötsamhet, 85/86:187; – motivering av beslut, 84/85:145; – intagens rätt att få del av analysresultat vid urinprovskontroll, 84/85:146; – utformningen av beslut om disciplinär straffning, 83/84:131; – besvärshänvisning i disciplinärende på kriminalvårdsanstalt, 76/77:138; – ”missnöjesförklaring”, 77/78:191; – behandlingen av intagen i anledning av dennes klädsel, 78/79:115; – enrumsplacering enligt 20 § kriminalvårdslagen, 79/80:200; – utredning i ärende om enrumsplacering, 81/82:110; – placering av intagen i avskildhet (23 § kriminalvårdslagen), 80/81:251; – spännbältesläggning, 79/80:205; – enrumsplacering enligt 50 § kriminalvårdslagen, 78/79:124, 79/80:205, 80/81:253; – placering i s. k. hårdisoleringscell utan normalutrustning, 80/81:255; – åtgärder för att förhindra våldshandlingar mellan intagna, 82/83:145; – en intagen har under promenad på anstaltens rastgård varit belagd med handfängsel, 85/86:188; – användning av fängsel vid transport till sjukhus, 85/86:189; – klädsel under transport, 81/82:114; – intagens klädsel vid transport till sjukhus, 85/86:190; – placering av intagen på häkte i avvaktan på beslut om ny anstaltsplacering, 81/82:115; – fråga om intagen

som överförs till sjukhus får vistas i hemmet nattetid, 78/79:122; – kriminalvårdstjänstemans skyldighet att uppge sitt namn, 79/80:211; – kränkande yttrande om intagen, 82/83:146; – läkare ej tillfrågad om antialkoholbehandling av intagen före permission, 80/81:257; – sjukvårdare har ordinerat penicillin åt intagen, 80/81:257; – dröjsmål med att besvara framställningar från intagen, 80/81:258; – dröjsmål med att vidarebefordra intagens passansökan, 80/81:260; – otillräckligt ingripande mot villkorligt frigiven. Kritik mot skyddskonsulent och övervakningsnämnd, 80/81:242; – deltagande i fritidsverksamhet utom anstalt vid sjukskrivning, 80/81:250; – otillräckliga åtgärder med anledning av anmälan om tillgreppsbrott i tjänsten, 83/84:118; – placering av personer med narkotikaproblem för vård i enskilt hem, 84/85:139; – transport för inställelse vid domstol av intagen som kallats till förhandling i dispositiv tvistemål, 84/85:148; – fråga om tillvägagångssättet vid utredning rörande narkotika som påträffats inom kriminalvårdsanstalt, 85/86:180; – handläggningen hos kriminalvårdsstyrelsen av ärenden om ifrågasatt disciplinansvar för kriminalvårdens befattningshavare, 85/86:183; – informationsfrihet för intagna (innehav av vissa tidskrifter respektive kassettbandspelare), 86/87:124; – fråga om rätt för intagen i kriminalvårdsanstalt att inneha domar och förundersökningsprotokoll m. m., 87/88:114; – styresmans förbud för intagna att sig emellan göra betalningar med posten ej rättsenligt, 86/87:128; – alltför långvarig förvaring i häkte av omplacerad intagen, 86/87:131; – omhändertagande och förtecknande av egendom som skall förvaras av anstalt för intagen, 86/87:133; – fråga om det riktiga i att personal vid kriminalvårdsanstalt underrättar kronofogdemyndighet om intagens tillgångar, 87/88:117; – skyddskonsulents kontroll av klients lägenhet, 87/88:122; – placering i häkte av intagen som försökt rymma från kriminalvårdsanstalt, 88/89:99; – bristande tillsyn över intagna i samband med teaterverksamhet utanför anstalten, 88/89:102; – bristande tillsyn över intagen i samband med transport, 88/89:108; – se även Allmänna handlingar, Anhållen, Delegation, Förundersökning, Handräckning, Häktad, Jäv, Kroppsvisitation, Kroppsbesiktning, Straffverkställighet, Studiemedel, Utmätning, Visitering, Översättning.

Kroppsvisitation, kroppsbesiktning, gränsdragningen, mellan kroppsvisitation och kroppsbesiktning, 79/80:194; – kroppsvisitation i samband med polismäns kontroll av bilförare, 82/83:57; – kroppsbesiktning av patienter vid narkomanvårdsenheter och av intagna vid frivårdens behandlingscentral, 84/85:227; – fråga om officers rätt att ta fingeravtryck av värnpliktiga. Även fråga om felaktig förhörsmetod, 87/88:134; – fråga om disciplinansvar vid felaktig tullkontroll, 87/88:243; – se även Psykiatrisk vård, Varusmuglingslagen, Visitering.

Kränkande eller eljest olämpligt yttrande, åtal mot kyrkoherde för kränkande uttalande under högmässopredikan, 77/78:347; – se även Förtal, Kriminalvård, Läkare.

Kungörelse, kostnad för kungörelse å bortavarande eller okänd arvinge, 78/79:54; – omfattningen av annonsering enligt kungörelselagen vid exekutiv försäljning av fast egendom, 82/83:375; – tid för kungörelse om exekutiv auktion på lös egendom, 85/86:367.

Kvarstad, se Beslag, Utmätning, Verkställighet.

Kvittning, se Allmän försäkring, Bidragsförskott.

Kyrka, möjlighet att få disponera kyrka för förrättning i svenska kyrkans ordning får inte göras beroende av om den kallade prästen är man eller kvinna, 78/79:462.

Kyrkobokföring, se Folkbokföring.

Kärnkraft, fråga om svenska myndigheters agerande i samband med kärnkraftsolyckan i Tjernobyl, Sovjetunionen, 88/89:335; – fråga om skyldighet för statens kärnkraftinspektion att göra åtalsanmälan enligt lagen om kärnteknisk verksamhet, 88/89:341.

Körkort, föreläggande enligt 48 § körkortskungörelsen i ärende rörandes . k. villkorat körkort, 77/78:392; – trafiksäkerhetsverkets krav att förrättningsavgift för förnyat körkortsprov skall vara inbetald senast en vecka före omprövningen, 76/77:286; – omfattningen av social centralnämnds uppgiftsskyldighet i samband med personutredning i körkortsärenden, 79/80:259; – socialnämnds skyldighet att avge yttrande i körkortsärende, 82/83:193; – avgift vid förnyelse av körkort, 83/84:362; – handläggningen av ansökningar om körkortstillstånd som inkommer före utgången av löpande spärrtid och innan de enligt vissa bestämmelser tidigast får provas, 84/85:400; – se även Delgivning, Handläggning, Polismyndighet.

Laga förfall, se Hämtning, Taxeringsnämnd (Anstånd med att lämna självdeklaration).

Laga kraft, dröjsmål med utfärdande av lagakraftbevis, 84/85:76; – fråga angående behov av bevis om att ett beslut av kommunfullmäktige vunnit laga kraft, 85/86:65; – se även Fullföljd av talan.

Lagfart, kontroll av lagfartsförhållanden inför utmätning av fastighet, 82/83:377.

Lagsökning, handläggning av lagsökningsmål, 76/77:108, 78/79:38, 80/81:42, 80/81:115, 81/82:51, 86/87:72; – överlämnande av ansökan om lagsökning från en tingsrätt till en annan, 87/88:32.

Legitimation, se Polismyndighet, Trafikvakt.

Litispendens, se Byggnadslov, Fullföljd av talan.

Livsmedelskontroll, miljö- och hälsoskyddsnämnd har vid upprepade tillfällen i strid med gällande lag och förordning beslutat att inte bedriva någon fortlöpande livsmedelskontroll. Framställning till regeringen om skapande av effektiva korrekptionsmedel mot sådant lagtrots, 88/89:378.

Lås- och namnbytesmetoden, se Avhysning.

Läkare, disciplinär åtgärd mot läkare för olämpligt skrivsätt i remiss, 78/79:180; – för åsidosättande av föreskrifter för klinisk prövning av oregistrerade läkemedel, 78/79:182; – förtroendeläkare vid försäkringskassa har utformat begäran till andra läkare om upplysningar om en försäkrad på olämpligt sätt, 81/82:271; – disciplinär åtgärd mot läkare som brustit i sin skyldighet att visa patient omsorg och respekt, 83/84:198; – åtgärder mot läkare som missbrukar sin förskrivningsrätt, 86/87:159; –

disciplinär åtgärd mot underläkare och bitr. överläkare för underlåtenhet att föra resp. tillse att journal fördes, 86/87:172.

Läkarintyg, jfr Domstolsförhandlingar.

Läkarundersökning, offentlig arbetsgivares möjlighet att beordra anställd att genomgå läkarundersökning, 85/86:289; – se även Berusad.

Läkarvård, fråga om värnpliktig vägrats läkarvård, 79/80:158.

Läkemedel, se Läkare.

Läkemedelsmissbruk, se Allmänna handlingar (Övriga frågor), Läkare.

Lönegaranti, se Konkurs.

Maktmissbruk, se Illojal maktanvändning.

Mantalsskrivning, se Folkbokföring.

Medbestämmandelagen, redogörelse för JO:s iakttagelser från lagens första giltighetstid, 78/79:377; – se även Upphandling.

Meddelarfrihet, beslut från hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, 82/83:237; – meddelarskydd och pressmeddelande, 83/84:251; – sjukvårdspersonals rätt att meddela sig med massmedierna, 83/84:239; – tjänstemans rätt att lämna ut kommunal nämnds protokoll och uppgifter ur protokollen innan protokollen expedierats, 85/86:348; – meddelarfriheten i de allmänna försäkringskassornas verksamhet, 86/87:218; – fråga om efterforskning hos ett kommunalt miljö- och hälsoskyddskontor av vem som lämnat meddelande till en tidning, m. m., 88/89:238.

Medicin, se Anhållen, Kriminalvård.

Mervärdeskatt, compensation har felaktigt utbetalats för mervärdeskatt på bostadsbyggande. Fråga om återbetalningsskyldighet för mottagaren, 76/77:280; – underlåtenhet att granska televerkets redovisning av mervärdeskatt, 85/86:361; – se även Taxeringskontroll, Uppbörd (Anstånd med inbetalning av skatt).

Militära rättsvårdskungörelsen, förteckning enligt 55 §, 79/80:169; – se även Disciplinmål.

Militär övning, disciplinär åtgärd mot major och fänrik för tjänstefel vid anordnande av orienteringslöpning inom område där skarpskjutning pågick, 79/80:143; – militär medverkan i civil verksamhet, 82/83:156; – åtal mot major för tjänstefel för åsidosättande av säkerhetsföreskrifter vid skjutövning, 85/86:192; – uttalanden angående vissa övningar i fångförhörstjänst som hållits inom försvaret m. m., 85/86:197; – uttalanden i samband med inspektioner av militära förband, 86/87:135; – kritik angående övning i "friakriget" med bl. a. fångförhör, 88/89:111; – se även Säkerhetsföreskrifter och säkerhetsåtgärder, Värnpliktig.

Militärt straffregister, anteckningar i militärt straffregister, 83/84:144.

Miljöskydd, länsstyrelses skyldighet att samråda med kommun enligt 26 § miljöskyddslagen rörande anläggande av skjutbana, 79/80:328; – länsstyrelses tillämpning av villkor uppställt i beslut av koncessionsnämnden för miljöskydd, 79/80:497; – fråga om tillsynsmyndighets skyldighet att göra åtalsanmälan vid misstanke om brott mot lagen om hälso- och miljöfarliga varor, 85/86:410; – uttalanden angående tillsynsmyndighets skyldigheter enligt olika lagar på miljöskyddets och naturvårdens m. fl. områden, 88/89:382; – se även Filmupptagning, Livsmedelskontroll.

Missbruk av förmanskap, åtal mot löjtnant, 76/77:117, och mot fänrik, 82/83:151, för missbruk av förmanskap.

Missfirmelse, mot underordnad krigsman, 77/78:138; – åtal mot kapten för hot mot krigsman och missfirmelse mot krigsman, 81/82:118.

Misshandel, se Polismyndighet.

Morjärvsfallet, 77/78:62.

Motivering av beslut, motivering vid avstyrkan av kraveftergift beträffande bidragsförskott, 76/77:146; – underlåten i dispensärende, 77/78:409; – bristfällig lut motivering av beslut i arbetsskadeärende, 81/82:276; – britsfällig motivering av beslut i rättshjälpsärende, 85/86:19; – beslut om avslag på ansökan om statligt utgivningsstöd, 82/83:378; – underlåten motivering i avslagsbeslut angående befrielse från skolgång, 82/83:379; – beslutsmotivering i arbetsskadeärende, dels i det ursprungliga beslutet, dels i beslut efter omprövning, 84/85:253; – uttalanden angående motivering i efterhand av beslut rörande ansökningar om konstnärsbidrag, 85/86:405; – se även Allmän försäkring, Ersättningsmål, Kriminalvård, Taxeringsnämnd (Beslutsförfarandet), Uppbörd (jämkning, skatteavdrag m. m.), Vapenfri tjänst, Värnpliktig.

Mullvaden, se Polismyndighet.

Muntlig förhandling, se Förvaltningsprocess.

Mutbrott, åtal mot hemsamariter, 82/83:162, 83/84:146; – åtal mot föreståndare vid servicehus, 84/85:172, 85/86:247; – åtal mot vårdbiträde, 88/89:133.

Myndighetsmissbruk, åtal mot lagman för myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning i samband med handläggning av dispositiv tvistemål. Därjämte allvarlig kritik mot handläggningen i ytterligare avseenden, 84/85:21; – åtal mot polisman för myndighetsmissbruk (beslag av filmrulle), 84/85:93; – ansvar ifrågasatt mot lagman för förtal och myndighetsmissbruk samt mot rättshjälpsnämnds ledamöter för vårdslös myndighetsutövning i samband med handläggning av frågor om viss persons lämplighet som biträde enligt rättshjälpslagen. Därjämte kritik mot handläggningen i ytterligare avseenden, 85/86:19; – uttalanden om möjligheterna att väcka åtal för myndighetsmissbruk i taxeringsärende, 86/87:242; – fråga om ansvar för ordförande i länsrätt som efter återförvisning avvisar besvär som för sent inkomna, när kammarrätten i lagakraftvunnet beslut bestämt att extraordinär besvärsrätt föreligger enligt 100 § taxeringslagen, 88/89:306; – se Vårdslös myndighetsutövning.

Myndighetsutövning mot enskild, fråga om upphandling innefattar myndighetsutövning mot enskild i förvaltningslagens mening, 79/80:334; – upplåtelser och dispositioner inom statens egendomsförvaltande verksamhet, 79/80:514; – avgränsningen av begreppet, se Åtal mot kommunal taxeringsrevisor, 82/83:250; – kommunala bidrag till bildningsorganisationer. Frågor om efterlevnad av förvaltningsdomstols avgöranden och om ansvar för myndighetsutövning, 88/89:400.

Målsägande, hörande av målsägande i mål angående rån, 77/78:123; – underrättelse till målsägande om enskilt anspråk, 79/80:108; – se även Ränta.

Namn, handläggning av ärende om barns namnbyte, 80/81:116; – rättelse av beslut i namnärende, 87/88:253.

Naturvårdslagen, se Strandskydd.

Nordisk vittnesplikt, tillämpning av lagen om nordisk vittnesplikt, 88/89:40.

Nullitet, beträffande tjänstetillsättningsbeslut, 80/81:433; – beträffande beslut om disciplinpåföljd, 84/85:239; – beträffande betygsnämnds bedömning av en doktorsavhandling, 85/86:383; – beträffande lokal skattemyndighets jämningsbeslut i det s. k. Lindholmärendet, 88/89:260.

Nyttjanderätt, se Exekutiv auktion.

Nåd, betydelse av nådeansökan vid avsedd förpassning för straffverkställighet, 77/78:106.

Nämndeman, se Dom.

Näringsförbud, se Annonsering i pressen.

Nöjdförklaring, framställning angående nöjdförklaring vid ovillkorlig dom och skyddstillsyn, 76/77:19; – se även Dom, Kriminalvård.

Obduktion, förutsättningarna att obducera mot anhörigs vilja, 83/84:202.

Objektivitet, konsumentverkets genomförande av en stickprovsundersökning av bilreparationer och service hos märkesverkstäder tillsammans med en, med dessa verkstäder konkurrerande kommersiell organisation, 88/89:332.

Offentlig försvarare, entledigande av, 80/81:57; – handläggningen av en begäran om offentlig försvarare vid kommande huvudförhandling som den tilltalade framställt under förundersökningen, 88/89:29.

Offentlighet, se Rättegångsbalken.

Offentligt biträde, för barn i mål om samhällsvård, 78/79:175; – handläggning av ansökan hos socialförvaltning och länsrätt, 82/83:188.

Offentligt sammanträde, se Filmupptagning.

Ofredande, ansvar ifrågasatt mot lagman, 86/87:19.

Olovligt byggande, fråga om en byggnadsnämnd i ett visst fall har anledning att avvakta andra myndigheters beslut innan nämnden vidtar åtgärden enligt lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m., 83/84:336; – frågor om tillämpning av lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m., 84/85:358.

Olämpligt skrivsätt, se Dom, Poststadgan.

Olämpligt uppträdande, av socialsekreterare vid handläggning av socialhjälpärende, 81/82:234; – se även tingsrättslagman.

Ombud, rätt för sjukhus att avvisa patientombud, 83/84:194; – se även Arbetsmarknaden, Delgivning.

Omplacering, av mentalskötare som riktar klagomål mot förhållanden vid sjukhuset m. m., 85/86:293.

Omprovning, se Allmän försäkring. Bostadsbidrag, Taxeringsnämnd (Beslutsförfarandet).

Omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, dröjsmål med utskrivning av elev från särskola, 79/80:302; – kravet på samtycke vid inskrivning enligt 34 § omsorgslagen, 80/81:319; – användningen av tvångsmedel inom omsorgerna, 80/81:323; – försöksinskrivning i särskola, 80/81:329; – behörighet för vårdchef att besluta om inskrivning i vårdhem, 83/84:193; – fråga om rätt för omsorgsstyrelse att uppbära patients pension, 84/85:237.

Omyndig, Omyndighetsförklaring, se Flyttningsanmälan, Förmyndare, Utmätning, Överförmyndare.

Opartiskhet, vikten av att befattningshavare i allmän tjänst förhåller sig så att anledning till misstro inte uppkommer om hans integritet och opartiskhet, 78/79:472.

Ordningsbot, se Polismyndighet.

Ordningsföreskrifter, se Tingsrättslagman.

Oskickligt beteende, mot underlydande krigsman, 77/78:138; – disciplinär åtgärd mot kapten för oskickligt beteende, 80/81:136; – disciplinär åtgärd mot kompanichef för oskickligt beteende och tjänstefel, 80/81:138.

Otillbörlig belöning, systemet med fria eller rabatterade biljetter för resor med bl. a. SAS, 78/79:344, 79/80:57; – fråga om lämpligheten av att tjänsteman i statligt verk låtit bjuda sig på förtäring av företag som verket anlitat, 78/79:353.

Parkering, se Flyttningslagen, Handräckning.

Partsdelgivning, se Delgivning, Rättegångsbalken.

Partsinsyn, se Kommunicering, Taxeringsnämnd (utredningsförfarandet)

Pass, länsstyrelse har vid utfärdande av pass ej ägt att, utöver expeditionsavgift, uttaga särskild ersättning för visst översättningsarbete, 77/78:396; –

fråga om identitetskontroll vid utfärdande av pass, 85/86:161; – se även Husrannsakan.

Pennalism, se Kamratförtryck.

Pension, information om hur statlig pension beräknats, 79/80:464; – se även Allmän försäkring.

Pensionsgrundande inkomst, fullgörande av kommuniseringsskyldighet, 79/80:435.

Permission, se Barnavård, Kriminalvård, Ungdomsvårdsskola.

Personalkontroll, kritik mot rikspolisstyrelsen och överbefälhavaren för handläggningen av ett ärende om personalkontroll, 84/85:150.

Personalärenden, se Skadestånd.

Personförväxling, se Utmätning, Utsökningsmål.

Personlig integritet, yttrande över utredningens om telefonavlyssning betänkande "Telefonavlyssning", 76/77:321; – integritetskränkande undervisningsformer i psykologiundervisningen vid socialhögskola, 78/79:474; – besiktning i bostadsbidragsärenden för kontroll av enskildas sammanlevandeförhållanden, 79/80:489; – kritik mot kommunala organ för att en urinprovstagning på skolelever i syfte att klarlägga förekomsten av cannabismissbruk genomförts utan att eleverna upplysts om förutsättningarna för undersökningen, 84/85:343; – uttalanden angående förutsättningarna för att skolmyndigheter skall kunna genomföra alkoholtest på skolelever, 87/88:263; – får urinprov tas på elever i gymnasieskolan i syfte att klargöra den eventuella förekomsten av narkotikamissbruk? Fråga bl. a. om tillämpning av stadgandet i 2 kap. 6 § RF om skydd mot kroppsligt ingrepp, 88/89:350; – får skolledning låta visitera låsta elevskåp i syfte att utröna om alkoholhaltiga drycker förvaras i skåpen? Fråga bl. a. om tillämpning av stadgandet i 2 kap. 6 § RF om skydd mot husrannsakan och annat liknande intrång, 88/89:352; – se även Annonsering i pressen, Införsel, Nykterhetsvård, Opartiskhet, Skolan, Videoteknik, Åsiktsfrihet.

Personnummer, se Taxeringsnämnd (Övrigt), Utsökningsmål.

Personregister, frågor om förutsättningarna för att en myndighet skall få föra ett personregister som inte kräver tillstånd enligt datalagen samt för att sekretess skall gälla för ett sådant register, 84/85:402; – innehållet i personregister hos socialnämnd, 84/85:276; – se även Allmän försäkring.

Polisanmälan, se Arbetsmarknaden, Barnavård, Kriminalvård, Polismyndighet.

Polisinstruktionen, se Berusad.

Polismyndighet, transport av skadad person med polishelikopter, 76/77:104; – frihetsberövad har under bustransport till polisstation fått sitta på golvet, 76/77:116, 79/80:98; – klagomål mot polis angående förfarande vid dödsfall, 76/77:110; – dödsfall i polisarrest, 77/78:134, 85/86:126; –

utredning om skador som omhändertagen åsamkats i polisarrest, 81/82:77; – hastighetskontroller med radar, 77/78:97; – förfarandet vid hastighetskontroll, 80/81:130; – polismäns agerande vid föreläggande av ordningsbot och rapportering angående hastighetsöverträdelse, 86/87:109; – landning med polishelikopter på parkeringsplats i bebyggt område, 77/78:106; – handhavande av ärende angående förpassning för verkställighet av fängelsestaf, 77/78:106; – handläggning av hittegoodsärenden, 77/78:115, 132, 83/84:83; – ingripande mot bussförare efter anonym anmälan om misstänkt onykterhet, 77/78:131; – polisrazzia har företagits i fel lokal, 77/78:131; – utlåning av s. k. spaningsfoto på misstänkt, 77/78:127; – utredning i anledning av ansökan om anställning som vaktman, 77/78:137; – anteckningar om medicin till den som är omhändertagen av polisen, 77/78:137; – mindre tillfredsställande identitetskontroll hos polismyndighet, 76/77:113; – medtagande av person till polisstation för identitetskontroll, 80/81:121; – anhållande efter bristfällig identifiering, 79/80:114; – polismans skyldighet att uppge sitt namn, 78/79:69; – kritik mot att polisman inte legitimerat sig, 79/80:98; – jourhavande befäl skyldig att uppge namn på polismän som vidtagit ingripande, 77/78:135; – polismän i tjänst skall kunna styrka sin identitet, 77/78:136; – utredning av polisanmälan från omhändertagen om att polisen bestulit honom på pengar, 78/79:66; – försäljning av förverkade vapen till polisman, 78/79:74; – efterlysning av mentalsjukhuspatient, 78/79:76; – obehörig inblandning i ärende som handläggs av annan polisman, 78/79:77; – åtgärder för fastställande av underårigs ålder, 79/80:94; – förhör med polismän och anordnande av konfrontation efter anmälan om övergrepp mot enskild, 79/80:121; – kontroll av körkort och fordon, 79/80:127; – tjänstefri polismans möjlighet att frivilligt ingripa utanför det egna distriktet, 79/80:131; – bristfällig bevakning av utredning som remitterats till annan polismyndighet, 79/80:118; – fallet Mullvaden (insättande av polisrytteri, biträde med vräkning m. m.), 80/81:68; – felaktig hämtning av yngling till förhör. Ynglingen borde ha erbjudits skjuts hem, 80/81:88; – privat deposition av konst i polishus, 80/81:97; – uppställning av löslöpande hund, 80/81:104; – jäv för polisman, 80/81:118, 84/85:116; – onödiga motsättningar mellan förälder, som förlorat en dotter i en trafikolycka, och polisen som utrett olyckan, 80/81:122; – synpunkter på polisengripande mot två minderåriga flickor, 80/81:131; – polisman har erhållit rabatt i kiosk, 80/81:133; – åtal mot polisman för misshandel, 81/82:53, 55; – ifrågasatt dröjsmål med avspärrningar i samband med att Almöbron raserades, 81/82:68; – underlåtenhet att ingripa mot störande gatumusik, 81/82:91; – polisens biträde med transport, 81/82:95; – polisens åtgärder vid handräckning enligt BvL, 81/82:172; – vakthavande befäl har lämnat polisstationen under tid då han varit i tjänst, 82/83:79; – kroppsvisitation m. m. i samband med kontroll av bilförare 82/83:57; – polismans åtgärd för att stoppa motorcyklist och vakthavande befäls ansvar för ledningen av förföljande och efterföljande, 82/83:64; – oriktigt omhändertagande av bil, 82/83:71; – utfärdande av riktlinjer för beviljande av tillstånd till torgmöten, 82/83:95; – förflyttning av polismän till annan tjänstgöringsort av disciplinära skäl, 82/83:100; – rättelse av felaktiga parkeringsanmärkningar, 82/83:107; – polismäns användande av skjutvapen vid gripande, 82/83:107; – polismän har tagit fram sina tjänstevapen dels i samband med personell husrannsakan, dels vid ingripande mot en för olövlig körning och rattfylleri misstänkt person, 83/84:97; – bristande organisation vid efterspaning av försvunnet barn, 83/84:79; – handläggning hos polisen av ärende rörande försvunnen person, 84/85:132; – fråga i ärende angående påstådd misshandel från polismans sida om vakthavande befäls ansvar för

övervakning i samband med avvisitering och insättande i arrest av omhändertagen person, 83/84:95; – polismäns åtgärder till förhindrande av fortsatt olovlig körning, 83/84:99; – polisens biträde åt enskild vid avhämtnande av tillhörigheter i föräldrahemmet, 83/84:101; – sjukhuspersonal biträdd av polis vid tvångsmedicinering i bostad, 83/84:190; – utländsk polisans deltagande i polisutredning här i landet, 84/85:131; – vissa händelser 1983 inom Kalix polisdistrikt (handläggning av förundersökningar om vapen- och jaktbrott, övergrepp i rättsak och falsk tillvitelse, omhändertagande av polisans tjänstevapen m. m.), 84/85:98; – sedan rymning skett från kriminalvårdsanstalt har polisen spärrat ett fordon som hade viss anknytning till rymlingen men som inte tillhörde denne, 85/86:157; – polisens handläggning av en anmälan om sexualbrott m. m. som begåtts utomlands, 86/87:106; – genomförande av förhör med anledning av anmälan mot polismannen och om skyldighet att uppta en sådan anmälan, 87/88:84; – polisens utlämnande av uppgifter till kronofogdemyndighet i visst fall (kontroll enligt lagen om pantlånerörelse), 87/88:93; – underrättelse till kronofogdemyndighet om egendom som tagits i beslag under förundersökning, 88/89:45; – förföljande med icke polismålad polisbil, 87/88:101; – polisens skyldighet att ta upp anmälan om brott, 88/89:73; – se även Allmän sammankomst, Anhållen, Arbetskonflikt, Arrest, Barnavård, Belöning, Berusad, Beslag, Delgivning, Demonstrationer, Djur, Efterlysning, Fordon, Fotokonfrontation, Fotokopiering, Frihetsberövad, Frihetsberövande, Förhör, Förundersökning, Förvar, Förvisning, Gripande, Husrannsakan, Häktad, Pass, Provokation, Rättsmedicinsk undersökning, Skyddslagen, Socialtjänstlagen (SoL), Socialtjänst (LVM), Tillfälligt omhändertagande, Underrättelse, Utlänning, Valuta, Vapentillstånd, Visitering, Översättning.

Polisregister, se Tillfälligt omhändertagande.

Politisk information, se Skolan.

Politisk åskådning, se Förhör, Tjänstetillsättning, Åsiktsfrihet.

Poststadgan, kritik mot tjänsteman i postverket för avfattningen av en skrivelse till en av verkets kunder med anledning av dennes klagomål till JO angående tillämpningen av poststadgan i visst fall, 84/85:396; – fråga om de vid förfarandet vid öppning av obeställbart brev tillämpade reglerna är förenliga med regeringsformens föreskrifter om skydd mot undersökning av förtroliga försändelser. Framställning till regeringen om eventuella normgivningsåtgärder, 88/89:387.

Postöppning, se allmänna handlingar (fråga om utlämnande av allmän handling).

Prejudikat, 80/81:496.

Preskription, se Indrivning.

Prioritering, se Utsökningsmål.

Processledning, se Kommunalbesvär.

Protokoll, protokollföring m. m. när rätten stadfäster förlikning, 83/84:39; – bristfälligt protokollföring i tvistemål, 84/85:21; – förfarandet med minnes-

anteckningar, 85/86:87; – anteckning av skiljaktig mening i protokoll hos högskolestyrelse, 84/85:346; – kritik mot generaldirektör angående protokoll m. m., 88/89:327; – se även Bandspelare.

Provokation, polisman har under husrannsakan företagit åtgärd som ansetts böra bedömas på ungefär samma sätt som provokation, 77/78:101; – fråga om provokation till brott, 77/78:126.

Prästämbe, se Dop, Kyrka.

Prövningsram, beträffande hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, 84/85:233.

Psykiatrisk vård, åtal mot överläkare för beviljande av frigång för person, som varit att bedöma som farlig för annans personliga säkerhet, 76/77:156; – kollektiv utskrivning av patienter, 79/80:298; – försöksutskrivning av avviken patient 82/83:198; – rätt för läkare att översända fotokopia av patients brev till polismyndighet, 80/81:337; – granskning av brev till patient på sjukhus för psykiatrisk vård, 80/81:332; – intagning på sjukhus med stöd av LSPV. Principen för journalföring, 80/81:334; – intagning på sjukhus trots att vårdintyg var ogiltigt, 82/83:196; – fråga om försöksutskrivning består när LSPV-patient frivilligt återvänder till sjukhus, 83/84:200; – skyldighet anteckna intagningsbeslut i journal, 83/84:197; – sjukhuspersonal har med biträde av polis medicinerat patient i dennes bostad oaktat patienten motsatt sig detta, 83/84:190; – kroppsvisitering av kvinnlig patient på sjukhus för psykiatrisk vård, 80/81:343; – dokumentation av beslut och ansvar för beslut enligt LSPV, 84/85:222; – delegation av överläkares beslutanderätt enligt 20 § LSPV, 84/85:224; – utskrivningsnämndernas verksamhet, 80/81:340, 81/82:256; – påföljdssystemet för personlighetsstörda lagöverträdare, 84/85:218; – bevakning av tid för försöksutskrivning, 84/85:223; – skyldighet för sjukhus att pröva ett dit ingivet vårdintyg, 85/86:300; – väntetider vid de rättspsykiatriska klinikererna m. m., 85/86:280, 86/87:151; – utskrivningsnämnd har beslutat om utskrivning tre dagar efter beslutsdagen, 86/87:176; – dokumentation och prövning av vissa intagningsbeslut enligt LSPV, 86/87:178; – anmälnings-skyldigheten enligt 20 a § LSPV, 85/86:299; – LSPV-patient har under handräckning efter ett återintagningsbeslut placerats på häkte under två nätter varvid hon undergått kroppsbesiktning, 88/89:194; – se även Journal, Ombud, Sjukvård, Tystnadsplikt, Utskrivningsnämnd, Videoteknik.

Rabatt, se Polismyndighet.

Rabatterad biljett, se Otillbörlig belöning.

Radionämnden, dess arbetsformer, 77/78:413.

Redovisning, fråga om kommun som haft fullmakt att sköta en alkoholmissbrukares ekonomi haft att lämna redovisning till en god man även för tiden före dennes förordnande, 81/82:239; – redovisning av försäljningsresultatet efter exekutiv försäljning av fastighet, 86/87:267; – se även Exekutiv auktion.

Registrering av handling, se Arbetslöshetskassa.

Remiss, se Utsökningsmål.

Renskötsel, lantbruksnämnds åtgärder vid bristfällig renskötsel i koncessionssameby, 78/79:483; – omfattningen av myndighets skyldighet att höra samerna vid nyttjanderättsupplåtelser m. m. inom renskötselns åretrunkmarker, 79/80:514.

Reseförbud, 76/77:108.

Rese- och traktamentsersättning, behandling hos statens vattenfallsverk av reseräkningar, 76/77:277.

Reservationsbesvär, kritik mot länsstyrelse för att den inte har berett klaganden tillfälle att utveckla grunderna för sin talan i ett besvärssärende, 82/83:439.

Reservationsrätt, fråga om personlig närvaro vid beslutstillfället är en förutsättning för utövande av statstjänstemans rätt att reservera sig mot verkslednings beslut, 79/80:322.

Respitränta, JO om respiträntan – en i alla lägen rättfärdig kreditavgift?, 87/88:207.

Revision, kronofogdes närvaro vid revision, 87/88:226.

REX-systemet, ett fel vid inregistrering i REX har inte rättats trots flera påpekanden från gäldenären, 81/82:348; – oberättigade skattekrav och ADB-rutiner för rättelse m. m., 83/84:265; – se även Exekutionstitel, Indrivning, Uppbörd.

Riksåklagaren, fråga om immunitet för främmande ubåt, som trängt in på svenskt territorium, och för dess besättning, 82/83:34.

Rymning, se Kriminalvård.

Ränta, angivande av ränta i brottmålsdom, 79/80:104; – ränteyrkande när åklagare framställer enskilt anspråk för målsägande, 79/80:110.

Rättegångsbalken, fråga om jäv och handläggning av sådan fråga, 80/81:108; – prövning av domstolsbehörighet, 85/86:84; – part har på posten löst ut kallelse till förhandling. Mottagningsbeviset kom dock i retur till rätten utan att vara underskrivet. Förhandlingen inställdes, 80/81:109; – tilltalad för sent delgiven tilläggsstämning, 80/81:111; – förfarandet vid partsdelgivning, 81/82:51; – kontroll av ställföreträdarens behörighet, 81/82:50; – dröjsmål med utfärdande av stämning 82/83:24; – tingsrätt har meddelat dom utan att ha utfärdat stämning, 82/83:25; – fråga om förutsättningar för omedelbar huvudförhandling i förenklad form, 84/85:21; – domstols behandling av inläga som var avfattad med blindskrift (punktskrift), 84/85:79; – fråga om ett bolag fått skäligt rådrum för inställelse vid förhandling i konkursmål, 84/85:333; – förhandlingssekretess, 85/86:90; – utredning i frågan om rättspsykiatrisk undersökning skall föredras inför stängda dörrar, 86/87:28; – handläggning av mål om uppsägning från anställning, dröjsmål med stämning, 86/87:31; – se även Anhållande, Bandspelare, Beslag, Bevisning, Brottmål, Delgivning, Dom, Domsbevis, Fullföljd av talan, Förundersökning, Husrannsakn, Häktning, Häkt-

ningsförhandling, Jäv, Laga kraft, Myndighetsmissbruk, Målsägande, Nordisk vittnesplikt, Offentlig försvarare, Protokoll, Rättelse, Service, Strafföreläggande, Tvistemål, Vittne.

Rättegångskostnad, mål har avskrivits utan att biträde enligt rättshjälpslagen tillfrågats angående kostnadsyrkande, 76/77:105.

Rättelse, av beslut i tjänstetillsättningsärende, 80/81:440; – av dom i tvistemål, 81/82:46, 82/83:26; – av dom i brottmål, 81/82:46, 83/84:44; – av beslut i namnärende, 87/88:253; – en länsstyrelse har av misstag tillställt jägare beslut med längre jakttid än vad som avsetts. Länsstyrelsen har rättat felen med hänvisning till säkerhetsskäl. Fråga om tillåtligheten av detta, 87/88:258; – se även REX-systemet. Jfr Inskrivningsmyndighet, Service, Självrättelse, Uppbörd (Indrivning av skatt); – se även Vårdslös myndighetsutövning.

Rättshjälp, underlaget för bedömning av ansökan om rättshjälp, 77/78:126; – anmälan om behov av rättshjälp i ärende om avvísning, 81/82:103; – handläggningen av frågor om viss persons lämplighet som biträde enligt rättshjälpslagen. Även fråga vilken inverkan en överträdelse av 23 § rättshjälpslagen bör ha på bedömningen av en persons lämplighet som rättshjälpsbiträde, 85/86:19.

Rättshjälpsnämnd, beslutsunderlag för jämkning av rättshjälpsavgift, 83/84:35; – rättshjälps sökandes närvaro vid rättshjälpsnämnds sammanträde, 83/84:51; – se även Kommunisering, Myndighetsmissbruk, Rättshjälp.

Rättskraft, i ärende hos kronofogdemyndighet om statlig lönegaranti vid konkurs, 86/87:258; – se även Indrivning, Utsökningsmål.

Rättslig handlingsförmåga, se God man.

Rättsläkare, se Brottmål.

Rättsmedicinsk undersökning, underrättelse till anhöriga, 79/80:140.

Rättsspsykiatrisk undersökning, se Psykiatrisk vård, Rättegångsbalken.

Rörelsefrihet, kontraktsanställdas hos SIDA rätt att resa till Sydafrika på sin fritid, 87/88:271.

Röstkort, se Kriminalvård.

Sakkunniga, se Brottmål, Socialtjänstlagen (SoL), Tjänstetillsättning.

Sakägarförteckning, se Exekutiv auktion.

Samverkansgrupper, se Utsökningsmål.

Samäganderättslagen, se Utsökningsmål.

Sanktionsavgifter, yttrande över skattetilläggsutredningens betänkande (SOU 1977:6), 77/78:436; – delgivning av anmaning såsom förutsättning för påförande av dubbel förseningsavgift vid underlåtenhet att avlämna arbetsgivaruppgift, 76/77:249; – tillämpningen av reglerna beträffande

sanktionsavgifter. Oriktiga skattetillägg i ett flertal fall, 79/80:436; – utredningsansvaret i ärende om skattetillägg, 81/82:315; – kryssmarkering av rutan för skattetillägg/förseningsavgift, 82/83:298.

Sekretess, se Allmän försäkring, Allmänna handlingar, Brevgranskning, Förundersökning, Journal. Kriminalvård. Polismyndighet, Rättegångsbalken, Tystnadsplikt, Vårdslös myndighetsutövning.

Service, myndigheternas upplysningsservice: får mottagningstiden inskränkas?, 81/82:396; – fråga om skyldighet att lämna part upplysning om skälen i ett av tingsrätt tidigare avkunnat men ännu inte utskrivet och undertecknat beslut, 82/83:28; – myndigheterna och deras informations- och serviceverksamhet, 82/83:217; – beriktigande av felaktig information om besvärstid, 82/83:338; – allmänna verkstadsgans krav på öppethållande vid statliga myndigheter, 82/83:434; – telefonservice hos myndighet, 83/84:417; – vikten av att myndigheterna lämnar tydliga besked på förfrågningar från allmänheten, 83/84:49; – uttalanden angående arbetsförmedlingens möjligheter att begränsa sin service åt vissa sökande, 85/86:400; – offentlighetsprincipen och semesterstängning av kommunala myndigheter, 86/87:219; – offentlighetsprincipen och stängning av kommunala myndigheter under klämdagar m.m., 87/88:201; – underrättelse till sökande eller klagande om att framställning kommit in till myndighet, 86/87:330; – har en persons boendetid här i riket grundat sig på felaktiga upplysningar?, 88/89:288; – jfr Studiemedel, Taxeringsnämnd (Fastighets-taxering).

Sjukhusområde, rätt för sjukhusledning att avvisa journalister från sjukhusområde, 82/83:203.

Sjukpenning, se Allmän försäkring.

Sjukredovisning, innebörden av värnpliktigs sjukredovisning i viss grupp, 80/81:138.

Sjukvård, sjukvårdspersonals skyldighet att medverka vid abort, 76/77:165; – utlämnande av förvarstagen patient från sjukhus för verkställighet av utvisning, 76/77:183; – socialstyrelsens befogenhet att ingripa mot läkares användning av akupunktur, 76/77:193; – nedlagt åtal mot läkare för vållande till annans död, 77/78:233; – befogenheten för läkare på socialpsykiatrisk avdelning vid sjukhus att på eget initiativ företa undersökning av vårdtagare på ålderdomshem m.m., 77/78:235; – omhändertagandet av utskrivna patients tillhörigheter, 77/78:240; – fråga om sjukhus har rätt att omhänderta patients tillhörigheter vid permission eller frigång, 78/79:189; – barnavårdsnämnds bestämmanderätt om permission m.m. för barn på barnpsykiatrisk klinik, 79/80:278; – förhållanden på en långvårdsklinik – fråga bl.a. om sjukvårdsstyrelses ansvar för läkarsituationen, 81/82:250; – underlåtenhet att underrätta anhörig när patient avlidit på sjukhus, 81/82:253; – sjukhus ansvar för persedel som överlämnats i sjukhusets förvar, 81/82:255; – innehållande av patients medel för betalning av vårdavgift, 82/83:198; – socialstyrelsens tillämpning av abortlagen, 82/83:204; – sjukvårdshuvudmans och sjukvårdspersonals ansvar för patienternas säkerhet, 87/88:164; – landstings ansvar för patient som vårdats 19 år på enskilt vårdhem enligt hälso- och sjukvårdslagen i förhållande till kommuns ansvar enligt socialtjänstlagen, 87/88:167; – rätten till undersökning och behandling vid sjukdom, 88/89:191; – fråga

om tvång i samband med metadonbehandling, 88/89:206; – olämplig utformning av brev från läkare till uppgiven gärningsman angående sexuellt övergrepp mot barn, 88/89:226; – se även Kroppsvisitation, Kroppsbesiktning, Obduktion, Ombud, Omsorger om psykiskt utvecklingsstörda. Psykiatrisk vård.

Sjukvårdare, se Kriminalvård.

Självrättelse, se Förvaltningslagen. Förvaltningsprocess, Utmätning. Jfr Rättelse.

Sjöpanträtt, se Konkurs.

Skadestånd, yttrande över budgetdepartementets rapport "Myndigheters skadeståndsansvar i vissa personalärenden m. m.", 78/79:517.

Skatt, se Arvsskatt, Gåvoskatt, Hundskatt, Mervärdeskatt, Socialtjänstlagen (SoL), Taxeringskontroll, Taxeringsnämnd, Taxeringsprocess, Uppbörd, Vägtrafikskatt.

Skattebrott, se Taxeringskontroll.

Skatteprocess, se Förvaltningsprocess, Taxeringsprocess.

Skattetillägg, se Sanktionsavgifter.

Skiftesman, hörandet av dödsbodelägare obligatoriskt, 86/87:69.

Skiljaktig mening, anteckning om skiljaktig mening i protokoll hos högskolestyrelse, 84/85:346; – se även Dom, Förvaltningsprocess, Reservationsrätt.

Skjutning, se Militär övning, Säkerhetsföreskrifter och säkerhetsåtgärder.

Skogsvård, skogsvårdsstyrelse kan icke bemyndiga länsjägmästaren att utfärda slutligt avverkningsförbud, 76/77:284.

Skolan, fråga om lämpligheten av gymnasieelevers besök på pornografisk föreställning som ett led i undervisningen i socialkunskap, 77/78:327; – vägrad upplåtelse av tryckeriresurser för framställning av skoltidning med ifrågasatt pornografiskt innehåll, 77/78:332; – felaktigt förfarande av rektor att omhänderta stencilerat material, som framställts av en lärare för undervisning på mellanstadiet i grundskolan, 77/78:338; – ansvaret för tillsyn över elever på skolgård omfattar också tid före och efter själva skoldagen, 77/78:344; – visitation av elevskåp, 78/79:396; – skyldighet för skolstyrelse och barnavårdsnämnd att samarbeta och ingripa när ordningen i skola störs, 78/79:391; – lärare får inte okritiskt följa "beslut" vid föräldramöte angående behandling av elever, 81/82:368; – avgift får inte tas ut för den frivilliga musikundervisningen i grundskolan, 81/82:367; – fråga om förälders/vårdnadshavares samtycke för beviljande av ledighet åt myndig elev, 81/82:366; – politisk information till elever under skoltid, 81/82:370; – fråga om rektors beslut rörande gymnasieelevers ledighet från skolarbetet för enskilda angelägenheter kan överprövas; tillika fråga om förvaltningslagen är tillämplig på sådana ärenden, 83/84:332; – behörigt organ vid beslut om avstängning och avskedande av lärare, 83/84:334; –

förflyttning av elev mellan skolenheter, 83/84:334; – hantering av allmänna handlingar på rektorsexpedition, 83/84:335; – kritik mot en rektor inom det allmänna skolväsendet i en kommun för hans agerande mot i kommunen anställda lärare med egna barn i en alternativ skolform, 84/85:336; – fråga om förälder som inte är vårdnadshavare har rätt att från skolan få uppgifter om sitt barns skolgång, 85/86:394; – jfr Kommunal kompetens, Personlig integritet.

Skyddskonsulent, se Kriminalvård.

Skyddslagen, omhändertagande enligt skyddslagen, 84/85:161; – i samband med operationer mot misstänkt undervattensverksamhet i Karlskrona skärgård förekom ingripanden av polis och militär mot företrädare för massmedier. Fråga om åtgärderna hade stöd i författning, 85/86:224; – grunden för polisingripanden mot medlemmar av Greenpeace och mot en pressfotograf i samband med att ett fartyg lossat sin last vid Scanraff i Lysekil, 87/88:86.

Skönstaxering, se Taxeringsnämnd (Beslutsförfarandet).

Socialförsäkring, yttrande över betänkandet "försäkringsrätt och försäkringsöverdomstol" (SOU 1976:53), 77/78:427; – över socialutredningens betänkande "Socialtjänst och socialförsäkringstillägg" (SOU 1977:40), 78/79:503; – se även Allmän försäkring, Arbetsmarknadsstöd, Bidragsförskott, Ersättning, Förvaltningsprocess, Uppbörd (Jämkning, skatteavdrag m. m.).

Socialtjänst

Äldre lagstiftning

Barnavård

Kommunens ansvar: otillräckliga resurser för utredningar, 78/79:167, 80/81:313; – kommuns ansvar för tillämpningen av vårdlagstiftningen, 79/80:268; – fråga om vilken kommun som har tillsyn över övervakning, 78/79:177; – skyldighet att fullfölja utredning i ärende om ingripande sedan barnet har lämnat kommunen, 80/81:264.

Nämnden: befogenhet för ledamot av barnavårdsnämnd att agera i ett enskilt ärende, 78/79:163, 80/81:268; – muntligt förhör inför social centralnämnd och enskild ledamots yttranderätt vid sådant förhör, 77/78:216; – rätt att bli hörd inför nämnden, 80/81:276; – jäv för ledamöter i social distriktsnämnd, 80/81:268; – fråga om god man för underårig på grund av jäv har varit förhindrad att delta i beslut av arbetsutskott vid social distriktsnämnd, 80/81:274; – underlåtenhet att lämna besvärshänvisning och felaktig sådan, 81/82:168; – jäv för ledamot av social centralnämnd, slutet omröstning och avgivande av reservation, 81/82:201.

Utredning: utredningsskyldighet enligt BvL vid övergrepp mot barn, 78/79:130; – fråga om underlåtenhet av socialförvaltning att ingripa vid misstänkt barnmisshandel, 77/78:196, 78/79:130, 144; – kraven på barnavårdsutredning när barn utsatts för incestbrott; även fråga om uppföljning av sådant ärende, 79/80:219; – barnavårdsnämnds ansvar för utredning om faderskap till barn, 79/80:310; – utredning och uppföljning vid s. k. hemma-hos-terapi, 78/79:171; – vid utredning och åtgärder måste också

beaktas situationen för barnets syskon, 78/79:144, 169, 79/80:219; – barnavårdsutredning måste genomföras skyndsamt oavsett om förebyggande åtgärder vidtas, 78/79:144, 167; – kravet på skyndsamhet vid barnavårdsutredning, 80/81:289, 82/83:168; – handläggningstider i vårdnadsärenden, 82/83:189; – omotiverade uttalanden i barnavårdsutredning, 78/79:173; – dokumentation av uppgifter i barnavårdsärende, 78/79:130; – fråga hur en barnavårdsutredning bör sammanställas, 79/80:273; – anmälares anonymitet, 78/79:178; – uppgiftslämnares anonymitet, 79/80:275; – fråga om utredning och kommunikation, 80/81:276; – otillräcklig utredning, underlåten kommunikation, felaktigt beslut och andra handläggningsbrister, 81/82:158; – bristfällig utredning i ärende om omplacering av fosterbarn, 81/82:161.

Omhändertagande för utredning: en 18 månader gammal pojke har lämnats ensam i nära ett dygn; fråga om han bort omhändertagas för utredning, 79/80:271.

Förebyggande åtgärder: barnavårdsnämnds hjälp- och stödåtgärder beträffande unga lagöverträdare, 76/77:140; – fosterhemsplacering med stöd av 26 § BvL, 80/81:289.

Omhändertagande för samhällsvård: förhållandet i barnmisshandelsfall mellan omhändertagande för samhällsvård enligt 29 § BvL och placering utom hemmet i form av förebyggande åtgärd enligt 26 § BvL, 78/79:127; – fråga om föräldrars förändrade livssyn och religiösa inriktning kan utgöra grund för att omhänderta barn, 78/79:152; – handläggning av ärende angående omhändertagande för samhällsvård, bl. a. fråga om samtycke till beslut om samhällsvård, 80/81:276; – socialförvaltnings handläggning av ärende rörande utländska barn som saknat familjerättslig anknytning i Sverige; frågor bl. a. om skyldighet att omhänderta barnen för samhällsvård och om att anmäla behovet av förmyndare och vårdnadshavare (31 § första st. och 9 § tredje st. BvL), 79/80:250; – förutsättningar för samhällsvård enligt 31 § andra st. BvL, 78/79:174; – hämtning i Finland av ett för samhällsvård omhändertaget barn, 82/83:173.

Nämndens ansvar för vården: barnavårdsnämnds bestämmanderätt om permission m. m. för barn på barnpsykiatrisk klinik, 79/80:278.

Samhällsvårdens upphörande: villkorligt upphörande av samhällsvård, 78/79:159, 177, 79/80:230; – prövning av begäran om upphörande av samhällsvård, 79/80:272; – fråga om när samhällsvård skall upphöra, 80/81:294; – fråga bl. a. om tillämpningen av 50 § BvL, 82/83:165.

Fosterbarnsvård: omplacering av fosterbarn, 77/78:211, 81/82:161; – som fosterbarnsinspektör bör ej utses en anonym innehavare av viss tjänst, 79/80:278; – fosterhemsplacering med stöd av 26 § 1 BvL, 80/81:289.

Yttrande till annan myndighet: av domstol begärd barnavårdsutredning får inte avstanna enbart på parts uppgift att vårdnadsfrågan inte längre är aktuell, 78/79:169; – långsam handläggning av ärende angående yttrande till domstol i vårdnads mål, 78/79:167, 80/81:313, 81/82:201; – skyldighet att självantaga tingsrätt om omständigheter av betydelse vid prövning av vårdnadsärende, 80/81:294.

Anmälningssplik: skyldighet att göra polisanmälan om övergrepp mot barn, 78/79:130, 81/82:195.

Samverkan: samarbete mellan socialförvaltning och polis, 77/78:206.

Barnomsorgslagen: förlust av plats i förskolekö när förfrågan från kommunal myndighet inte besvarats, 76/77:148; – beslut av social centralnämnd att stänga daghem och fritidshem under personalens studiedagar, 80/81:308; – uttagande av straffavgift inom barnomsorgen, 84/85:192.

Övrigt: polisingripande vid anmäld barnmisshandel, 76/77:100; – socialförvaltnings registrering av barn som varit vittne till men ej misstänkt för brott, 77/78:207; – förvaring av barn och unga i häkte och andra frågor som rör tillämpningen av 94 § BvL, 81/82:172; – åtal mot hemsamariter för mutbrott, 82/83:162, 83/84:146; – rätten att ta i anspråk barnpension från ATP som ersättning för samhällsvårdskostnad, 84/85:183.

Se även Delegation, Domstolsärende, Handläggning, Offentligt biträde, Skolan, Socialförsäkring, Ungdomsvårdsskola, Vittne, Vittnesförhör. Jfr Tryckfrihet.

Nyktershetsvård, omhändertagande av rusdrycker på vård- och rehabiliteringshemmet Skarpnäcksgården, 76/77:150; – registrering av nyktershetsanmärkningar av betydelse för körkortsprövning, 79/80:259; – tvångsmedicinering på vårdanstalt för alkoholmissbrukare, 80/81:299; – bristfällig handläggning av nyktershetsvårdsärende, 81/82:208; – underlåtenhet att vidta hjälpåtgärder för alkoholmissbrukare, 81/82:210; – se även Allmänna handlingar, Redovisning.

Socialhjälp, fråga om socialhjälp eller utbetalning av pensionsmedel, 77/78:221; – socialnämnds ansvar för att socialhjälp behövs tillgodoses, 77/78:230; – socialhjälp till förbättring av bostad, 77/78:232; – felaktigt återkrav av socialhjälp, 77/78:223; – socialhjälp snormer endast vägledande vid bedömning av socialhjälp behövs, 78/79:166; – utredning i socialhjälp ärende, 81/82:236; – fråga om rätten till socialhjälp får göras villkorad 82/83:179; – taxeringsnämnds tillgång till uppgift om socialhjälp belopp, m. m., 81/82:309, 84/85:286; – se även Videoteknik.

Socialvård, kommuns ansvar för tillämpningen av vårdlagstiftningen, 79/80:268.

Ny lagstiftning

Socialtjänstlagen (SoL)

Handläggning av ärende: socialnämnds skyldighet att avge yttrande i körkortsärenden, 82/83:193; – fråga bl. a. om parts rätt att närvara vid socialnämndens sammanträde, 83/84:177; – utdragen handläggning i ett faderskapsärende, 83/84:187; – lämpligheten av att socialförvaltning inhämtar utdrag ur polisregistret i vårdnads- och umgängesrättsärenden, 83/84:186; – kommunikering av adoptionsutredning med part, 83/84:187; – handläggning vid socialnämnd av ärenden angående rätt att inneha skjutvapen, 83/84:188; – om socialnämnds fortsatta ansvar för ett barn som lämnat landet, 84/85:204; – frågor kring handläggningen av ett ärende som rör misstanke om sexuellt övergrepp mot barn, 88/89:154; – bristfälliga

rutiner vid underrättelse från polis till socialnämnd om misstänkt brottslighet av ungdom samt vid kallelse till samtal på socialförvaltningen, 88/89:162.

Omsorger om barn och ungdom: Barn i familjehem – en undersökning av hur socialnämnderna fullgör sina uppgifter inom familjehemsvården, 86/87:138; – fråga om socialnämnd som ersättning för vård i familjehem ägt tillgodogöra sig barnpension från försäkringen för allmän tilläggspension, 84/85:183, 86/87:142.

Omsorger om äldre människor: bristfälliga insatser inom äldreomsorgen, 83/84:150; – åtal mot föreståndare vid servicehus för tagande av muta, 84/85:172, 85/86:247; – åtal mot vårdbiträde i öppen vård för mutbrott, 88/89:133; – se även Sjukvård.

Rätten till bistånd: avstängning från socialförvaltning, 83/84:161; – en socialnämnd har utgett bistånd för betalning av en skuld som har uppkommit vid köp av narkotika – tillämpningen av 6 § socialtjänstlagen, 83/84:169; – delgivning av beslut som går sökande emot, 84/85:207; – vistelsebegreppet, 84/85:211; – bristfällig handläggning av socialbidragsärende, fråga bl. a. om rättelse av journal, 85/86:256; – en begäran om bistånd skall prövas i beslut, 87/88:151; – handläggning av bistandsärende, 88/89:186; – bistånd till 15-åring i form av placering i familjehem mot föräldrarnas vilja. Fråga om partsställning och delegation av beslutanderätt, 88/89:187.

Övrigt: social distriktsnämnds framställning till allmän försäkringskassa om utbetalning av enskilds pension till nämnden, 83/84:162; – bristfällig handläggning av ett boutredningsärende, 83/84:181, jfr 84/85:215; – daghems roll i en umgängesrättstvist, 83/84:186; – anonymitetsskydd för anmälare, 83/84:247; – vägran att lämna ut uppgift om barns vistelseort till vårdnadshavare, 83/84:249; – bristfällig handläggning av ärende angående yttrande till domstol i vårdnadsfråga, 84/85:198; – handläggning av ärende angående tillstånd att anordna automatspel, 84/85:212; – handläggning av boutredningsärende, 84/85:215; – innehållet i personregister hos socialnämnd, 84/85:276; – intyg i taxeringsärende åt klient, 84/85:215; – vräkning från en av socialnämnden upplåten bostad, 85/86:263; – åtgärder i ärende angående stöd och hjälp; frågor om dokumentation, tystnadsplikt och rätt att kräva urinprov, 85/86:268; – handläggningsrutiner och arbetsmetodik i vårdnadsärenden 85/86:273; – beslutsförhet vid sammanträde med två av tre ledamöter i socialutskott, 85/86:278; – frågor rörande preliminärskatteavdrag vid utbetalning av barnpension och barntillägg till kommun för kostnader för vård i familjehem, 87/88:149; – socialtjänstens ansvar för missbrukare som har eller kan antas ha en HIV-infektion, 88/89:143; – innebörden av delegationsförbudet i 48 § SoL såvitt avser beslut om placering i familjehem med stöd av 6 § samma lag, 88/89:164; – frågor kring begreppet förskott på förmån och bruket av fullmakter inom socialtjänsten, 88/89:188; – se även Kriminalvård.

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), rätt för offentligt biträde att närvara vid socialnämnds handläggning av ärende enligt LVU, 83/84:180; – socialnämnds skyldighet att pröva behovet av fortsatt vård, 83/84:184; – undersökning rörande tillämpningen av bestämmelserna om omedelbart omhändertagande, 84/85:178; – hem för särskild tillsyn – en undersökning rörande vården och behandlingen på hemmen, 87/88:144; –

beslut om omedelbart omhändertagande enligt LVU får inte vara villkorat, 86/87:144; – verkställighet av dom på vård enligt LVU, 87/88:152; – verkställighet av beslut om omedelbart omhändertagande enligt LVU, 87/88:154; – fråga om åtal mot ordförande i länsrätt och mot vice ordförande i social distriktsnämnd för vårdslös myndighetsutövning vid handläggning av mål och ärende enligt LVU, 88/89:167; – åsidosättande av kravet på opartiskhet vid handläggning av ärende enligt LVU, 88/89:178; – se Förvaltningsprocess, Kommunisering, Socialtjänstlagen.

Lag om vård av missbrukare i vissa fall (LVM), en person som har omhändertagits av polismyndighet med stöd av 8 § LVM har fått kvarstanna hos polisen i 17 dagar – fråga om tillämpningen av 12 § LVM, 83/84:172; – läkarundersökning i mål om vård enligt LVM, 83/84:174; – förutsättningarna för omhändertagande med stöd av 8 § LVM och polisens rätt att besluta om frigivande sedan underställning hos länsrätten skett, 85/86:132; – brist på vårdplatser för personer som enligt länsrättens beslut skall beredas vård enligt LVM, 86/87:146; – kravet enligt 12 § andra stycket LVM att den omhändertagne skall beredas vård eller behandling utan dröjsmål, 86/87:148; – länsstyrelses utredningsansvar i ärende enligt LVM – betydelsen av ett i ärendet avgivet läkarintyg, 87/88:156; – verkställighet av beslut om vård enligt LVM, 87/88:160; – polismyndighets dröjsmål att underrätta socialnämnd om omedelbart omhändertagande enligt 8 § LVM, 88/89:96; – se även Förvaltningsprocess.

Spaning, se Taxeringskontroll.

Stadsplan, se Byggnadsförbud, Fullföljd av talan.

Statsbidrag, se Arbetsmarknaden.

Stiftelse, frågor om tillsynen över stiftelser som förvaltas av länsstyrelse och om förvaltningens överförande till kammarkollegiet, 78/79:482.

Straff, betydelsen av att kommande lagstiftning medför att åtalad gärning blir strafffri, 77/78:55.

Straffföreläggande, utfärdande av, 81/82:98.

Straffmätning, fängelse kan inte ådömas för kortare tid än en månad, 78/79:54.

Straffverkställighet, verkställighet av förvandlingsstraff, 79/80:197; – fråga om nytt föreläggande om inställelse vid kriminalvårdsanstalt bör utfärdas i fall där verkställigheten fått anstå under längre tid, 82/83:138; – dröjsmål med överföring av intagen från häkte till kriminalvårdsanstalt, 82/83:139; – felaktigt föreläggande om straffverkställighet när åtal ogillats har lett till införpassning på allmänt häkte, 83/84:126.

Strandskydd, avskrift av länsstyrelses beslut om upphävande av strandskydd bör tillställas naturvårdsverket, 78/79:389; – lämpligheten av att länsstyrelse använder sina befogenheter enligt naturvårdslagen för att motverka husvagnscamping inom strandskyddsområde, 80/81:479; – se även Fullföljd av talan.

Strejk, se Arbetskonflikt.

Studiemedel, framställning till regeringen angående rätt till studiemedel för intagna i kriminalvårdsanstalt, 81/82:373; – höjning av procenttal för skulduppräknings för återbetalningspliktiga studiemedel, 82/83:380; – bristfällig handläggning av ärende rörande uppskov med betalning av studiemedelsavgift. Frågor om myndighets kontroll över sina ADB-system och om kraven på myndighets service och hjälp åt enskild i förvaltningsärende, 88/89:359.

Stämning, se Rättegångsbalken.

Stängda dörrar, se Rättegångsbalken.

Svarsfrist, bör svarsfrist i lösbrev från myndighet anges i ett visst antal dagar eller till ett visst bestämt slutdatum, 81/82:319; – för kort svarsfrist i ärende hos bankinspektionen om återkallelse av tillstånd att bedriva fondkommis-sionsrörelse, 88/89:333.

Syn, se Taxeringskontroll.

Säkerhet för skattefordringar, tillämpningen av lagen om säkerhet för skattefordringar m. m., 82/83:343; – återlämnande av säkerhet sedan anstånd beviljats med betalning av skatter, 83/84:321.

Säkerhetsföreskrifter och säkerhetsåtgärder, säkerhetsföreskrifter för pansarfordon, 78/79:80; – fråga om gällande säkerhetsbestämmelser iakttagits vid stridsskjutning, 78/79:87, 80/81:200; – brister i tillämpningen av säkerhetsföreskrifter vid KA 1, 80/81:162, se även Domstolsförhandlingar, Militär övning.

Säkerhetspolisen, säkerhetspolisen och sjukvårdsförvaltningen i Göteborg: fråga om åsiktsregistrering m. m., 76/77:49; – samarbete mellan svensk och västtysk säkerhetspolis, 78/79:44.

Särskola, se Omsorger om psykiskt utvecklingsstörda.

Taxering, se Sanktionsavgifter, Taxeringskontroll, Taxeringsnämnd, Taxeringsprocess. Jfr Allmänna handlingar.

Taxeringskontroll, taxeringskontroll, taxerings- och skatterevision, bevis-säkring m. m., – en översikt av JO-uttalanden på området, med sökordsre-gister 82/83:300; – åtal mot kommunal taxeringsrevisor, 82/83:250; – revisionspromemorias utformning, när material från förundersökning redovisas, 84/85:299; – anonym anmälan som utgångspunkt för taxerings-revision, 84/85:305; – taxeringsrevisors anteckningar om tid och plats för åtgärder vid taxeringsrevision, 84/85:307; – personal vid lokal skattemyn-dighet har gjort revision av bolag i vilka en anställd vid myndigheten var delägare, 85/86:365; – JO om moderna efterforskningsmetoder i skatte-och kronofogdemyndigheternas verksamhet, 85/86:359; – frågor om uppträdande i samband med taxeringsrevision, 87/88:217. Jfr Allmänna handlingar, Mervärdeskatt, Taxeringsnämnd, (Utredningsförandet), Tull.

Taxeringsnämnd

Anstånd med att lämna självdeklaration: sjukdom är laga förfall och som sådant grund för anstånd med att avlämna självdeklaration; fråga

om förfarande då sjukdomen fortgår ännu vid taxeringsperiodens slut, 79/80:447, 80/81:427; – vägrat anstånd, 83/84:310.

Anmaning: innehållet i deklarationsanmaning, 79/80:450; – felaktig anmaning att deklarerera måste återkallas, 83/84:311; – datarutiner om anmaning, 84/85:291.

Beredning av deklARATIONER: felaktig komplettering hos lokal skattemyndighet av ofullständig kontrolluppgift, 80/81:411; – beredning av E-deklARATIONER, 82/83:280; – registrering av deklARATIONER hos privat dataföretag, 82/83:238; – felaktig sambeskattnng med grannfrun, 83/84:314; – två skattskyldiga med snarlika namn har förväxlats – den ene personen taxerades enligt den andres deklARATION, 86/87:238.

Utredningsförfarandet (kommunikation, partsinsyn, personlig inställelse, tolk): bristande underrättelse om ifrågasatt avvikelse från självdeklARATION m. m., 76/77:262, 77/78:306, 78/79:317, 79/80:440; – skattskyldigs begäran om förklaring av en ifrågasatt avvikelse kan inte jämföras med svar på avvikelsen, 78/79:321; – bedömning av kontrollmaterial, 77/78:307; – taxeringsfunktionär har ansett sig förhindrad ta del av räkenskapsmaterial som erbjudits av den skattskyldige, 78/79:320; – brister i utredningsförfarandet hos taxeringsnämnder, 79/80:443, 80/81:387, 411, 416, 82/83:270; – utnyttjande av uppgifter från utomstående vid taxering, 78/79:318; – förfrågningar till utomstående i taxeringsnämndens arbete, 82/83:271; – utformningen av frågor till den skattskyldige, 82/83:276; – formlös förfrågan från taxeringsnämnd till den skattskyldige, 84/85:285; – kommunikering och partsinsyn i samband med omprövningsförfarandet, 82/83:281; – skattskyldigs rätt att ta del av rättsutredningen i taxeringsärende, 82/83:296; – tolk och översättare hos taxeringsnämnden, 82/83:294; – jfr Taxeringskontroll; – underlåtenhet att utreda lätt kontrollerbara påståenden från den skattskyldige, 78/79:325; – samråd mellan taxeringsnämnder, 82/83:297; – skattskyldigs personliga inställelse inför taxeringsnämnd m. m., 80/81:415, 84/85:289; – chiknerande upplysning om den skattskyldiges skulder vid taxeringsnämndssammanträde, 83/84:313; – taxeringsnämndsordförande har i en deklARATION inlagt ett tidningsurklipp med en bild av deklARANTEN – som begärt skattelindring på grund av sjukdom – spelande golf. Kritik av taxeringsnämndsordförandens åtgärd och av lokala skattemyndighetens vägran att ge deklARANTEN begärd fotokopia av bilden m. m., 76/77:236; – brister vid handläggning av ett taxeringsärende, 86/87:242; – osakligt innehåll i underrättelse om avvikelse från självdeklARATION, 86/87:251; – brister vid handläggning av riksdagsmans deklARATION, 86/87:253; – se även Vårdslös myndighetsutövning.

Beslutsförfarandet (bevisvärdering, skönstaxering): taxeringsnämnd har utan vägande skäl misstrott den skattskyldiges uppgifter, 78/79:320; – obestyrkt påstående från ledamot i taxeringsnämnd har lagts till grund för taxering utan att den skattskyldige dessförinnan fått ordentlig möjlighet att bemöta påståendet; fråga om en taxeringsfunktionärs trovärdighet utan vidare kan anses större än deklARANTENS, 79/80:427; – skattskyldig som haft vissa avdragsgilla kostnader har helt vägrats avdrag för dessa sedan begärt intyg från arbetsgivaren uteblivit, 78/79:322; – betydelsen av att taxeringsnämnd och skattedomstol klargör om ett frångående av självdeklARATION grundar sig på en skönsuppskattnng enligt 21 § taxeringslagen eller endast innefattar ett rättande av oriktig uppgift;

jfr reglerna om skattetillägg, 76/77:228; – sköntaxering; – taxeringsnämnds tillgång till uppgift om socialhjälsbelopp m. m., 81/82:309, 84/85:286; – brister i datarutiner och grundad sköntaxering, 84/85:291.

Beslutsförfarandet (motiveringskravet, beslutsunderrättelse, omprövning): bristfällig motivering, 77/78:304, 79/80:442, 80/81:387, 82/83:282; – feltaxering och underlåtenhet att utsända beslutsunderrättelse, 80/81:417; – omprövningsförfarandet, 82/83:285; – ändrad inställning i samma sakfråga kräver särskild motivering, 85/86:366.

Beslutsförfarandet (övriga formella frågor): disciplinansvar för föredragande i taxeringsnämnd som bl. a. utformat en beslutsunderrättelse som en olämplig tillrättavisning av den skattskyldige, 83/84:306; – beslutsförhet, 77/78:308; – taxeringsnämndsordförandes behörighet att fatta beslut ensam, 80/81:419, 82/83:292; – lämplig tidpunkt för taxeringsnämndens sista sammanträde, 80/81:415; – underrättelse mellan taxeringsnämnder, 82/83:297; – skall skattelängd innehålla uppgifter om sköntaxering?, 84/85:291.

Fastighetstaxering: 1975 års fastighetstaxering: otillfredsställande beslutsmotivering i vissa fall, 77/78:288; – när får senast beslut om fastighetstaxering fattas?, 81/82:314; – riksskatteverkets information om deklaration av småhus inför 1981 års allmänna fastighetstaxering, 82/83:337; – synpunkter på 1981 års allmänna fastighetstaxering, 83/84:276; – kritik mot fastighetstaxeringsnämnd som avslagit en begäran från skattskyldig om "muntlig förhandling", 87/88:220.

Övrigt: jävsfrågor och bisysslor i taxeringsarbetet, 80/81:426, 84/85:298; – jäv i taxeringsnämnd: hjälp åt skattskyldiga att deklarerat, 82/83:287; – taxeringsfunktionärs skyldighet att lösa ut rekommenderade brev, 84/85:298; – tillgång till hjälpmedel vid taxeringsarbetet, 78/79:319; – beskattning av förmån av fria flygresor med bl. a. SAS, 78/79:344, 80/81:420; – yttrande över RS-projektets delrapport 1976:1, "Rationalisering av skatteadministrationen", 77/78:417; – erfarenheterna från 1979 års taxering av den nya taxeringsorganisationen, 80/81:387; – erfarenheterna av taxering i första instans 1980–82, 82/83:269; – misstag från taxeringsmyndighetens sida bör rättas snabbt och inte först sedan den skattskyldige vänt sig till JO, 76/77:254; – riksskatteverkets befogenhet att utfärda anvisningar, 81/82:323; – avdrag för nedsatt skatteförmåga för folkpensionär, när pensionsutbetalning sker retroaktivt, 84/85:294; – skattechefens meddelande och riksskatteverkets anvisningar om likformighet i taxeringen, 84/85:296; – följden av att felaktigt personnummer anges på en kontrolluppgift, 86/87:248.

Taxeringsprocess

Besvärsrätt, behörighet m. m.: tillämpningen av 76 § tredje stycket taxeringslagen. Fråga om förtäckta reservationsbesvär, 78/79:324; – skrift från skattskyldig med klagomål över taxering har ej vidarebefordrats från lokal skattemyndighet till länsskatterätten, 79/80:433; – behörighet att företräda dödsbo i taxeringsmål, 81/82:317; – handläggning av jävsinvändning mot taxeringsintendent, 83/84:317.

Processledning, kommunikering m. m.: utformning av föreläggande för klagande att fullständiga besvärsläggas, 76/77:263; – samordning vid behandling av taxeringsärenden som rör samma person eller sak eller på

annat sätt har något inbördes samband, 79/80:446; – inhibitionsyrkande i taxeringsmål har inte uppmärksammats, 80/81:428; – kommunikationsrutiner i skattemål, 81/82:317; – länsrättens handläggningsrutiner, 82/83:326; – skattskyldigs begäran om muntlig förhandling med vissa vittnesförhör har avslagits av länskatte rätt som samtidigt bifallit intendentens eftertaxeringsframställning med motivering att den skattskyldige inte kunnat styrka sina påståenden, 79/80:422; – domstols utredningsskyldighet i taxeringsmål, 84/85:318; – uttalanden om ansvaret för processledningen i skattemål, 87/88:214.

Taxeringsintendentens uppgifter: befogenheten att granska deklamationer för skattskyldiga, som anfört besvär till länskatte rätt över sin taxering, 76/77:246; – taxeringsintendents skyldighet att svara på den skattskyldiges yttrande i taxeringsmål, 80/81:429; – synpunkter på taxeringsintendentens uppgifter, 82/83:324; – taxeringsintendents behandling av en skattskyldigs besvär hos länsrätten (periodiskt understöd eller underhåll till icke hemmavarande barn), 82/83:327; – frågor om taxeringsintendentens processföring, 83/84:316; – förprocessuella kontakter mellan den skattskyldige och taxeringsintendenten, 84/85:309.

Eftertaxering: tid för framställning om eftertaxering har försutts oaktat utredning i form av revisionspromemoria varit klar i god tid före fristens utgång, 79/80:407; – olägenheter på grund av tidsnöd i vissa eftertaxeringsmål, 78/79:323.

Övrigt: vilandeförklaring av mål om beräkning av statlig inkomstskatt för ackumulerad inkomst, 83/84:317; – beslutsredovisning (A- och B-inkomst) hos länsrätt, 82/83:329; – underlåtenhet att påföra förseningsavgift bör skiljas från eftergift av sådan avgift, 77/78:309; – formerna för expediering av länskatte rätts beslut, 76/77:256; – JO:s synpunkter på skatteprocessen, 82/83:323. Jfr Betalningssäkring, Delgivning, Förvaltningsprocess, Mynlighetsmissbruk.

Taxeringsrevision, se Taxeringskontroll.

Taxeringsvite, se Taxeringskontroll.

Terrorism, se Utlänning.

Tillfälligt omhändertagande, omhändertagande enligt 3 § LTO i ett fall av djurplågeri, 77/78:134; – prövning om omhändertagande enligt 3 § LTO skall bestå och om förutsättning för frigivning förelegat, 77/78:133; – ingripande enligt 3 § LTO får ej registreras hos polisen om det avsett ordningsstörande beteende, 78/79:48; – gripande och överförande till allmänt häkte av den som omhändertagits med stöd av 3 § LTO, 78/79:58; – registrering hos sociala myndigheter av omhändertaganden av betydelse för körkortsprövning, 79/80:259; – polisman har tagit fram sitt tjänstevapen vid omhändertagande, 81/82:100; tillämpningen i vissa fall av LTO, 82/83:90; – frågor om polismäns agerande i samband med ett omhändertagande (bl. a. vakthavande befäls prövning av grunden för omhändertagande och varaktigheten därav) 87/88:97; – omhändertagande av en polsk turist enligt 13 § polislagen på grund av viss försäljningsverksamhet m. m., 88/89:74; – se även Vårdslös myndighetsutövning, Ålidhem.

Tillrättavisning, fråga om utgångsförbud omfattar även lunchtid och annan tid som ej är fritid, 77/78:156; – bestämmande av tillrättavisning i nära anslutning till värnplikts uttryckning, 83/84:145; – uttalanden i samband med inspektioner av militära förband, 86/87:135; – fråga om bestraffningsberättigad chef har möjlighet att inom ramen för tillrättavisningsinstitutet ändra en underlydandes beslut i skärpande riktning, 87/88:134.

Tillsyn, över fondkommissionärer och banker m. m., 78/79:399, jfr Stiftelse; – se även Berusad, Djur, Miljöskydd, Tillsynsmyndighet i konkurs.

Tillsynsmyndighet i konkurs, kronofogdemyndigheters tillsyn över konkursförvaltare, 84/85:325; – överskridande av gränserna för den behörighet som tillkommer tillsynsmyndighet i konkurs, 88/89:315; – se även Informationsutbyte, Jäv.

Tilläggs pensionsavgifter, frågor om debitering av tilläggs pensionsavgifter när en person bott drygt ett år här i riket, 88/89:288.

Tingsnotarie, prövning av tingsnotaries lämplighet att mottaga förordnande enligt tingsrättsinstruktionen, 80/81:47; – kritik mot att inskrivningsärende handlagts av tingsnotarie, 83/84:32.

Tingsrättslagman, olämpligt uppträdande mot journalist; bristande information om ordningsföreskrifter för besökande, 86/87:19.

Tjänstebrev, jfr Handläggning.

Tjänstefel, åtal mot överste för underlåtenhet att hänskjuta mål till åklagare, 82/83:151; – åtal mot en överste för tjänstefel genom åsidosättande av förvaltningslagens jävsbestämmelser, 87/88:125; – åtal för, se även Militär övning, Tystnadsplikt.

Tjänstetillsättning, fråga om dokumentation av muntliga upplysningar i tjänstetillsättningsärenden, 76/77:268, 78/79:366, 80/81:456; – redovisning inför skolstyrelse av upplysningar i tjänstetillsättningsärende, 80/81:456; – fråga om hänsynstagande till sökandes alkoholvanor vid bedömande av hans lämplighet, 77/78:317; – fråga om oriktiga betygsjämförelser i sakkunnigutlåtanden. Tillika fråga om illojal maktanvändning (personförföljelse) i tjänstetillsättningsärenden vid universitet (Helmersfallet), 78/79:357; – den omständigheten att en person figurerat i pressen i samband med en terroristrättegång ej godtagbart skäl mot att återanställa henne i telefonväxeln vid ett sjukhus, 78/79:372; – myndighet får inte låta utfråga sökanden till tjänst om deras politiska uppfattning, 79/80:459; – fråga om ansökan om tjänst kommit in i rätt tid, 80/81:446; – underrättelse om tillsättning av tjänst, 77/78:322, 79/80:463, 80/81:446; – dröjsmål med handläggning av besvärssärende om tillsättning av tidsbegränsad tjänst, 79/80:465; – handläggning i försvarsdepartementet av ärende angående tillsättning av tjänst, 80/81:155; – frågor om återkallelse av tjänstetillsättningsbeslut, 80/81:433, 436, 440; – skolmyndighets skyldighet ge sökande till tjänst tillfälle att komplettera ansökan, fråga om jäv vid tillsättningsbeslut, 83/84:326; – fråga om kravet på saklighet och opartiskhet åsidosatts i ett kommunalt tjänstetillsättningsärende, 88/89:391; – se även Allmänna handlingar, Förvaltningslagen, Jäv.

Tjänstgöringsintyg, utformningen av tjänstgöringsintyg för värnpliktiga, 79/80:154.

Tjänstledighet, ändring i lärares ledighetsansökan, 82/83:383.

Tolk, se Rättegångsbalken, Taxeringsnämnd (Utredningsförfarandet).

Torghandel, se Kommunal kompetens.

Tortyr, se Militär övning.

Trafikvakt, skyldighet för trafikvakt att på fråga uppge sitt namn, 77/78:259.

Tredje man, se Avhysning, Utmätning.

Tryckfrihet, förbud mot uppsättande av vissa tryckta bilder i logement har ansetts inte strida mot tryckfrihetsförordningen, 78/79:101; – förbud mot försäljning av skrifter inom marinens skolor och övriga förband, 78/79:103; – affischering på daghem och barnavårdscentraler, 79/80:217; – utfrågning vid förundersökning och rättegång av förläggare om vem som författat under pseudonym utgiven tryckt skrift, 79/80:344; – inskränkning i rätten att sprida information inom myndighet, 81/82:287.

Tull, tillämpningen av 36 § tullagen, 79/80:528; – kostnad för tullkontroll, 85/86:417; – förfarande vid kontrollbesök enligt 35 § tullagen, 85/86:415; – förstöring av ett parti växter vid tullkontroll, kritik av lantbruksstyrelsens agerande i saken, 86/87:327; – vilseledande uppgifter i informationsblad om gällande regler för tullfrihet för bil som tas in i landet som flyttsak? 87/88:250; – se även Varusmuggningslagen.

Tunnelbana, utrymning av vänthall, 79/80:94.

Twistemål, svaranden har ej fått tillfälle att svara innan målet avgjordes genom tredsdom, 80/81:35; – svaranden har ej fått anstånd med att ange grunderna för sitt bestridande, 80/81:39; – handläggning av bl. a. twistemål om mindre värden, 80/81:42; – bristfällig handläggning av mål om parkeringsavgift, 80/81:47; – bristfällig handläggning av mål om fastighetsköp, 84/85:21; – information om tid för fullföljd av talan mot dom, 81/82:45; – vilandeförklaring i indispositivt mål, 81/82:25; – tingsrätt har dröjt med att meddela beslut i frågan om vilandeförklaring av ett twistemål, 85/86:89; – personlig inställelse vid muntlig förberedelse i mål om underhållsbidrag, 83/84:40; – se även Avvisningsbeslut, Dom, Rättegångsbalken, Vårdnad om barn.

Tvångsmedel, befogenheten av beslutande tvångsåtgärder mot advokat som misstänkts för brott; fråga om disciplinär påföljd för åklagare och domare, 77/78:19; – ifrågasatta beslut om anhållanden, husrannsakan och hämtning till förhör under förundersökning om ifrågasatt stöld av dödsboegendom, 87/88:52; – husrannsakan och hämtning till förhör i samband med en större utredning av misstänkta skattebrott särskilt angående behovs- och proportionalitetsprinciperna, 87/88:64; – användning av tvångsmedel i förundersökningar angående misshandel och angående mordet på statsministern Olof Palme m. m., 88/89:47; – kritik mot polis- och åklagarmyndigheter för tillämpningen av reglerna om tvångsmedel under förundersökning, 88/89:60; – se även Anhållande, Beslag, Gripande, Husrannsakan, Häktad,

Hämtning, Kroppsvisitation, Kroppsbesiktning, Myndighetsmissbruk, Skyddslagen, Taxeringskontroll, Verkställighet, Vårdslös myndighetsutövning.

Tystnadsplikt, yttrande över tystnadspliktskommitténs betänkande "Tystnadsplikt och yttrandefrihet", 76/77:307; – omfattningen av tystnadsplikten inom socialvårdsområdet, 77/78:263; – tystnadsplikt i ärende om utseende av kommunal dagbarnvårdare, 77/78:274; – ledamot av styrelsen för ett av riksbankens avdelningskontor har obehörigen överlämnat vissa sekretessskyddade handlingar till länsstyrelsen. Åtal för brott mot tystnadsplikt, alternativt tjänstefel, 78/79:200; – åtal mot ordförande i social centralnämnd för brott mot tystnadsplikt, 79/80:340; – tystnadsplikt i införselmål, 80/81:381; – tystnadsplikt och handlingssekretess i hälsovårdsärende rörande djurhållning m. m., 80/81:473; – för kurator vid socialmedicinsk klinik, 82/83:226; – handlingar i ett personalärende har vid ett "stormöte" delats ut till de anställda vid en myndighet, 83/84:258; – uttalande i massmedia av kulturrådets ordförande, 84/85:278; – åtal mot tjänstemän vid socialförvaltning för brott mot tystnadsplikt, 85/86:251; – tystnadsplikt i ärende om stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen, 85/86:268; – tystnadsplikt i utskrivningsmål, 85/86:376; – förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen för familjehemsföräldrar, 86/87:193; – åklagare har meddelats åtalsunderlåtelse på grund av brott mot tystnadsplikt, 87/88:47; – läkares kontakt med LSPV-patients arbetsgivare ej bedömd som brott mot tystnadsplikt, 88/89:237.

Umgångesrätt, se Förvaltningsprocess. Vårdnad om barn.

Undanhållande, se Disciplinmål.

Underrättelse, till anhörig om omhändertagande, 78/79:68, 80/81:130; – till anhöriga om gripande, 85/86:100; – till anhöriga om anhållande, 85/86:152; – om beslut i socialhjälpärende, 81/82:234; – skyldighet för utskrivningsnämnd att lämna patient skriftlig underrättelse, 83/84:207; – fråga om domares skyldighet att underrätta om visst handläggningsfel, 84/85:21; – se även Dom, Handräckning, Målsägande, Rättsmedicinsk undersökning, Tjänstetillsättning, Utmätning, Verkställighet.

Undertryckande av urkund, se Tvångsmedel.

Undervisning, se Personlig integritet, Utbildning.

Ungdomsvårdsskola, otillåten permission för elev som intagits för observation på ungdomsvårdsskola, 79/80:213; – användningen av specialavdelning för "öppna" elever; även fråga om permission och beräkning av maximal vistelsetid, 79/80:241; – vägran att ta emot elever som inställts genom polisens försorg, 81/82:172.

Uppbörd

Debitering av skatt: bristande kreditering av preliminär A-skatt för skattskyldig bosatt utom riket m. m., 83/84:317; – fråga om preliminär taxering och debitering av preliminär B-skatt kan ske efter utgången av löpande inkomstår, 78/79:328; – B-skattekontroll, 82/83:340; – frågor om debitering av betalning av tilläggs pensionsavgift, 79/80:449; – handläggning av begäran om debiteringsrättelse i fråga om församlingsskatt, 79/80:431; – kravet på mantalsskrivning för lindring av församlingsskatt,

82/83:338; – JO om respiträntan – en i alla lägen rättfärdig kreditavgift? 87/88:207; – kvarskatteavgift har påförts trots att fyllnadsbetalning skett med för högt belopp, 87/88:218; – debitering av skatt i det s. k. Lindholm-ärendet, 88/89:260; – tilläggs pensionsavgift, som räknas som skatt i uppbördslagen, har inte tagits med vid debitering av preliminär skatt m. fl. frågor, 88/89: 288.

Jämkning, skatteavdrag m. m.: ansökan om jämkning av skatteavdrag på lön bör behandlas skyndsamt. Göres ansökan långt före inkomstårets början kan dock hinder möta häremot, 76/77:253; – olikartad bedömning av sökandes förmögenhetsförhållanden i ärenden om nedsättning av skatteavdrag på grund av existensminimum, 79/80:434; – avdrag för preliminär skatt på folkpension och sjukpenning, 82/83:335; – skatteavdrag på semestermedel, 83/84:320; – förtida återbetalning av preliminär skatt, 84/85:321; – JO om existensminimum – en utvärdering av ett institut, 87/88:209; – jämkning av preliminär skatt i det s. k. Lindholmärendet utan kommunicering eller motivering, 88/89:260.

Anstånd med inbetalning av skatt: lokal skattemyndighet har meddelat "interimistiskt beslut" i ärende om anstånd med skattebetalning, 78/79:327; – fråga om skattskyldigs dödsfall kan anses utgöra grund för anstånd med skattebetalning, 79/80:430; – anstånd med inbetalning av skatt, 81/82:320, 348, 82/83:324, 336; – skall inbetald kvarskatt återbetalas när anstånd sedan medges?, 82/83:334; – fel att generellt ställa krav på bankgaranti som säkerhet för anstånd med betalning av mervärdeskatt, 86/87:252; – i ett anståndsärende har bankgaranti lämnats för hela anståndsbeloppet trots att detta inte erfordrades, 87/88:219; – se även Konkurs.

Indrivning av skatt: oriktiga skattekrav har drabbat enskild på grund av ett flertal felaktigheter från myndigheternas sida. Myndigheterna har visat olämplig attityd mot den skattskyldige, när denne sökt rättelse. Ändring enligt datalagen av felaktig registeruppgift, 79/80:409; – handräckning för restförd skatt i USA, 84/85:323; – invändningar mot skattekrav, 87/88:235; – se vidare Indrivning.

Arbetsgivaransvar m. m.: lokal skattemyndighet har i visst fall jämlikt 75 § uppbördslagen fastställt att arbetsgivare är jämte arbetstagaren betalningsansvarig för visst belopp som bort innehållas av lönen som preliminär skatt. Fråga om arbetstagaren äger besvära sig över beslutet, 76/77:239, 77/78:293; – arbetsgivare har ansökt om betalningsföreläggande mot arbetstagare i stället för att återkräva ett skattebelopp i den ordning som stadgas i 76 § uppbördslagen. Kritik av en statlig myndighet för dess handläggning i egenskap av arbetsgivare, 80/81:431; – vem är arbetsgivare i uppbördslagens mening: anställningsmyndigheten (FOA) eller löneutbetalningsmyndigheten (FCF)?, 82/83:333 och 84/85:323; – rutinerna för upprättande av granskningsrapport och indrivningshandlingar beträffande handelsbolag, 82/83:336, 366.

Besvärreglerna: både länsskatterätten och länsstyrelsen har ansett sig vara förhindrade att pröva besvär i uppbörds mål, 80/81:429.

Uppgiftsplikt, se Taxeringskontroll, Taxeringsnämnd (Utredningsförfarandet).

Upphandling, dokumentation och kommunicering av muntliga upplysningar i upphandlingsärende, 79/80:334; – handläggning av upphandlingsärende beträffande tidpunkten för anbudsprövningen, övergång från slutan upphandling till förhandlingsupphandling m. m., 81/82:380; – tillämpning av upphandlingsförordningen vid upphandling av entreprenadsom omfattas av myndighets förhandlingsskyldighet enligt 38 § medbestämmandelagen, 82/83:431; – kronofogdemyndighets yttrande till kommun i ett upphandlingsärende, 84/85:329; – kritik mot en länsarbetsnämnd för underlåtenhet att tillämpa upphandlingsförordningens bestämmelser vid köp av utbildning i visst fall, 84/85:378.

Upplåtelse, kritik mot militärhögskolans regler för upplåtelse av lokaler (till förening med anknytning till franska främlingslegionen), 88/89:120.

Uppsägning, se Entledigande, Rättegångsbalken.

Utbildning, linjenämnds rätt att ändra i kursplan, 82/83:381; – linjenämnds handläggning av ett ärende angående tillgodoräknande av tidigare utbildning vid studier på förskollärlärlinje, 85/86:379; – får avgiftsbelagt prov användas som obligatoriskt urvalsinstrument vid antagning till högskoleutbildning? Fråga om tillämpning av stadgandena i 9 kap. I § och 8 kap. 3, 9, 11 och 13 §§ RF med avseende på rätten att besluta om avgifter till det allmänna, 88/89:355; – fråga om rektorsämbete vid universitet och ordförande i områdesstyrelse agerat lagligt och korrekt i ärende rörande bl. a. eventuellt skiljande av institutionsprefekt från hans uppdrag. Tillika fråga om prefektförordnandets arbetsrättsliga status – anställning eller uppdrag, 88/89:361; – se även Jäv, Värnpliktig.

Utegångsförbud, se Tillrättavisning.

Utevaro, se Brottmål.

Utlämnning, felaktigt förfarande vid begäran om utlämnning, 78/79:55; – hämtning i Finland av ett för samhällsvård omhändertaget barn, 82/83:173.

Utlämnning, avvisning av, 79/80:135, 83/84:92; – polisens inre utlänningskontroll, 81/82:101, 85/86:159; – handläggning vid polismyndighet av ärende angående avvisning av person som sökt politisk asyl, 83/84:88, 84/85:122; – polisens befattning med den inre utlänningskontrollen; fråga om tillåtligheten av husrannsakan, 83/84:105; – tillämpning av de s. k. terroristbestämmelserna i utlänningslagen, 85/86:139; – återkallelse av turistvisering på grund av viss försäljningsverksamhet, 88/89:74; – handläggning av avvisningsärenden beträffande två libanesiska familjer, tagande i förvar m. m., 88/89:78; – se även Barnavård, Förundersökning, Förvar, Håkte, Rättshjälp, Tillfälligt omhändertagande, Översättning.

Utmätning, utmätt gods har sålts på exekutiv auktion trots att överexekutor beslutat om inhibition, 78/79:230; underrättelse enligt 59 § utsökningsslagen, 78/79:235, 79/80:402; – underrättelse om verkställd utmätning till gäldenären och till tredje man, 85/86:367; – svärtydd underrättelse om sökt utmätning; återvinning i mål om betalningsföreläggande efter utmätning, 81/82:361; – förutsättningar för pantbrevutmätning, 78/79:238; – utmätning och kvarstad av belopp påträffat i intagens bostadsrum på kriminalvårdsanstalt, 80/81:261; – intagens möjlighet att närvara vid utmätningsförrättning på kriminalvårdsanstalt, 82/83:373; – löneutmätning, 80/

81:373; – utmätning hos fel person, 80/81:375; – av egendom som påstås tillhöra tredje man, 80/81:375, 82/83:376, 85/86:367; – hos omyndig, 80/81:383; – självrättelse av utmätning, 80/81:379; – utmätning av fordrans kapitalbelopp har fått vila i avbidan på komplettering beträffande räntesatsen; kritik häremot liksom mot kompletteringen och redovisningen av utskökningsmålet, 81/82:334; – sättet för återlämnande till gäldenär av utmätt gods sedan utmätningen hävts, 81/82:365; – förutsättningarna för verkställighet av enskild vägsamfällighets debiteringslängd, 81/82:339; – utmätning och säkerställande av högre skattebelopp än som var restfört som säkerhet för ännu inte restförda skattefordringar, 82/83:343; – gäldenärs rätt att destinera betalning till en av flera fordringar, för vilka utmätning begärts, 86/87:257; – utmätning av videogram, 87/88:221; – ansvaret för stölder från och skador på kvarstadsbelagt och utmätt fartyg, tillika fråga om försäkring av fartyg, 88/89:311; – utmätning av andel i dödsbo, 88/89:325; – se även Delgivning, Indrivning, Införsel, Inhibition, Lagfart, Uppbörd (indrivning av skatt), Utskökningsmål, Verkställighet.

Utredning, myndighets utredningsansvar (länsstyrelses handläggning av kilometerskatteärende), 77/78:310; – socialstyrelsens handläggning av en anmälan rörande bl. a. självmord på en psykiatrisk klinik, 87/88:164; – se även Barnavård, Brottmål, Disciplinmål, God man, Kriminalvård, Polismyndighet, Rättegångsbalken, Rättshjälp, Socialhjälp, Taxeringskontroll, Taxeringsnämnd (Utredningsförfarande).

Utskrivning, se Omsorgsvård, Psykiatrisk vård.

Utskökningsnämnd, iakttagelser vid inspektion, 80/81:340, 81/82:256; – skyldighet att lämna besvärshänvisning, 83/84:207; – skyldighet att lämna skriftlig underrättelse, 83/84:207; – jäv för ordförande, 83/84:203; – fråga om i vilken omfattning en utskökningsnämnd skall pröva en anmälan till nämnden enligt 20 a § om beredande av slutna psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV), 87/88:173; – se även Psykiatrisk vård.

Utskökningsmål, personförväxling i utskökningsmål hos kronofogdemyndighet, 78/79:236; – felaktiga personnummerangivelser i utskökningsmål, 87/88:237; – kommunikation med borgenär, tillika fråga om inhämtande av yttrande från kronofogde vid besvär över utmätning, 78/79:237; – dubbla exekutiva åtgärder hos kronofogdemyndighet, 78/79:239; – talan mot överexekutors beslut vid anstånd med försäljning av fastighet, 78/79:241; – avskrivning av små belopp i allmänt utskökningsmål, 81/82:357; – prioritering mellan enskilda och allmänna mål, 81/82:365; – felaktig rådgivning, 82/83:374; – insamlande av uppgifter om enskild person, 82/83:375; – rättskraft i utskökningsmål, 85/86:372; – fråga om förrättningsman i utskökningsmål får fråga grannar och bekanta till gäldenären och en näringsidkare om gäldenärens personliga förhållanden, 85/86:374; – skvaller om en utmätnings- och kvarstadsförrättning, 85/86:376; – utskökningsbalkens behörighetsregler och samverkansgrupperna, 86/87:265; – advokats upplysningsplikt enligt 4 kap. 15 § utskökningsbalken, 86/87:270; – tillämpning av samäganderättslagen, 87/88:241; – se även Amorteringsplan, Kreditupplysning.

Vadeanmälan, se Fullföljd av talan.

Val, kritik av informationsbroschyr för invandrare, utarbetad av invandrarverket inför valen 1976, 77/78:363; – fråga om politiskt parti vid beställning

av valsedlar är skyldigt uppge kandidaternas personnummer och om länsstyrelses förfarande då sådan uppgift saknas, 78/79:442.

Valuta, handläggning hos polis och åklagare av ärende rörande försök till valutasmuggling, 77/78:64; – dröjsmål med handläggning av ärende om tillstånd att föra ut valuta ur riket, 85/86:418.

Va-nämnden, se Dom.

Vapenfri tjänst, yttrande över 1973 års vapenfriutrednings betänkande "Rätten till vapenfri tjänst", 77/78:430; – vapenfria tjänstepliktigas tjänstgöring vid Karlstads flygplats, 80/81:216; – motivering av beslut om avslag på ansökan om vapenfri tjänst, 80/81:158.

Vapentillstånd, frågor vid omhändertagande av vapen och återkallelse av vapenlicens, 76/77:109; – handläggning vid socialnämnd av ärenden angående rätt att inneha skjutvapen, 83/84:188; – framställning till regeringen angående tillstånd för utländska livvakter att inneha vapen, 84/85:128; – polismyndighet har underlåtit att återlämna vapen till ägaren sedan länsstyrelsen undanröjt beslut om omhändertagande av vapen, även fråga om polisens möjligheter att besiktiga anordningar för förvaring av vapen, 85/86:145; – fråga om inlösen enligt vapenlagen skall omfatta också tillbehör som inte är tillståndspliktiga, 85/86:162.

Vapenvägrare, felaktiga inkallelser och bestraffningar av vapenvägrare, 76/77:122, 77/78:160, 79/80:151; – klagomål mot åtgärder vidtagna av regemente och domstol samt polis- och åklagarmyndigheter för skyndsamt handläggning av mål mot vapenvägrare, 77/78:144; – värnplikts vapenvägran bör inte föranleda att den värnpliktige tillfrågas om han tillhör vapenvägrarorganisation eller politisk förening, 76/77:122; – oklar författningsreglering angående de fall då fråga om att på nytt inkalla värnpliktsvägrare skall hänskjutas till regeringen, 88/89:124.

Varusmuggningslagen, fråga om tillämpningen av 19 §; särskilt skyldigheten att föra protokoll och utfärda bevis om kroppsvisitation, 79/80:502; – fråga om disciplinansvar vid felaktig tullkontroll samt fråga om Lund är en plats som har förbindelse med utlandet i varusmuggningslagens mening, 87/88:242.

Vattenlagen, åtal mot gatuchef i kommun för brott mot vattenlagen, 84/85:385.

Verkställighet, fråga om underrättelse enligt 2 kap. 17 § andra stycket utsökningsbalken, då kronofogdemyndighet bereder sig tillträde till bostad med hjälp av låssmed, 85/86:377; – se Inhibition, Straffverkställighet.

Videogram, se Utmätning.

Videoteknik, användning av videoteknik i den psykiatriska sjukvården, 79/80:285; – inom socialvården, 82/83:179.

Vilandeförklaring, se Tvistemål.

Visitering, frihetsberövads rätt att kontrollera medel som omhändertagits vid avvisitering, 78/79:64; – utlämnande av egendom som omhändertagits vid avvisitering, 78/79:65; – visitation på kriminalvårdsanstalt. Samarbete mellan kriminalvård och polis, 79/80:182; – visitation av värnpliktigas privata väskor före uttryckning, 85/86:239; – se även Kroppsvisitation, Kroppsbesiktning, Polismyndighet, Skolan, Varusmuggningslagen.

Vite, se Fullföljd av talan, Taxeringskontroll.

Vittne, Vittnesförhör, ordförande i tingsrätt har efter huvudförhandlings slut haft telefonkontakt med vittne som hörts vid förhandlingen, 76/77:107; – vittnesförhör under ed i länsrätt i mål om omhändertagande för samhällsvård; även fråga om vittnen erinrats om innehållet i 36 kap. 3 och 6 §§ RB, 79/80:282. Se Arrest, Brottmål, Nordisk vittnesplikt.

Vräkning, tillämpningen av regeln i 193 § 2 mom. andra punkten UL om utsträckt anstånd med vräkning, 79/80:396; – vräkningen från Hässelby familjehotells restaurangmatsal, 82/83:355; – se även Polismyndighet, Tredje man.

Väldförande, se Häkttningsförhandling.

Vårdare, se Förundersökning.

Vårdintyg, se Psykiatrisk vård.

Vårdnad om barn, tingsrätt har förbjudit vårdnadshavare att föra barnen från Sverige, 81/82:48; – hörande av barn vid tingsrätt i mål om vårdnad och umgängesrätt samt vissa andra handlägningsfrågor, 81/82:25; – utredning i vårdnadsmål när föräldrarna är ense, 81/82:38; – interimistiskt beslut av domstol i vårdnadsfråga har grundats på oredovisade underhandsuppgifter, 83/84:30; – kravet på skyndsam handläggning av interimistiskt yrkande, 86/87:65; – tingsrätt har villkorat meddelandet av deldom rörande vårdnad, 88/89:39; – se även Gemensam vårdnad, Socialtjänstlagen.

Vårdslös myndighetsutövning, åtal för vårdslös myndighetsutövning mot åklagare, som åtalat en person för brott mot sekretessbestämmelser ehuru den åtalade gärningen inte var straffbar, samt mot domare, som fällt den tilltalade till ansvar, 84/85:69; – åtal mot en ordförande i fastighetstaxeringsnämnd för vårdslös myndighetsutövning, 85/86:352; – åtal mot ledamöter i en linjenämnd för myndighetsmissbruk alternativt vårdslös myndighetsutövning, 85/86:379; – åtal mot polisinspektör för vårdslös myndighetsutövning (beslut angående frihetsberövande), 87/88:43; – se även Myndighetsmissbruk.

Väglagen, kritik mot vägverket för att man utan lov av berörd fastighetsägare utfört beskärning av träd, 86/87:325.

Vägrafikskatt, myndighet har opåkallat tagit upp frågan om eventuellt straffansvar i samband med upplysningar till enskild om innehållet i vissa vägrafikskatteregler, 79/80:451; – se även Utredning, Taxeringskontroll.

Värnpliktig, kompletterande utbildning av värnpliktiga, 80/81:212; – motive- ring av beslut i ärende om anstånd med värnpliktstjänstgöring, 81/82:132;

– handläggning av ärende om ändrad uttagning för värnpliktsutbildning, 81/82:138; – värnpliktiga vid kustjägarskolan har skadats i samband med jägarmarsch, 81/82:144; – kommendering av värnpliktig och utövande av bestraffningsrätt i disciplinmål, 81/82:146; – värnpliktigas rätt att hålla sammankomst på förbandet. Dagbefäls åtgärder mot vissa skrifter, 84/85:156; – fråga om skiljande av värnpliktig från befattningsutbildning vid flygvapnet m. m., tillämpning av förvaltningslagen, 87/88:136; – se även Fritid, Hämtning, Läkarvård, Tjänstgöringsintyg.

Yttrandefrihet, militär befattningshavares rätt att lämna upplysningar till massmedierna, 77/78:267; – rätten för forskare vid Sveriges geologiska undersökning (SGU) att fritt meddela sig med pressen, 79/80:385; – öppet brev rörande uppmärksammas skatteaffär från taxeringsintendenten i målet (Bergman-affären), 78/79:242; – presskonferens anordnad av riksskatteverket i Bergman-affären, 78/79:242; – yttrandefrihet och konkurrensbegränsning, 83/84:252; – länsstyrelsetjänstemans rätt att yttra sig i massmedier, 87/88:193; – tjänstemans yttrandefrihet, 88/89:213; – se även Skolan.

Åklagare, skyldighet att även taga fram omständigheter som talar till tilltalads förmån 77/78:123; – underrättelse till underårigs ställföreträdare om möjligheten att föra skadeståndstalan genom åklagare, 81/82:99; – överenskommelse har träffats mellan en åklagare och en person, som anhöllits i sin frånvaro, om att denne skulle frågas om han inställde sig för förhör, 85/86:151; – fråga om bl. a. åklagare borde ha ingripit mot förmedling av krigsmateriel; tolkning av bestämmelser i krigsmateriellagstiftningen, 88/89:71; – se även Anhållande, Domare, Förundersökning, Husrannsakan, Häktad, Riksåklagaren, Strafföreläggande, Tvångsmedel, Tystnadsplikt, Utlämning, Valuta, Vårdslös myndighetsutövning.

Ålderdomshem, se Sjukvård.

Ålidhem, granskning av polisens åtgärder vid demonstrationer m. m. i anledning av skolbygge, 79/80:64.

Åsiktsfrihet, skyddet för enskilds åsiktsfrihet vid kontroll i ärende om kommunalt bidrag till ungdomsorganisation, 77/78:386; – uppgift om deltagare har ställts som villkor för kommunalt bidrag till verksamhet, som har bedrivits av politisk ungdomsorganisation, 79/80:375. Jfr Förhör, Tjänstetillsättning.

Åsiktsregistrering, se Säkerhetspolisen.

Åtal, dröjsmål med väckande av åtal, 77/78:55.

Åtalsanmälan, se Kärnkraft, Miljöskydd, Taxeringskontroll.

Åtalsfrist, se Häktning.

Åtalsunderlåtelse, se Myndighetsmissbruk.

Återanställning, se Tjänstetillsättning.

Återbetalning, se Expeditionskungörelsen.

Återbetalningsskyldighet, se Allmän försäkring.

Återkallelse, se Fondkommissionsrörelse.

Återtagande, se Avbetalningsköp, Konsumentkreditlagen.

Återvinning, se Inhibition, Utmätning.

Ändring av beslut, se Självrättelse. Tillrättavisning, Tjänstetillsättning.

Öppethållande, se Service.

Överförmyndare, rättsens inspektion hos överförmyndaren, 79/80:107; – iakttagelser och uttalanden med anknytning till förmynderskapslagstiftningen, 80/81:20, 85/86:68, 86/87:38; – överförmyndares utredningsskyldighet i ärende om förordnande av god man enligt 18 kap. 3 § föräldrabalken, 83/84:53; – rätten för anhörig att ta del av hos överförmyndaren förvarade handlingar rörande förmynderskap eller godmanskap är inte begränsad i något särskilt avseende, 84/85:84; – kritik mot överförmyndarnämnd för meddelade anstånd med avgivande av sluträkning avseende förmynderskap, för försummelser i samband med granskning av årsräkningar och sluträkning samt underlåtenhet att på föreskrivet sätt förmedla slutredovisning till myndigbliven person, 84/85:90; – frågor om rekrytering av förmyndare och kontroll av deras lämplighet m. m., 87/88:35; – omfattningen av överförmyndares tillsynsskyldighet, då god man avser att – mot huvudmannens vilja – försälja dennas byggnader på arrenderad mark, 87/88:38; – bristande tillsyn över god man, 88/89:34; – befullmäktigat ombud för en person med god man har nekats att ta del av i och för sig sekretesskyddade uppgifter, 88/89:37; – se även God man.

Översättning, av handlingar på främmande språk, 78/79:78; – av brottmålsdom till främmande språk, 82/83:137; – se även Rättegångsbalken, jfr Tolk.

Övervakningsnämnd, se Kriminalvård.

The Swedish Parliamentary Ombudsmen

Report for the period 1 July 1987 to 30 June 1988

Holders of the office of Parliamentary Ombudsmen during the period covered by the report have been Mr Per-Erik Nilsson, Mr Anders Wigelius, Ms Gunnel Norell Söderblom, Mr Hans Ragnemalm and Mr Claes Eklundh.

On 7 October 1987 the Riksdag accepted Mr Nilsson's resignation from the post of Chief Parliamentary Ombudsman, to take effect on 8 October. Mr Eklundh was appointed Chief Parliamentary Ombudsman by the Riksdag on 21 October, to take up the post on 1 November 1987.

Mr Nilsson has been in charge of matters concerning taxation and the execution of judgments. He has also dealt with matters of principle of political interest, e.g. cases concerning general elections. Mr Eklundh has supervised the same fields, with the exception of the execution of judgments. Mr Wigelius has supervised the courts of law, the public prosecutors, the police, the prisons and – since 8 October – the execution of judgments. Ms Norell Söderblom has supervised the field of social welfare, public health and social insurance. Mr Ragnemalm has been responsible for supervision of the armed forces, education and all matters concerning civil administration not supervised by other Ombudsmen.

During the year, 2,972 new cases were registered with the Ombudsmen; 2,803 of them were complaints received and 136 were cases initiated by the Ombudsmen themselves on the basis of information contained in newspaper articles or observations made during inspections, or on other grounds. The remaining cases relate to organizational matters.

It should be noted that the schedule shows cases *completed* during the period, not all complaints *lodged*.

This summary describes some of the cases dealt with by the Ombudsmen.

Schedule of complaint cases completed during the period 1 July 1987–30 June 1988

Activity concerned	Dismissed without investigation	Referred to other agencies or state organs	No criticism after investigation	Admonitions or other criticism	Prosecutions or disciplinary proceedings	Proposals to Parliament or the Government	Total
Courts	76	3	149	24			252
Public prosecutors	32	2	106	9			149
Police	133		212	46			391
Armed forces	10	1	9	4			24
Prison administration	45	3	155	18			221
Social welfare	89	25	237	51			402
Medical care	77	8	115	9			209
Social insurance	36		65	5			106
Labour market etc.	28		24	3			55
Planning	46		33	10			89
Execution	24	1	33	16			74
Local government	46		38	13			97
Communications	59	2	33	10		1	105
Taxation	76	10	93	33			212
Education, culture, State Church	31	1	39	20			91
Agriculture, environmental management, public health	52		35	27			114
Civil service	60		32	14			106
Public access to official documents	31	3	59	42			135
Miscellaneous	70		71	26			167
Complaints outside jurisdiction and complaints of obscure meaning	110						110
Total	1 131	59	1 538	380		1	3 109

Schedule of cases initiated by the Ombudsmen and completed during the period 1 July 1987–30 June 1988

Activity concerned	Result				
	Closed without final criticism	Admonitions or other criticism	Prosecutions or disciplinary proceedings	Proposals to Parliament or the Government	Total
Courts	2	2			4
Public prosecutors ..	1				1
Police authorities ..	4	3			7
Armed forces		2			2
Prison administration	1	1			2
Social welfare	12	11			23
Medical care	9	3			12
Execution	1				1
Taxation	2	1			3
Miscellaneous	6	25		2	33
Total	38	48		2	88

Ordinary courts of law

In a finding, Parliamentary Ombudsman Mr Wigelius expressed his views on a decision taken by the chief judge of a district court to transfer a judge from his present division to another division of the court. The matter arose from a conflict between the judge and a public prosecutor. Following a meeting between the chief judge, the judge concerned, the prosecutor and the head of the public prosecution authority, at which the differences could not be settled, the chief judge decided that the judge should change divisions with another judge, which meant that he would no longer deal with criminal cases.

In his assessment, Mr Wigelius began by recalling the provisions of the Constitution safeguarding the independence of the courts; among other things, no public authority can determine how a court is to rule on a particular case, and a permanent judge can only be removed from office under certain circumstances, defined in the Constitution. The principles underlying these provisions should also serve as a guide in situations in which the provisions themselves are not directly applicable. Mr Wigelius then pointed out that the assignment of judges to the various divisions of a district court was governed by the District Court Regulations, which expressly stated that they should be allocated to divisions for a specific period of time, and that this rule was presumably based on the view that, as a matter of principle, the assignment of judges to divisions should not be influenced by irrelevant considerations. It therefore followed that a judge who was deputizing in a given division could not be placed in another division before the specified period had come to an end. After pointing out that the chief judge had not had the authority to make the decision he did, Mr Wigelius continued: 'Against this background I am forced to conclude that, bearing in mind constitutional and other basic principles, the decision... must be described as more than a little remarkable. (The chief judge) also appears to have been strangely obliging towards the prosecution authority on this matter. When conflicts arise at a personal level between a judge and a party to a case or that party's counsel in connection with consideration of the case, this is not formally a problem for the court, at any rate not until the judge has done something which, under the relevant rules, could result in his or her being removed from office or being subject to disciplinary action.'

Public prosecutors and the police

During the year, Mr Wigelius dealt with a number of cases relating to the investigation into the assassination of the Prime Minister, Mr Olof Palme, on 28 February 1986.

On the basis of information in complaints received, Mr Wigelius decided to initiate a preliminary investigation concerning coercive action against N.D. in December 1986 and January 1987 and against R.Y. in December 1986. Briefly, the background was as follows. On the evening of Friday 12 December 1986, there was a fight in a restaurant in Stockholm. N.D., who is of Kurdish origin, received certain injuries. As a result of this incident, officers in charge of preliminary investigations and surveillance operations

relating to the murder of Mr Palme were brought in. On 13 December N.D. was taken to the police station for questioning and his home was searched. In the course of the search, white powder was found. N.D. was provisionally detained by the prosecutor, on suspicion of drugs offences. After it had emerged that the powder was not an illegal drug, N.D. was informed that he was suspected of conspiracy to commit serious assault, and his provisional detention remained in force. N.D. was released on 16 December. R. Y., also of Kurdish origin, was taken into custody on the evening of 12 December 1986, suspected of assault at the restaurant. He was placed in provisional detention by the prosecutor on 13 December and released on 16 December. On 13 December R. Y.'s home was searched, as was a bookshop/café run by a Kurdish association. In both searches, a large number of documents were seized. N.D. and members of his family were taken to the police station to be interviewed on 20 January 1987, at which time a further search of N.D.'s home was carried out.

On completion of his investigation, Mr Wigelius found no reason to criticize the decision to take N.D. in for questioning on 13 December 1986. As regards the decision to search N.D.'s home, Mr Wigelius expressed the opinion that the grounds given for the decision were insufficient, but that the circumstances were not such that it could be maintained that the prosecutor making the decision had committed an error making him liable to action. The Ombudsman also found that the basis for the decisions to detain N.D. and to allow his detention to remain in force was weak, but that it could not be claimed that these decisions lacked any basis whatsoever.

Mr Wigelius considered that the search of R. Y.'s home had been too extensive. He also held that the search of the bookshop was without legal foundation, since no other reason for the decision had emerged than R. Y.'s close links with the bookshop and with the organization believed to be responsible for running it. The decisions to search R. Y.'s home and the bookshop had been taken by the then Chief Commissioner of the Stockholm Police, Mr Hans Holmér. Mr Wigelius said that the situation had clearly not been such that Mr Holmér had had the power to order the searches. However, his investigation could be considered to have shown that the prosecutor had assumed responsibility for the search of R. Y.'s home. It had not clarified who was responsible for the search of the bookshop. The police officers in charge of the investigation had claimed that the prosecutor had assumed responsibility for the decision by confirming it in a telephone conversation, while this claim had been denied by the prosecutor. In Mr Wigelius's view, it could not be ruled out that a misunderstanding had arisen between the police officers and the prosecutor. The question of personal accountability for this incorrect action therefore did not arise.

The Ombudsman stated that one reason for the shortcomings that had occurred in the way the police and prosecution authorities had dealt with this matter was that they had made use of the officers in charge of the investigation into the assassination of Mr Palme, despite the fact that, as far as he had been able to ascertain, there was nothing tangible to indicate that the incidents that occurred were of significance to that investigation. The arrangement whereby the officers in charge of the investigation worked as a

team with four prosecutors, with availability apparently determining in some cases who took decisions on certain matters, had impeded uniform leadership of the investigation, Mr Wigelius believed. On the police side, the use of an investigation command involving several senior officers appeared to have been excessively top-heavy, especially in the situation that arose on 13 December, when there was little time to plan how to intervene. There appeared to have been no one in overall control of operations. The absence of instructions to the police officers who conducted the searches bore out that assessment.

Regarding the action against N.D. and others on 20 January 1987, Mr Wigelius said that his investigation had not shown there to be particularly strong, concrete evidence to support the assumption that the persons in question could be of interest in the investigation of the Prime Minister's assassination. However, no basis had emerged for assuming that any individual could be held liable for the decisions. As regards the way the coercive action had been carried out, Mr Wigelius took the view that an unjustifiably large number of objects had been confiscated during the search of N.D.'s home. The reason for this was that the officers conducting the search had not been sufficiently well informed of the prosecutors' instructions. Both the prosecutors and the police authority must be considered responsible for this. In other respects, Mr Wigelius found no reason to criticize the officers who had carried out the coercive action concerned.

In addition to this matter, Mr Wigelius has on various occasions found there to be cause to criticize the way the police have dealt with applications for political asylum in Sweden. He has expressed criticism concerning, among other things, the manner in which police have applied rules giving them the right to refuse entry to foreign asylum seekers in manifest cases and regulations requiring great restraint to be observed as regards taking foreign nationals under 16 years of age into custody.

Treatment of offenders

In a case investigated by Mr Wigelius on his own initiative, the following facts emerged. At Kumla Prison, a theatre group had been started for the inmates, led by a professional director. The group eventually consisted of five prisoners, who rehearsed Samuel Beckett's play *Waiting for Godot*. In August 1985 the play was performed before an audience in Kumla Prison. It was such a artistic success that several theatre managers wanted to stage the performance in their own theatres. The National Prisons and Probation Administration gave permission for three performances outside the prison in autumn 1985 and later for further performances in the spring of 1986, including one on 28 May in Gothenburg. On the morning of 28 May the prisoners were making preparations at the theatre in Gothenburg. They were allowed to move about freely within the theatre. Apart from the director, the prison governor and an inspector from the prison were present. Around 3 p.m. it was realized that four of the prisoners were missing. The prison staff believed that they would return and therefore did not contact the police until about 6 p.m. The four inmates were serving sentences of several years,

mainly for serious drugs offences, and some were to be deported at the end of their prison terms. None of them had served even half their sentences. One of the escaped prisoners later returned of his own accord to serve the rest of his sentence.

In his decision on the case, announced on 4 November 1987, Mr Wigelius began by outlining the rules covering prison placement, home leave etc. in the case of inmates serving sentences of at least two years for a range of crimes that included serious drugs offences. More restrictive rules apply to this category of prisoner than to others. Mr Wigelius then stated that the activities that had taken place went beyond the scope permitted by the regulations applying to custodial treatment of offenders or by established arrangements for serving sentences, that it was unacceptable for such serious offenders to be permitted to serve their sentences in such conditions, and that responsibility lay with the National Prisons and Probation Administration, which had approved the theatre performances outside the prison. As regards the delay in contacting the police after the prisoners had absconded, Mr Wigelius observed that the responsibility was the prison governor's alone and that the latter had completely underestimated the probability of the inmates attaching greater value to their personal freedom than to their artistic ambitions.

Mr Wigelius concluded by saying: 'I feel compelled to point out that incidents like this are liable to undermine public confidence in the prison service and to have a detrimental effect on the morale of many people employed in other parts of the Swedish criminal justice system.'

Armed forces

1. Criticism of an exercise involving the questioning of prisoners

In the 1985-86 report of the Parliamentary Ombudsmen, an account was given of an own-initiative case in which the Ombudsman criticized certain prisoner questioning exercises in the armed forces. It may be mentioned that in the initial stages of the Ombudsman's investigation the Commander-in-Chief of the Army decided to suspend the exercises concerned until further notice.

Following reports in the media in June 1987 that two women cadets at the Artillery Officer Training College had been ill-treated during an exercise in prisoner of war duties, and after an investigation into the matter had been started by the military authorities, Mr Holstad, who was Parliamentary Ombudsman at the time, decided to request a copy of the report on the investigation.

The commanding officer of the Bergslagen Artillery Regiment, with which the Artillery Officer Training College is linked for administrative purposes, sent the Ombudsman a report drawn up by the Inspector of the Artillery, an officer with the Army Staff whose responsibilities include training at the College. The Commander-in-Chief of the Army then submitted a separate written account of his views on the matter.

Regarding the actual exercise, it may be mentioned that the Artillery

Regiment placed conscripts and other personnel at the disposal of the officers in charge of the exercise. The regimental commanding officer, for his part, stated that he intended, prior to any similar exercises, to check carefully that regimental personnel were fully familiar with the purpose of the exercises, so that they were not led to believe that Swedish troops could violate the Geneva Conventions. The Army Commander-in-Chief criticized the exercise on various counts. In a summary, the Commander-in-Chief wrote the following concerning the Geneva Conventions. The 1949 Convention relative to the Treatment of Prisoners of War had been disregarded in two respects. Handcuffs and hoods had been worn for a long period of time, which could not be regarded as compatible with Article 13 of the Convention. The prisoners had not been allowed to keep their helmets and gas masks, in contravention of Article 18. Exercises involving elements in which an aggressor disregarded international law should not be carried out.

In his decision, Parliamentary Ombudsman Mr Ragnemalm only referred to matters directly relating to the question that had given rise to his investigation, namely the carrying out of exercises in the treatment of prisoners. He thus did not go into other matters of a military nature that had emerged during the investigation. Regarding preparations for the exercise, observation of international law etc. and the design of similar exercises in the future, the Ombudsman essentially agreed with the criticism expressed by the Army Commander-in-Chief. Concerning observance of the rules of international law, the Ombudsman made the following points, among others:

'By becoming a party to the 1949 Geneva Conventions and the two Additional Protocols of 1977, Sweden has undertaken, both in peacetime and during armed conflicts, to disseminate their provisions as widely as possible and, among other things, to include the study of these provisions in its programmes of military instruction. In an official circular...the Supreme Commander of the Armed Forces has laid down, on a trial basis, certain guidelines on the aims and scope of instruction in international law...'

'I note that – in contrast with views expressed at times by other representatives of the military, on this particular case and others – the Army Commander-in-Chief's assessment is that there is no military justification for practical exercises in which the rules of international law are disregarded. This approach satisfactorily covers the legal aspects of concern in this case.

'As regards the way the female cadets were treated – a prominent issue in the initiation of the case – I draw the same conclusion from the investigation as the Army Commander-in-Chief, namely that no discriminatory treatment occurred. However, I would like to stress that the Convention (Article 14, second paragraph) calls for women prisoners to be treated "with all the regard due to their sex". Without going into detail, I would therefore emphasize that the element in this exercise which in war conditions would have contravened international law is especially striking in this particular respect.'

Giving his final assessment of the case, the Ombudsman concluded:

'It is somewhat remarkable that this incident occurred such a relatively short time after the previous case considered by the Parliamentary Ombudsman had been concluded and guidelines had been issued by the highest

military leadership as a result. It should be said at the same time, though, that this incident was no means as serious as those revealed in the previous case.

‘As I have indicated earlier, the relevant rules of international law not only involve obligations applying to war situations, but also a duty to instruct military personnel about these rules in peacetime. From a narrow legal point of view, it seems particularly disquieting that conscripts – who are serving under the coercion of compulsory military service legislation – should be ordered to carry out exercises involving prisoner of war and prisoner questioning duties under conditions not fully meeting the requirements of international law. Moreover, compulsory military service constitutes the kind of peacetime training in which instruction in the rules of international law is required. Equally, as I see it, there can be no question here of entirely voluntary undertakings on the part of this category of personnel, whatever the arrangements may be. I would therefore seriously call into question whether there is any scope whatsoever to use personnel performing their military service for prisoner of war and prisoner questioning exercises, other than when the purpose is to teach the rules of international law.

‘As regards regular personnel, the terms governing the supervisory responsibilities of the Parliamentary Ombudsmen are such that I have no cause to give more detailed views on training matters. However, I note with satisfaction that the statement by the Army Commander-in-Chief indicates that aims have been set very high.’

2. A question concerning the use of premises at the Armed Forces Staff and War College

An article appeared in *Svenska Dagbladet* on 11 April 1988 with the headline ‘Swedish soldiers meet French legionnaires’. Briefly, it alleged the following. Officers serving with special units in Sweden had received propaganda from the French Foreign Legion. At a ‘charity gala for disabled Swedish servicemen’ at the Armed Forces Staff and War College on Sunday 10 April, some thirty young men had been informed about recruitment dates, training and fraternity in the Legion.

The Parliamentary Ombudsman decided to investigate the matter. Among other things, his investigation showed that use of the premises concerned had formally been granted to an employee at the College, but that the event had in reality been arranged by the Association of Friends of the Foreign Legion in Sweden (L’ASAAL), of which the employee was a member.

Asked to comment, the Supreme Commander of the Armed Forces said that the College’s letting rules did in fact lay down that outside organizations could only make use of its premises if they had a useful connection of some kind with the Swedish defence forces, which was not the case with the association in question. The Supreme Commander suggested a review of the College’s regulations.

With reference to the Supreme Commander’s comments, Mr Ragnemalm made certain critical remarks and said that he expected to be shown a copy of the revised regulation in due course.

Compulsory taking into care of a child

In a case concerning a child taken into care under a compulsory order, Parliamentary Ombudsman Ms Norell Söderblom considered that officers at a social services department had not met the requirement that they act with impartiality. The boy concerned, B., who was born in 1981, was taken into care in 1982 under the Care of Young Persons (Special Provisions) Act. The care order was lifted in 1986, but replaced by a decision under Section 28, first paragraph, of the Social Services Act, prohibiting the child's removal from his foster home. Finally the court ordered that the removal restraint should only apply until 1 March 1987 at the latest. On 5 March the district social services committee concerned imposed a new removal restraint. At a meeting on 2 April, the committee decided to maintain the prohibition on the boy's removal. In December 1986 the committee had applied for legal custody of B. to be transferred to his foster parents. On 15 April 1987 the social services committee decided to lift the removal restraint and withdraw its application for custody to be transferred.

In addition to the overall way in which the social services department had dealt with the case, the complaint submitted to the Parliamentary Ombudsmen by the natural parents dealt with a more specific issue, namely, whether the department had assisted the foster father in collecting B. from his natural parents during a visit they and the child had paid to B.'s maternal grandparents in West Germany. The social services department had advanced the foster fathers's travelling expenses.

Regarding the latter question, Ms Norell Söderblom concluded on completing her investigation that it could not be established with certainty that the social services officer referred to had agreed with the foster father that he should fetch B. from West Germany without his natural parents' consent.

However, the Ombudsman did consider that the officer had had every reason to be suspicious of the foster father's reasons for travelling to Germany, and observed that her assistance had played an important – and probably decisive – part in enabling B. to be collected. According to the Ombudsman, it was of course unacceptable for the social services department to act in a manner that was likely to facilitate an illegal act.

Apart from this, the Ombudsman criticized details in the handling of the case. She concluded:

'To sum up, the way the case was dealt with shows that the social services were very deeply involved on the side of the boy's foster parents, resulting in a profound conflict with his natural parents. I have no cause to assume that the committee and its officers acted with anything but the child's best interests in mind. But it must in my view be emphatically underlined that, in the interests of the child, our legal order demands a very detailed and careful assessment before a child can be received into care outside his or her own home. For a child to be taken into care on a compulsory basis, consideration by a court is obligatory. Obviously it is a fundamental and imperative requirement from the point of view of legal safeguards for the individual that court decisions are respected. The circumstances of this case cause me to

doubt whether the district social services committee and its officers were fully aware of this.'

Responsibility of the social services for drug abusers who are or may be assumed to be infected with HIV

In Sweden, as in other countries, various action has been taken to counter the threat to public health constituted by AIDS. Large-scale efforts have been made to prevent or limit the spread of infection. New approaches have been tried, and the questions of confidentiality and other issues arising have resulted in complaints to the Parliamentary Ombudsmen. In one of these cases, Ombudsman Ms Norell Söderblom had occasion to examine the broader question of the responsibility of the social services for drug abusers who are or may be assumed to be infected with HIV. In her decision, the Ombudsman recalled that drug abusers were a high-risk group as regards HIV infection. Intravenous heroin abusers were at particularly great risk. Among them, the infection had spread rapidly. There was evidence to suggest that over half the heroin abusers in the Stockholm area had been infected.

In the view of the Ombudsman, the provision of information about HIV and about the risks of infection associated with drug abuse must be one of the social services authorities' responsibilities. It should also be their responsibility to encourage abusers in high-risk groups to take HIV tests on a voluntary basis. In their community work, the social services were particularly well placed to reach people in high-risk groups and actively promote HIV testing, when there was reason for such tests to be carried out. In the Ombudsman's opinion, it almost went without saying that the social services committee, the authority with daily contact with and responsibility for a particular high-risk group, should play an active part in combating the public health threat constituted by HIV/AIDS.

The Ombudsman stressed that such action by the social services presupposed close co-operation with the health authorities. In view of the secrecy regulations that applied, therefore, it was important for social services staff to establish sufficiently close rapport with abusers, so that their consent to collaboration with health workers could be obtained. Such collaboration was essential if the social services were to be able to help the abuser, both in connection with testing and during any treatment that might ensue.

The Ombudsman also observed that the relationship regularly established with an abuser in the course of treatment put the social services in a particularly good position to obtain information about how the abuser had contracted the infection and whether he or she had had contacts with other people which could have transmitted the infection to them. In the Ombudsman's view, it was of the greatest importance that such information could also be used in fighting the spread of infection.

Refusal to admit a patient for treatment

In a complaint to the Parliamentary Ombudsmen, two police officers reported that they had taken charge of a 20-year-old girl who was in need of immediate hospital treatment. However, several hospitals had refused her treatment, among other things on the basis that she did not live in their catchment areas. It was several hours before the girl could be given the necessary treatment.

Stockholm County Council's Health Services Committee was asked to comment on the case. The Committee said that the fact that the county had been divided into catchment areas did not mean that emergency cases requiring immediate attention were not to be examined and treated, irrespective of where in the county the individual lived.

In her decision, Parliamentary Ombudsman Ms Norell Söderblom noted that it was four hours before the 20-year-old girl, whose condition called for medical assessment, was examined by a doctor, after she had been taken from one hospital to another. The facts of the case, the Ombudsman said, revealed an alarming picture of how rigid administrative thinking combined with inadequate procedures had resulted in a young girl in a difficult social plight being denied the medical care to which everyone was entitled. The circumstances that had emerged in the course of the Ombudsman's investigation gave her cause to assume that this was not an isolated incident. What had occurred demonstrated the very great need for clear instructions, not only for the doctors with ultimate responsibility for the medical assessment of patients, but also for other hospital staff who had to decide what action was to be taken when a patient was brought into hospital. In her decision, the Ombudsman asked the Health Services Committee to submit an account of how procedures had been changed as a result of this incident. Such an account was subsequently received by the Ombudsman.

An official's freedom of expression

An official employed by the National Social Insurance Board alleged in a newspaper that, as a result of articles he had written, he had been subjected to 'harrowing cross-examination' by the Director-General of the Board. In the articles, the official had among other things criticized the regulations he had to apply in his capacity as an official at the Social Insurance Board.

After completing her investigation of the matter, Parliamentary Ombudsman Ms Norell Söderblom recalled Ch. 2, Sect. 1, of the Instrument of Government, which provides that, in relation to the community, every citizen shall be guaranteed freedom of expression, i.e. 'the freedom to communicate information and express ideas, opinions and feelings, either orally, in writing, in pictorial representations, or in any other way'. Concerning the freedom of the press, the Instrument of Government refers to the Freedom of the Press Act (FPA). Ch. 1, Sect. 1, third paragraph, of the FPA provides that, unless otherwise provided in the Act, every person is entitled 'to make statements and communicate information on any subject whatsoever for the purpose of publication in print' to the author or publisher

of the publication concerned. A person making a statement for publication in print is only liable for that statement in the circumstances enumerated in Ch. 7, Sect. 3, of the FPA, which primarily covers offences endangering the security of the nation and deliberate disregard of a duty to observe confidentiality in cases specified in a separate law.

Ms Norell Söderblom went on:

'One of the most important reasons for the constitutional freedom of expression and freedom of the press is to enable criticism of what are viewed as shortcomings in society to be freely voiced. This right to criticize naturally also applies to officials who, in their daily work, come across what they see as the unfortunate consequences of legislation which they are employed to apply. However, exercise of the freedom of expression by authorities' employees is not entirely unproblematical. A basic principle of our social order is that individuals who have the task of applying constitutionally enacted legislation in their capacity as employees of a public authority must do so in line with the legislators' intentions. It is conceivable that an openly critical attitude to a given piece of legislation on the part of individual officials could in certain cases give their superiors just cause to assume that they were not carrying out their duties in the manner intended. In some cases, an official's contributions to public debate could conceivably be in direct conflict with the public interest underlying an authority's activities. It is hardly possible to offer general guidelines on how the management of an authority should act in cases of this kind. In general, however, it can be said that any action by the latter must be informed by respect for the fundamental value of freedom of expression in our society; no one should need to be concerned that their participation in public debate will result in criticism or other negative consequences for them. This does not mean that management must take a passive stance on statements made on the strength of individual freedom of expression. It can for example respond to claims or allegations with statements of its own in the media.'

The Ombudsman said *inter alia* that her investigation suggested that there was some uncertainty within the Board regarding the limits of freedom of expression in relation to the Board's management responsibilities. This could result not only in action being taken that was incompatible with the principle of freedom of expression, but also in uncertainty among employees, which could inhibit free debate and undermine freedom of expression. In the Ombudsman's view, therefore, there was cause for further discussion within the Board of the various issues raised by this case.

Central government administration

Public administration in Sweden has long been governed by the basic principle that public authorities are relatively independent of the Government; 'ministerial government' is not permitted. This principle is reflected in various ways in the new Instrument of Government, adopted in 1974. For example, the Government is not allowed to determine what decision an administrative authority should reach on a matter involving the exercise of authority in relation to an individual or a local authority or concerning the

application of a law. With a few exceptions, individual cabinet ministers have no independent decision-making powers in relation to external matters; decisions must be taken by the Government as a whole. In comparison with many other countries, the organizational structure of Government ministries is on a relatively modest scale. Instead of large ministries, a number of central government agencies have evolved, with responsibilities in various fields, including

- activities of their own (both the exercise of authority and the conducting of business operations),
- deciding appeals against the decisions of other authorities,
- supervision of subordinate authorities,
- norm setting, based on delegation of the powers of the Riksdag and Government to issue acts and subsidiary legislation, provided for in the Instrument of Government.

From this it follows that the activities of central government agencies are a matter of considerable public interest. A few cases in this area will be briefly outlined here.

1. National Board of Fisheries

The Board of Management of the National Board of Fisheries had considered a matter relating to staffing in the Board's regional bodies. The Parliamentary Ombudsmen received complaints, chiefly about the procedure by which a decision on the matter was taken at a meeting of the Board of Management and the action later taken in relation to the minutes of the meeting by the Director-General of the Board of Fisheries, who was also Chairman of the Board of Management. It was said that, of two members who were claimed to have recorded reservations against the decision, one had not been present when the decision was taken and the other had not recorded a reservation at the meeting. It was also said that the minutes had been changed afterwards, with the result that three substantially different versions of them existed.

Following an investigation, Parliamentary Ombudsman Mr Ragnemalm found the complaints to be justified and very severely censured the head of the Board. Taking into account the fact that the latter had retired when the case was decided, among other things, the Ombudsman took no further action.

2. National Audit Bureau

On 29 April 1987 the Government commissioned the National Audit Bureau to conduct an audit of the documentation underlying a report which the arms manufacturers AB Bofors had submitted to the Indian Ambassador in Stockholm. The report was concerned with whether middlemen had been used in carrying out the 'howitzer deal' between AB Bofors and Indian authorities. The Bureau set out the results of its audit in a report on 1 June 1987, which was submitted to the Government on the same day, together with the material on which it was based. The Bureau did not retain file copies of the report or the underlying material.

A journalist complained to the Parliamentary Ombudsmen, asking them to examine whether it was right or wrong of the National Audit Bureau not even to keep a file copy of the Bofors report which it had prepared and submitted to the Government on 1 June 1987.

The Government later decided that the documents concerned (with certain exceptions) were to remain in the Government's files.

Mr Ragnemalm held that, in view of the provisions of the General Government Agencies and Institutions Act and the Public Archives Act, the National Audit Bureau had acted incorrectly in handing over to the Government all the material relating to a matter it had considered without retaining file copies of its own. In response to a question raised in the complaint, the Ombudsman went on to say that he could not embark on a review and assessment of the Government's filing decision, since the Government was not subject to supervision by the Parliamentary Ombudsmen.

3. Bank Inspection Board

In a decision taken on 2 November 1987, the Bank Inspection Board revoked the permit held by Civic Fondkommission AB (Civic) to engage in stockbroking and the company's authorization as a nominee holder of shares. Civic appealed to the Government against the decision. In a decision on 10 December 1987, the Government disallowed Civic's appeal.

In a letter received by the Parliamentary Ombudsmen on 16 November 1987, Civic complained about the way the Bank Inspection Board had handled the revocation of its permit and authorization.

In his decision, Mr Ragnemalm began by observing that the Parliamentary Ombudsmen were not intended to review a decision on the facts of a case by a decision-making authority and that the Government, which had taken the final decision on the facts of the case on appeal, was not subject to supervision by the Ombudsmen.

Mr Ragnemalm then stated that the two days Civic had originally been given to answer the points raised by the Board were too short a time, but that the period of nine days that was subsequently allowed at Civic's request must be considered acceptable in view of the circumstances.

Regarding the actual decision-making procedure, the Ombudsman's main comments were as follows. The decision had been taken by the Director-General, who was also Chairman of the Board of Management of the Bank Inspection Board. It had been preceded by what could be described as a decision on the principles involved by the Board of Management, which had drawn up certain guidelines governing the decision to be taken by the Director-General. The Ombudsman held that, according to current standing instructions, the case was of such a nature that it should have been decided by the Board of Management and that the conditions were not met for a simplified procedure as envisaged for certain urgent cases – either a 'per capsulam' decision by means of communications between a limited number of members without a meeting being held, or a decision by the Director-General alone in the presence of the official presenting the case, the decision

then being reported to the Board. The hybrid form of delegation that had been created by the Board's decision on the principles was also found to be incompatible with the relevant regulations.

4. National Institute of Radiation Protection and the Swedish Meteorological and Hydrological Institute

In a letter received by the Parliamentary Ombudsmen on 14 May 1986, a person asked the Ombudsmen to investigate events occurring at the weekend around 27 April 1986, when observers at the Swedish Meteorological and Hydrological Institute (SMHI) reported elevated levels of radiation to the National Institute of Radiation Protection (SSI). The person making the request had learnt from the press that no attention had been paid to the alert raised by the observers. The person also suggested that it was difficult to comprehend the dimensions of what had occurred, and that the radiation could have come from a Swedish nuclear power station, as the authorities in fact believed well into Monday 28 April. In subsequent letters, the same person made further comments, for example that information to the public had been particularly inadequate in the Gävle area – in view of the danger of fetal damage in certain circumstances – and that steps should have been taken to evacuate the population of the area.

The SSI and SMHI were asked to comment. The SSI submitted an interim report (entitled 'Emergency preparedness after Chernobyl. An evaluation') with a letter dated 27 October 1986. This report had been presented by a committee of inquiry, set up by the Nuclear Power Inspectorate (SKI) and the SSI and chaired by the Director-General of the Board of Accident Investigation. In a final report submitted in September 1987 ('Emergency preparedness after Chernobyl. Final report'), the special committee looking into the preparedness of the SKI and SSI etc. set out its observations and conclusions about what had happened and submitted proposals to improve emergency preparedness in the future. Particular attention was paid to information issues in the final report.

In his decision, Mr Ragnemalm noted a number of inadequacies in the way the authorities had acted and the information they had given to the general public, mainly due to the lack of a sufficient capacity to respond to situations like the one that arose. The complaints made were thus justifiable to a certain extent. At the same time, however, the Ombudsman found there to be no reason to question the social responsibility or good will of representatives of the authorities or to suspect that they had committed a serious error of judgement that might have jeopardized the health of citizens.

5. State Power Board

In a complaint to the Parliamentary Ombudsmen, a private individual asked the Ombudsmen to review the handling of a matter in which the State Power Board's Board of Management had decided to transfer a total of 170 jobs from head office in Stockholm to two locations in northern Sweden. Among the matters raised in this case were decision-making procedures and the

relationship between central government agencies and the Government and its ministers/ministries. (Cf. earlier comments on central government administration.)

Mr Ragnemalm observed, *inter alia*, that the restriction which the Instrument of Government placed on the Government's power to influence a specific decision by an administrative authority did not apply here, since there was no question of an exercise of authority. Nor did the Ombudsman consider there to be reason to criticize the contacts that had occurred between the Government – which had taken a basic decision on the matter – and the State Power Board as a business-operating central government agency. The Ombudsman did consider, however, that the Board had used expressions referring to the Government and its individual ministers (and the ministries associated with them) in its documents that were not entirely correct from a constitutional point of view.

6. Post Office Administration

In connection with a complaint against the Post Office, about the opening of a letter that was considered undeliverable, one question that arose was whether the regulations followed in opening the letter were compatible with the provisions of the Instrument of Government preventing the examination of confidential correspondence. Mr Ragnemalm held that they were not, and made a representation to the Government raising the question of possible norm-setting measures.

In a detailed discussion of the legality issue, the Ombudsman referred to the following points, among others:

'Ch. 2, Sect. 6, of the Instrument of Government lays down that, in relation to the community, every citizen is to be protected against any examination of letters or other confidential correspondence. The Post Office Administration is part of "the community" ...

'Under Ch. 2, Sect. 12, of the Instrument of Government, this right may only be restricted by means of an Act of Parliament, adopted with due observance of the material and procedural provisions contained in the same section. It is not possible to delegate norm-setting powers to the Government on this matter. The cited provisions of the General Post Office Regulations, adopted by the Post Office Administration on the basis of its Standing Instructions, issued by the Government, thus do not meet constitutional requirements. Under Ch. 11, Sect. 14, of the Instrument of Government, such provisions may not be applied ...

'My conclusion, then, is that the Post Office is in breach of Ch. 2, Sect. 6, of the Instrument of Government when its officials open sealed items on the basis of Post Office Regulations. Since there appears to be an urgent need for norm-setting measures, I consider there to be cause to draw the Government's attention to my findings on this case.'