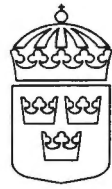


Redogörelse

1994/95:JO1

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse



1994/95
JO1

Omslag Eva Lena Johansson

Översättning till engelska av Summary in English: David Jones

ISSN 0282-0560

Gotab: Stockholm 1994

Skrivelse till riksdagen	13
Allmänna domstolar m.m.	
Uttalanden rörande de rättsliga förutsättningarna att meddela tredskodom mot ett aktiebolag som saknar styrelse (824-1992)	24
Hemlig teleavlyssning m.m. för efterspaning av en i sin frånvaro anhållen och senare häktad gärningsman (1557-1990)	34
Kritik mot en domare för underhandskontakter med en åklagare som inneburit att förtroendet för rättens opartiskhet rubbats (3168-1992)	43
Ansvar för att kontroll sker av den s.k. kommunliggaren i mål om ansvar för överträdelser av bl.a. lokala trafikföreskrifter är i första hand polisens men åvilar i sista hand rätten (383-1991)	47
Hämtning av en tilltalad som inte delgetts stämning och bevisupptagning i den tilltalades utevaro när hämtningen misslyckats bör användas med försiktighet (825-1992)	53
Kritik mot en tingsrätt som i en brottmålsdom avvisat en skadeståndstalan trots att rätten måste anses ha tillåtit att talan väckts formlost (2749-1992)	57
Expediering av allmänna handlingar med telefax (682-1993)	63

Åklagar- och polisväsendena

Fråga i mål angående ansvar för tjänstefel om det funnits lagligt stöd för vakthavande befäls beslut om frihetsberövande av person som medtagits till förhör (3412-1990)	65
Åtal mot bitr. vakthavande befäl för tjänstefel och undertryckande av urkund (1640-1990)	80
Fråga i mål om ansvar för tjänstefel om det funnits lagligt stöd för polismans beslut om omhändertagande enligt 13 § polislagen (2888-1991)	86
Polisman som rättat parkeringsanmärkningar avseende egna fordon har dömts för tjänstefel (3065-1991 och 998-1992)	104
Fråga om vem som är arbetstagarens motpart i mål om undanröjande av disciplinpåföljd samt om justitieombudsmannens ställning i en sådan rättegång (1001-1991)	115
Disciplinansvar för en polisassistent för subjektiva värdeomdömen i polisanmälningar (221-1992)	124
Disciplinansvar för polisintendent som lagstridigt upplöst en offentlig tillställning (3708-1993)	126
Förundersökning mot en åklagare för ett beslut om husrannsakan (grund för misstanke om brott avseende förfo-	

ganden över egendom som skulle ingå i bodelning, rekvisitet synnerlig anledning, proportionalitetsprincipen) (2566-1992)	134
Beslut om anhållande i utevaro av misstänkt som på grund av allvarlig skada vistas på sjukhus och om verkställighet av ett sådant beslut (988-1991)	150
Underrättelse till målsäganden om beslut att inte väcka åtal (2867-1992)	160
Polismyndighets skyldighet att biträda med handräckning enligt 47 § andra stycket 2 lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (2799-1992)	163
Polisens användning av handfängsel (2888-1991)	166
Delgivning med person som sitter i sammanträde inom stängda dörrar (3404-1992)	167

Kriminalvård

Kritik mot en frivårdsmyndighet för brister i handläggningen av ett övervakningsärende, bl.a. fråga om otillräckliga kontakter med klienten (1739-1993)	170
Kritik mot en kammarrätt och en kriminalvårdsanstalt för att en intagen i anstalten varit försedd med fängsel under en muntlig förhandling i domstolen (2244-1993)	172
Frågor om granskning av brev mellan intagen i kriminalvårdsanstalt och advokat eller svensk myndighet samt intagens rätt att inneha domar och förundersökningsprotokoll (2321-1993)	175
Fråga om åsiktsregistrering inom kriminalvården (2793-1993)	178
Frågor om en intagens i kriminalvårdsanstalt rätt att ta emot tidningar och om utformningen av anstaltens ordningsregler (3195-1993)	179

Exekutiva ärenden

Kritik mot en länskronodirektör för att denne såsom bisyssla innehåft uppdrag i styrelser för näringsdrivande aktiebolag (2252-1993)	182
En ansökan om utmätning har kommit att riktas mot fel person. Fråga om kronofogdemyndigheten kan kritiseras härför (825-1993)	187
Kronofogdemyndighet har tagit upp ett mål om utmätning trots att verkställbar exekutionstitel saknades (1411-1993) .	188
Kritik mot kronofogdemyndighet för dröjsmål med att behandla skrift innehållande begäran om rättelse eller överklagande av beslut (2385-1993)	190

En länsrätt har utan stöd i författning delegerat s.k. rätt- tidsprövning till registrator (600-1994)	193
--	-----

Central statsförvaltning

Fråga om användningen av standardiserade (maskinella) beslutsmallar (3812-1993)	197
--	-----

Länsförvaltning

Kritik mot länsstyrelse för utövande av tillsyn över fastig- hetsmäklare utan laglig grund (961-1993, 2633-1993)	199
---	-----

Utlänningsärenden

Kritik mot polismyndighet för att en utlänning hållits i förvar trots att det saknats laga stöd för åtgärden (3201-1992)	209
Kritik mot personal vid en flyktingförläggning för att olov- ligen ha berett sig tillträde till asylsökandes boendetrym- men (4315-1992)	214
Kritik mot Statens invandrarverk för bristfällig motivering av beslut i ett ärende om uppehållstillstånd (599-1993) ...	219
Frågor om jäv vid Statens invandrarverks handläggning av ärenden om uppehållstillstånd (1184-1993)	222
Kritik mot en polismyndighet för underlåtenhet att i ett ärende om verkställighet av avvisningsbeslut dokumentera ett anonymt tips. Vidare frågor om beslut om verkställighet till visst land och sättet att utföra ett bevakningsuppdrag (1770-1993)	227

Försvaret

Fråga om uttalanden av statsanställda i egenskap av refe- renter sker i tjänsten eller som privatperson och om inne- hållet i uttalandena. Vidare fråga om brev till en befatt- ningshavare vid en myndighet är att anse som privatbrev och om myndighetens serviceskyldighet (2725-1993)	234
Kritik mot Försvarets personalnämnd för underlåtenhet att iaktta förvaltningslagens regler om kommunikation (2242-1993)	238
Kritik mot Krigsskolan (försvarets sjukvårdshögskola) för dröjsmål med att besvara en skrivelse från enskild (2740-1993)	240

Taxering och uppbörd samt folkbokföring

På deklarationsblankett har förtryckts att den skattskyldige var ensamstående, trots att han var gift (med en utländsk medborgare, ej bosatt i landet) (325-1994)	244
---	-----

Skattemyndighet har beslutat om taxeringshöjning utan att ha kommunicerat en inkommen kontrolluppgift. Även fråga om rättelse utan särskild begäran från den skattskyldige (4022-1993)	245
--	-----

Socialtjänst

Socialtjänstlagen (SoL)

Utlänningslagstiftning — sociallagstiftning. En gränsdragningsfråga (1261-1993)	248
Unga i häkte — ett på JO:s initiativ upptaget ärende angående socialtjänstens ansvar för unga lagöverträdare (3104-1992)	255
Socialtjänstens ansvar för asylsökande som vägrats uppehållstillstånd (3338-1993)	272
Fråga om vilken kommun som skall tillgodose vårdbehov enligt socialförfattningarna för en person som är mantals-skriven i en kommun men huvudsakligen vistas i en annan (2767-1992)	277
Vårdnadsutredare bör inte utan båda parternas samtycke utses till s.k. kontaktperson i samband med umgängestillfällena (2177-1993)	283
I en vårdnadstvist överenskom föräldrarna, som hade gemensam vårdnad om barnet, att modern skulle träffa barnet i närvaro av en kontaktperson som socialnämnden utsåg. Kontaktpersonen har inte ansetts äga möjlighet att använda maktmedel för att hindra modern från att vid ett umgängestillfälle vara ensam med barnet. Kritik mot socialförvaltningen för att förvaltningen inte upplyst föräldrarna om kontaktpersonens befogenheter (1923-1993)	285
Fråga om föräldrar till barn på daghem bör informeras när personal på daghemmet misstänks för övergrepp (4292-1993)	287
Fråga om socialtjänstens skyldighet att bevaka familjehemsplacerade barns intressen innefattar möjlighet att begära urinprov av familjehemsföräldrarna på grund av uppkommen misstanke om haschmissbruk (399-1994)	290
Åtgärder i ärende rörande misstänkta sexuella övergrepp mot barn. Frågor angående bl.a. lagligheten av socialtjänstens medverkan till polisförhör och läkarundersökning av små barn utan vårdnadshavarens samtycke (1690-1991) . . .	292

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

Omsorgen om en pojke med epilepsi som vid 11 års ålder omhändertagits för vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) — en granskning av handläggningen vid Gottsunda kommundelsnämnd i Uppsala och av de för den medicinska vården ansvariga läkar-

nas åtgärder i ärendet. Även fråga om länsstyrelses tillsynsansvar (332-1992, 1773-1992, 2305-1993)	301
Kritik mot två åklagare som på bristfälliga grunder beslutat om hämtning till förhör och anhållande av en person misstänkt för sexuellt utnyttjande av underårig. Även kritik mot socialtjänsten för att barnet utan tillräckliga skäl omhändertagits enligt 6 § LVU (4268-1992, 142-1993)	344
Socialnämnds dröjsmål att underställa beslut om omhändertaganden enligt 6 § LVU. Även fråga om möjlighet att överklaga nämndens beslut om placering av barn efter ett omedelbart omhändertagande (648-1994)	356
Socialnämndens handläggning av LVU-ärende när familjehemsföräldrarna separerat (3874-1993)	360
Fråga om förutsättningar för beslut enligt 14 § andra stycket LVU om att barns vistelseort inte skall röjas för vårdnadshavaren (1084-1993)	361

Handläggning m.m.

Fråga om kommuniseringsplikt enligt 17 § förvaltningslagen av vårdnads- och umgängesrättsutredning föreligger (609-1993)	363
Uppgift i yttrande till länsrätt i ett biståndsärende om att klient varit intagen på behandlingshem för drogmissbrukare har ansetts helt sakna betydelse och borde därför ha utelämnats (1079-1994)	364
Fråga om socialförvaltnings handläggning av besvärslägen när klaganden inte delgetts det beslut som överklagas (3114-1993)	365
Fråga om innebörden av den förvaltningsrättsliga principen om gynnande besluts bindande effekt samt länsrätts skyldighet att tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver (341-1992)	367

Hälso- och sjukvård

En 17-årig utvecklingsstörd pojke har, sedan han i ett rättspsykiatriskt utlåtande förklarats vara i behov av rättspsykiatrisk vård, av domstol häktats för nytt brott och därvid placerats i häkte. — Fråga om placeringen i häkte stått i överensstämmelse med gällande lagstiftning (2777-1992)	371
Fråga om rutinerna — bl.a. klagorätt — vid handläggningen av ärenden rörande ersättningar för sjukresor inom landstinget (280-1993)	376
Klagomål mot professor vid Karolinska institutet angående innehållet i ett avgivet rättsintyg. — Fråga om räckvidden av JO:s tillsynskompetens (635-1993)	378
Fråga om förutsättningarna för tvångsvård enligt bestämmelserna i smittskyddslagen förelegat beträffande en hiv-	

infekterad man (3268-1993)	379	1994/95:JO1
Fråga huruvida smittskyddsläkarens beslut enligt 49 § smittskyddslagen (1988:1972) om särskilda villkor i samband med beviljad permission kan överklagas (3982-1993) .	382	

Socialförsäkring

Fråga om jäv för försäkringskassas förtroendeläkare (1543-1993)	384
Försäkringskassa har underlåtit att kommunicera inhämtat material med den försäkrade (3917-1993)	386
Försäkringskassa har underlåtit att kommunicera inhämtat material (utlåtande av förtroendeläkare) med den försäkrade. Det har heller inte tillförts beslutsunderlaget. Dessutom påpekande angående viss begreppsförvirring beträffande ordet delgivning (4155-1993)	387
Försäkringskassa har underlåtit att meddela skriftligt beslut i ett ärende om tillfällig föräldrapenning (3458-1993)	388
Försäkringskassan har inte i beslut bemött invändningar som riktats mot sakuppgifter i ett kommunicerat beslutsförslag (2669-1993)	390
Bristande överensstämmelse mellan socialförsäkringsnämnds protokoll och utsända beslutsmeddelanden (400-1994)	392
Kritik mot försäkringskassa för dröjsmål med omprövning av beslut i ett sjukbidragsärende (94-1993)	393
Fråga om vilket material försäkringskassas prövning enligt 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring bör omfatta (3257-1993)	395
Försäkringskassa har underlåtit att meddela ett överklagbart avvisningsbeslut när den försäkrade inkom med ytterligare en anmälan rörande en arbetsskada som tidigare prövats (4526-1993)	397

Miljö- och hälsoskydd

Kritik mot länsstyrelse för handläggningen av ett ärende rörande tillstånd till täktverksamhet; länsstyrelsen har bl.a. under avsevärd tid accepterat att verksamheten pågick trots att tidigare tillstånd löpt ut (2604-1992)	399
--	-----

Utbildnings- och kultursektorn

Fråga om skolledning genom att förbjuda elever att lyssna på viss musik och att omhänderta ett kassettband handlat grundlagsstridigt (3732-1993)	406
Kritik mot rektor vid lågstadieskola för att inte ha vidtagit tillräckliga åtgärder för att tillmötesgå förälders önskan om	

att dennas dotter skulle placeras i viss skola; även fråga om utformning av blankett för önskemål om viss skolplacering (757-1993)	410
--	-----

Kyrkliga ärenden

Kritik mot kyrkoherde som utan bemyndigande beslutat i fråga om upplåtelse av kyrka för en konsert (341-1994) ...	416
Åtal mot en präst för tjänstefel har ogillats (vigsel av senildement kvinna) (2682-1989, 710-1990, 3689-1992) ...	418

Kommunikationsväsendet

Fråga om Vägverkets rutiner för återlämnande av återkallade körkort vid spårrettidens utgång (2126-1993)	433
Luftfartsverkets — i författning ej reglerade — verksamhet med antagning till utbildning till flygledare har ansetts innebära myndighetsutövning (3291-1992)	436

Plan- och byggnadsväsendet

Kritik mot byggnadsnämnd angående underlåtenhet att behandla fråga om framställning hos åklagare om tilläggsavgift (2438-1993)	442
Kritik mot byggnadsnämnd i fråga om prioritering av bygglovsärenden (4177-1992)	447
Kritik mot byggnadsnämnd angående utformningen av vissa skrivelser till sökanden i ett ärende om bygglov (3053-1993)	453
Namngivning av gata och ändring av postadress. Bl.a. fråga om kommuns befogenhet (3548-1992)	457
Kritik mot fastighetsbildningsmyndighet angående avfattningen av yttrande till JO efter remiss (4214-1993)	459

Allmänna kommunalärenden

Fråga om på vilken nivå — nämnden eller förvaltningen — som klagomål över ett ärendes handläggning bör besvaras (2495-1993)	463
Fråga om överlämnande av torghandelsadministration till en företagarförening (2140-1992)	466
Tre fall rörande tillämpning av reglerna om kommunalt partistöd m.m. Frågor bl.a. om gränsdragning mellan olika stödformer och om definiering av bidragsberättigat parti (220-1993, 435-1993, 509-1993, 736-1993)	468

Frågor om tillstånd för omyndig att driva näring, tillstånd för förmyndare att uppta lån på den omyndiges vägnar, jäv för överförmyndare m.m. (3705-1992)	485
Kritik mot en överförmyndare för långsam handläggning av ett ärende om entledigande av förvaltare (47-1993)	492
Kritik mot en överförmyndarnämnd för brister i handläggningen av ett förmynderskapsärende (973-1993)	495

Offentlighet och sekretess

Socialtjänst samt hälso- och sjukvård

Fråga om rätt för ledamot i socialnämnden att ta del av personakter vid nämndens förvaltning (1847-1993)	500
Sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen gäller även för uppgift i anmälan till JO som JO remitterat till socialnämnden för yttrande. På grund av den mer begränsade sekretessen hos JO bör socialnämnden upplysa den som vill ta del av anmälan om möjligheten att begära att utfå uppgiften hos JO (3957-1993)	503
Kritik mot en socialförvaltning angående utlämnande av handlingar (524-1993)	504
Domstol hade uppdragit åt en socialförvaltning att anordna s.k. samarbetssamtal med anledning av en tvist rörande vårdnad av barn. Fråga om i vilken utsträckning socialförvaltningen, på grund av bestämmelsen i 7 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen, ägde att till domstolen lämna en redogörelse för vad som förekommit vid samtalen (2522-1993)	506
Två vårdare vid en omsorgsförvaltning hade med egen utrustning videofilmat verksamheten för tre utvecklingsstörda som de svarade för. Vårdarna hade därefter på fritiden redigerat inspelningarna och framställt sammanlagt åtta filmer som de avsett att kopiera och ge till de utvecklingsstörda. Fråga om filmerna utgjort allmän handling och om det på grund av sekretess förelegat hinder mot att ge kopior av filmerna till omsorgstagarna (323-1992)	511
Fråga om skyldighet för sjukhus att på begäran av polismyndighet lämna ut uppgifter rörande skada på barn (3624-1993)	516
Tolkning av begreppet expediera i tryckfrihetsförordningen (3680-1993)	519

Meddelarfrihet

Frågor rörande yttrande- och meddelarfrihet för personal vid en kommunal vårdcentral (2236-1993)	521
Ifrågasatt begränsning av meddelarfriheten vid Socialförvaltningen i Älmhults kommun (3413-1993)	527

Ingripande mot anställda hos kommun för att de meddelat sig med pressen (817-1993, 856-1993)	530
Fråga om brott mot tystnadsplikt har begåtts när befattningshavare inom socialtjänsten skrev ett genmäle, som publicerades i en tidning, med anledning av uppgifter i massmedia rörande nämndens handläggning av ett biståndsärende (769-1994)	533
Kritik mot en kommunal omsorgschef. Fråga om begränsningar av kommunalanställd personals kontakter med media till att avse personalens fritid. Tillika fråga om omsorgschefens agerande gentemot en landstingsanställd läkare som utnyttjat en grundlagsfäst rättighet (674-1993)	538
Kritik mot en kommunal nämnd i anledning av att nämnden uppdragit åt en tjänsteman att efterforska källan till uppgifter som publicerats i dagspress och som omfattats av den s.k. meddelarfriheten (4461-1992)	543
Kritik mot Ombudsmannen mot etnisk diskriminering för åtgärder mot två personer som författat en i en dagstidning publicerad insändare (622-1993, 2086-1993)	547
Kritik mot uppmaning till rektorer att ej delta i den politiska debatten (1142-1994)	551
Kritik mot ordningsregel vid skola, vilken förbjöd de anställda att aktivt lämna negativ information till massmedia (3916-1993)	554

Övriga områden

Fråga om utlämnande av allmän handling vid pastorsexpedition (pastorsämbetets handlingar) (154-1993)	560
Fråga om utlämnande av allmän handling vid pastorsexpedition (kyrkokommunala handlingar) (655-1993)	563
Fråga om Regeringsrättens handläggningstider i mål rörande utlämnande av allmän handling (392-1993)	566
Fråga om avgiftsdebitering vid utlämnande av allmän handling för släktforskningsändamål (701-1993)	568
Kritik mot länsbostadsnämnd för dröjsmål med handläggningen av en begäran att få ut allmänna handlingar, vilka det ankom på nämnden att identifiera (1206-1993)	571
Användande av förbehåll enligt 14 kap. 9 eller 10 § sekretesslagen i samband med bolagisering av affärsverk m.m. (2079-1993)	574
Kritik mot Arbetsdomstolens ordförande för att en bandupptagning kommit att förstöras trots att ett domstolens beslut att inte lämna ut kopia av upptagningen ännu inte hade vunnit laga kraft, m.m. (1204-1993)	583
Fråga om skyldighet för myndighet med flexibel arbetstid att efter den fasta arbetstidens utgång tillhandahålla allmän handling (1993-1993)	589
En till försäkringskassas lokalkontor inkommen skrift har	

förstörts under medverkan av kontorets chef (3471-1993)	593	1994/95:JO1
Kritik mot kanslichef vid Statens person- och adressregisternämnd (SPAR-nämnden) för dennes agerande i samband med en begäran om utfående av vissa registeruppgifter. Även fråga om underrättelse till den myndighet vars telefaxutrustning använts för att översända begäran (1650-1993)	595	
Fråga om utlämnande av allmän handling. Försäkringskassa har missförstått innebörden av begreppet myndighet som förvarar handling (2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen) (4642-1993)	599	

Bilagor

Instruktion för Riksdagens ombudsmän	602
Uttalanden rörande motivering av JO:s avskrivningsbeslut	607
Personalorganisationen	609
Sakregister	610
Summary in English	623

Riksdagens ombudsmän överlämnar härmed enligt 11 § lagen med instruktion för riksdagens ombudsmän ämbetsberättelse för tiden den 1 juli 1993—den 30 juni 1994.

1 Organisationen m.m.

Riksdagen beslöt den 4 maj 1994 att omvälja justitieombudsmannen Jan Pennlöv att vara justitieombudsman från valet till dess att nytt val genomförts under fjärde året därefter.

Lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän i aktuell lydelse den 1 juli 1994 finns intagen i bilaga 1 till denna ämbetsberättelse. Arbetsordningen för riksdagens ombudsmannaexpedition finns intagen i ämbetsberättelsen 1993/94, bilaga 2.

En redogörelse för personalorganisationen under verksamhetsåret finns i bilaga 3 till denna ämbetsberättelse.

I bilaga 2 redovisas vissa JO-uttalanden rörande JO:s rätt att själv avgöra om och i vad mån avskrivningsbeslut skall motiveras.

2 Verksamheten

2.1 Totalstatistiken

Balansläget

Ingående balans	831
Nya ärenden	
Remisser och andra skrivelser från myndigheter	45
Klagomål och andra framställningar från enskilda	4 589
Initiativärenden med anledning av inspektioner	53
Initiativärenden på grund av uppgifter i massmedia m.m.	54
	4 741
Summa balanserade och nya ärenden	5 572
Avslutade ärenden	4 570
Utgående balans	1 002

Antalet nya ärenden under perioden var 4 741, vilket innebär en ökning med 40 (0,8 %) jämfört med närmast föregående verksamhetsår. 107 av de nya ärendena var inspektions- eller andra initiativärenden, en minskning med 126. Denna mycket markanta minskning beror till största delen på ändringar i rutinerna vad gäller remisser till myndigheterna efter inspektioner, främst inom JO Wahlströms tillsynsområde. Hennes bedömningar med anledning av iakttagelser under inspektionerna tas istället i största möjliga omfattning in i inspektionsprotokollen. 45 ärenden föranleddes av remisser från departementen (en minskning med 1 jämfört med verksamhetsåret 1992/93). Antalet nya anmälningssärenden var 4 589, vilket motsvarar en uppgång med 167 eller knappt 4 % i förhållande till närmast föregående verksamhetsår. Den långsiktiga utvecklingen mot allt fler anmälningssärenden har således fortsatt, men ökningstakten har varit lägre än under verksamhetsåret 1992/93.

Under verksamhetsåret avgjordes 4 570 ärenden, 44 (ca 1 %) färre än 1992/93, dock det näst högsta antalet någonsin. Av de avslutade ärendena var 4 385 anmälningsärenden, 51 remissärenden samt 134 inspektions- eller andra initiativärenden. Antalet oavgjorda ärenden i balans var vid verksamhetsårets utgång 1 002. Balansläget har således försämrats med 171 ärenden, vilket motsvarar drygt 20 %.

1994/95:JO1

Klago- och initiativärenden 1.7.1982—30.6.1994

År	Klagoärenden och remisser	Initiativärenden
1982/83	3 688	133
1983/84	3 397	101
1984/85	3 163	141
1985/86	3 323	85
1986/87	2 899	84
1987/88	2 803	136
1988/89	2 855	163
1989/90	3 477	176
1990/91	3 883	260
1991/92	4 076	213
1992/93	4 468	233
1993/94	4 634	107

Månadsöversikt över ärendena under verksamhetsåret

Månad	Nya	Avslutade	Balans
Juli	310	150	991
Augusti	322	357	956
September	395	444	907
Oktober	458	416	949
November	445	421	973
December	336	322	987
Januari	399	471	915
Februari	378	389	904
Mars	452	474	882
April	373	332	923
Maj	436	415	944
Juni	437	379	1002
Summa	4 741	4 570	

Tablå över utgången i de under tiden 1 juli 1993—30 juni 1994 avgjorda inspektions- och övriga initiativärendena

Sakområde	Avgjorda utan slutlig anledning till kritik	Erinran eller annan kritik	Åtal eller disciplinär bestraffning	Förundersökning inledd; nedlagd utan att åtal väckts	Framställning till riksdagen eller regeringen	Summa ärenden
Domstolsväsendet	4	11	-	-	1	16
Åklagarväsendet	-	4	-	-	-	4
Polisväsendet	5	10	2	1	-	18
Försvarsväsendet	1	3	-	-	-	4
Kriminalvård	3	3	-	-	-	6
Socialtjänst	5	5	-	-	-	10
Hälsö- och sjukvård	4	5	-	-	-	9
Exekutionsväsendet	-	1	-	-	-	1
Utbildningsväsendet	2	10	-	-	-	12
Taxerings- och upp- bördsväsendet	1	1	-	-	-	2
Miljö- och hälso- skydd m.m.	1	17	-	-	-	18
Plan- och byggnads- väsendet	1	11	-	-	-	12
Övriga ärenden vid länsstyrelser	-	3	-	-	-	3
Utlänningsärenden	2	1	-	-	-	3
Länsarbetsnämnderna och yrkesinspek- tionerna	-	4	-	-	-	4
Svenska kyrkan	-	-	1	-	-	1
Offentlighet och sekretess, yttrandefrihet	-	5	-	-	-	5
Övriga förvaltnings- ärenden	2	4	-	-	-	6
Summa ärenden	31	98	3	1	1	134

Tablå över utgången i de under tiden 1 juli 1993—30 juni 1994 avgjorda klagörendena

Sakområde	Avvisning eller av- görande utan särskild utredning	Överlämnande enligt 18 § in- struktionen	Avgjorda efter ut- redning; utan kritik	Erinran eller annan kritik	Åtal eller discipli- när åt- gärd	Förunder- sökning inledd; nedlagd utan att åtal väckts, kritik	Framställ- ning till riksdagen eller reger- ingen	Summa ärenden
Domstolsväsendet	159	1	134	22	-	-	-	316
Aklagarväsendet	76	1	133	14	-	1	-	225
Polisväsendet	166	12	266	33	2	-	-	479
Försvarsväsendet	10	-	6	2	-	-	-	18
Kriminalvård	165	5	284	40	-	-	-	494
Socialtjänst	174	34	387	65	-	-	-	660
Hälso- och sjukvård	117	4	123	9	-	-	-	253
Allmän försäkring	86	1	94	28	-	-	-	209
Arbetsmarknad m.m.	59	6	25	28	-	-	-	118
Plan- och byggnads- väsendet	58	-	38	13	-	-	-	109
Exekutionsväsendet	58	-	65	8	-	-	-	131
Kommunal självstyrelse	67	-	30	11	-	-	-	108
Väg- och kommunikations- väsendena	84	-	36	12	-	-	-	132
Taxerings- och uppbörds- väsendet, tullväsendet m.m.	56	1	75	16	-	-	-	148
Utbildning och kultur	45	5	51	15	-	-	-	116
Kyrkoärenden	11	-	9	4	-	-	-	24
Överförmyndare och över- förmyndarnämnder	5	-	6	5	-	-	-	16
Jordbruks- och djur- skyddsärenden, miljö- och hälsoskydd m.m.	38	-	65	14	-	-	-	117
Utlänningsärenden	51	1	61	12	-	-	-	125
Övriga länsstyrelseärenden	9	-	8	4	-	-	-	21
Tjänstemannaärenden	59	1	28	9	-	-	-	97
Offentlighets- och yttrande- frihetsärenden	65	2	89	80	-	-	-	236
Övriga förvaltningsärenden	61	-	37	15	-	-	-	113
Frågor utanför kompetens- området samt oklara yr- kanden	120	-	-	-	-	-	-	120
Summa ärenden	1 799	74	2 050	459	2	1	-	4 385

2.2 Besvarande av remisser

Riksdagens ombudsmän har besvarat 51 remisser från olika departement.

Ombudsmännen har gemensamt yttrat sig till

1) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1993:14) EG och våra grundlagar

2) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1993:37) Justitiekanslern — En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m.

3) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1993:40) Fri- och rättighetsfrågor, del A, Regeringsformen och del B, Inkorporering av Europakonventionen

4) Civildepartementet över betänkandet (SOU 1993:109) Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots.

JO Eklundh har yttrat sig till

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

2) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1993:29) Brottsoffren i blickpunkten — åtgärder för att stärka brottsoffrens ställning

3) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1993:60) Polisens rättsliga befogenheter

4) Justitiedepartementet över Justitiekanslerns rapport Offentlighetsprincipen, tillämpning vid beslag och konfiskering med anledning av tryck- och yttrandefrihetsbrott — förslag till lagändringar *samt* Justitiedepartementets promemoria Några rättegångsfrågor i tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål

5) Justitiedepartementet över promemorian Brottsofferfond

6) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1993:55) Det allmännas skadeståndsansvar

7) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1993:92) Den centrala polisorganisationen.

JO Norell Söderblom har yttrat sig till

1) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1993:31) Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården

2) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1993:30) Rätten till bistånd inom socialtjänsten

3) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1993:35) Reaktion mot ungdomsbrott

4) Socialdepartementet över departementspromemorian (Ds 1993:38) Enskild vård och omsorg — offentlig tillsyn

5) Socialdepartementet över en inom departementet utarbetad delrapport angående sekretess m.m. hos Barnombudsmannen — alternativa lösningar till lagreglering

6) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1993:80) Ökat skydd för barn — ytterligare åtgärder mot sexuella övergrepp m.m.

7) Socialdepartementet över rapporten (SOU 1993:93) Vårdens svåra val.

JO Pennlöv har yttrat sig till

1) Försvarsdepartementet över betänkandet (SOU 1992:139) Totalförsvarsplikt *samt* delbetänkandet (SOU 1993:36) Lag om totalförsvarsplikt

2) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1993:11) Socialförsäkringsregister

3) Kulturdepartementet över betänkandet (SOU 1993:54) Utvisning på grund av brott

4) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 1993:58) Effektivare ledning i statliga myndigheter

5) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 1993:62) Rättssäkerheten vid beskattningen

6) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1993:76) Verkställighet av fängelsestraff

7) Försvarsdepartementet över betänkandet (SOU 1993:89) Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande

8) Justitiedepartementet över den inom departementet utarbetade promemorian Försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll m.m.

9) Kulturdepartementet över betänkandet (SOU 1993:120) Upphållstillstånd och avvisning

10) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1994:5) Kriminalvård och psykiatri

11) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1993:115) Social trygghet och EES

12) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 1994:44) Folkbokföringsuppgifterna i samhället.

JO Wahlström har yttrat sig till

1) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1993:10) En ny datalag

2) Miljö- och naturresursdepartementet över betänkandet (SOU 1993:27) Miljöbalk

3) Miljö- och naturresursdepartementet över ett yttrande från Statens naturvårdsverk angående rapporter från vissa länsstyrelser om bebyggelse inom strandskyddsområde i glesbygd

4) Civildepartementet över departementspromemorian (Ds 1993:16) Avgifter inom kommunal verksamhet — förslag till modifierad självkostnadsprincip

5) Kulturdepartementet över betänkandet (SOU 1993:39) En gräns för filmcensuren

6) Kulturdepartementet över departementspromemorian (Ds 1993:49) Förvaring av allmänna handlingar hos andra än myndigheter

7) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1993:50) Serveringsbestämmelser — förslag till ändringar i lagen om handel med drycker

8) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1993:34) Specialdomstolarna i framtiden

9) Miljö- och naturresursdepartementet över betänkandet (SOU 1993:66) Lag om införande av miljöbalken

10) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1993:55) Några frågor om sekretess

11) Justitiedepartementet över promemorian Prövningstillstånd i kammarrätt

12) Miljö- och naturresursdepartementet över betänkandet (SOU 1993:94) Anpassad kontroll av byggandet

13) Civildepartementet över departementspromemorian (Ds 1993:67) Servicesamverkan vid medborgarkontor

14) Justitiedepartementet över promemorian Fråga om sekretess i verksamhet som avser tillsyn över stiftelser

15) Civildepartementet över betänkandet (SOU 1993:90) Lokal demokrati i utveckling

16) Miljö- och naturresursdepartementet över departementspromemorian (Ds 1993:64) Regler om handel med skyddade djur- och växtarter m.m.

17) Utrikesdepartementets handelsavdelning över betänkandet (SOU 1994:10) Anslutning till EU; Förslag till övergripande lagstiftning

18) Kommunikationsdepartementet över den inom departementet utarbetade rapporten Rättsliga aspekter på betalteletjänster m.m.

19) Miljö- och naturresursdepartementet över betänkandet (SOU 1994:36) Miljö- och fysisk planering

20) Justitiedepartementet över promemorian Överklagande av Datainspektionens beslut i ärenden enligt inkassolagen

21) Justitiedepartementet över en promemoria om sekretess för uppgifter hos Statens institut för handikappfrågor i skolan.

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

Under verksamhetsåret har *ChefsJO Eklundh* gjort en framställning till regeringen (Justitiedepartementet) med stöd av 4 § instruktionen för Riksdagens ombudsmän. Framställningen avsåg en översyn av vissa processuella problem — bl.a. frågor om processbehörighet och de rättsliga förutsättningarna för att meddela tredskodom — då ett aktiebolag, som är part i en process, saknar styrelse, se s. 24.

ChefsJO Eklundh har vidare överlämnat till

Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen ett beslut rörande polismyndighets skyldighet att biträda med handräckning enligt 47 § andra stycket 2 lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, se s. 163.

JO Norell Söderblom har överlämnat till

1) Socialdepartementet ett beslut rörande placering i häkte av en utvecklingsstörd minderårig, som i rättspsykiatriskt utlåtande förklarats vara i behov av rättspsykiatrisk vård, se s. 371.

2) Socialförsäkringsutskottet, Kulturdepartementet och Socialdepartementet ett beslut rörande en gränsdragningsfråga mellan utlänningslagstiftningen och sociallagstiftningen, se s. 248.

3) Socialdepartementet ett beslut i ett initiativärende rörande omständigheterna vid en avvikning från en rättspsykiatrisk vårdenhet, innefattande bl.a. vissa uttalanden om förutsättningarna för att från sjukvårdens sida få lämna ut sekretessbelagd information till en stödperson (3220-1993).

JO Wahlström har överlämnat till

1) Utbildningsdepartementet ett beslut i ett initiativärende rörande av en skolstyrelse beslutade begränsningar i utbudet av hemspråksundervisning, innefattande bl.a. uttalanden om myndighets tillämpning av föreslagna men ännu ej beslutade föreskrifter (1891-1992)

2) Kommunikationsdepartementet och Datainspektionen ett beslut i anledning av att en myndighet utsänt en försändelse med personligt meddelande av delvis integritetskänslig karaktär utan att innesluta försändelsen i kuvert (3904-1992)

3) 1993 års Vallagskommitté ett beslut rörande handläggningen av en förrättning för utseende av ersättare för kommunfullmäktigledamot (4426-1992).

1994/95:JO1

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

Under verksamhetsåret har inga åtal väckts.

Anmälan för vidtagande av disciplinär åtgärd har gjorts i ett fall, nämligen till Statens ansvarsnämnd mot en polisintendent, som utan stöd i lag låtit upplösa en offentlig tillställning; Statens ansvarsnämnd beslöt den 20 juni 1994 om disciplinpåföljd i form av en varning, se s. 126, dnr 3708-993.

Med stöd av 18 § JO-instruktionen har klagomål i 74 fall lämnats över till annan myndighet för prövning och avgörande.

2.5 Inspektionsverksamheten

ChefsJO Claes Eklundh har inspekterat Malmö tingsrätt, Enköpings tingsrätt, Sundsvalls tingsrätt, Åklagarmyndigheten i Malmö, Åklagarmyndigheten i Sollentuna, Polismyndigheten i Malmö (narkotikaroteln), Säkerhetspolisens länssektion i Malmö, Polismyndigheten i Jakobsberg och Polismyndigheten i Sundsvall. Han har dessutom avlagt besök vid Hovrätten för nedre Norrland. *Byråchefen Krister Malmsten* har på chefsJO Eklundhs uppdrag inspekterat Polismyndigheten i Mora (polisstationerna i Särna resp. Idre) och Polismyndigheten i Åmål. Inspektioner och besök har omfattat sammanlagt 19 dagar.

JO Gunnel Norell Söderblom har inspekterat vårdnämnderna Visby norr och Visby söder i Gotlands kommun, Smittskyddsläkaren i Stockholms läns landsting, Omsorgsförvaltningen i Västerbottens läns landsting, Socialnämnden i Umeå kommun, Omsorgsnämnden och dess förvaltning i Kristianstads kommun, Socialnämnden i Kristianstads kommun samt Allmänpsykiatriska kliniken vid Centralsjukhuset i Kristianstad. Hon har vidare, tillsammans med *JO Jan Pennlöv*, besökt Kriminalvårdsanstalten Hall samt Rättsmedicinalverket. *Byråchefen Anders Thunved* har på JO Norell Söderbloms uppdrag besökt Härnösands sjukhus, Sundsvalls sjukhus och Akademiska sjukhuset i Uppsala, väsentligen för utredning i visst ärende. *Byråchefen Christer Sjöstedt* har på JO Norell Söderbloms uppdrag dels inspekterat Kriminalvårdsanstalten Kumla (tillsammans med byråchefen Jörgen Buhre), dels besökt Sahlgrenska sjukhuset i Göteborg, väsentligen för utredning i visst ärende. Inspektioner och besök har omfattat sammanlagt 16 dagar.

JO Jan Pennlöv har inspekterat Skattemyndigheten i Östergötlands län, Kronofogdemyndigheten i Norrbottens län, Norrlands signalregemente (S 3), Bodens artilleriregemente (A 8/Fo 63), Livregementets husarer (K 3), Östergötlands läns allmänna försäkringskassa, Kalmar läns allmänna försäkringskassa, Överförmyndarnämnden i Jönköpings kommun samt Frivårdsmyndigheten och Övervakningsnämnden i Lin-

köping. Han har vidare besökt Riksskatteverket och — tillsammans med *JO Norell Söderblom* — Kriminalvårdsanstalten Hall. *Byråchefen Kristina Boutz* har på *JO Pennlövs* uppdrag inspekterat Sundsvalls tingsrätt med avseende på handläggningen av förmynderskapsärenden och tillsyn över överförmyndare. *Byråchefen Jörgen Buhre* har (tillsammans med byråchefen Christer Sjöstedt) på *JO Pennlövs* uppdrag inspekterat Kriminalvårdsanstalten Kumla. Inspektioner och besök har omfattat sammanlagt 16 dagar.

JO Stina Wahlström har inspekterat Patent- och registreringsverket, Centrala studiestödsnämnden (huvudkontoret i Sundsvall), Länsstyrelsen i Skaraborgs län, Länsrätten i Skaraborgs län, Byggnadsnämnden i Västerviks kommun, Barn- och utbildningsnämnden i Västerviks kommun samt Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Västerviks kommun. Byråchefen Lars Clevesköld har på *JO Wahlströms* uppdrag inspekterat Centrala studiestödsnämnden i Stockholm. Inspektionerna har omfattat sammanlagt 9 dagar.

2.6. Samråd med riksdagens konstitutionsutskott m.m.

I samband med överlämnandet till riksdagen av ämbetsberättelsen 1993/94 informerade justitieombudsmännen den 18 november 1993 konstitutionsutskottet om ämbetsberättelsens innehåll samt i övrigt om verksamheten under 1992/93.

Två tjänstemän vid konstitutionsutskottets kansli besökte ombudsmannaexpeditionen den 15 november 1993 för att orientera sig om verksamheten och arbetsläget.

Konstitutionsutskottets presidium diskuterade vid ett besök på ombudsmannaexpeditionen den 12 januari 1994 med ombudsmännen angelägenheter av gemensamt intresse, bl.a. personal- och budgetfrågor samt den kontinuerligt ökande tillströmningen av anmälningar från allmänheten. I mötet deltog även KU:s och JO:s kanslichefer.

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

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

ChefsJO Eklundh deltog den 14 april 1994 i en av Raoul Wallenberg Institute anordnad konferens i Lund angående mänskliga rättigheter och den 15–17 juni 1994 i en polischefskonferens i Malmö. Han föreläste den 22–24 september 1993 vid en polischefskurs i Halmstad samt den 21–22 oktober 1993 vid en av Riksåklagaren anordnad åklagarkurs i Södertälje. Slutligen höll han föredrag på Polishögskolan den 16 november 1993 och den 28 april 1994 samt vid en av Polishögskolan anordnad sammankomst i Vaxholm den 4 mars 1994.

JO Norell Söderblom medverkade den 14 oktober och den 24 november 1993 vid av riksdagen anordnade utbildningsdagar, varvid hon höll

föredrag över ämnet "riksdagens kontrollmakt". Vidare höll hon den 4 februari 1994 ett föredrag om yttrandefrihetsfrågor vid ett seminarium i Stockholm, främst ägnat frågor om offentliganställdas yttrande- och meddelarfrihet.

JO Wahlström medverkade den 10 mars 1994 i ett seminarium i Linköping över ämnet "Yttrandefrihet på jobbet". Den 21 juni 1994 deltog hon i ett av Utrikesdepartementet m.fl. arrangerat internationellt seminarium i Stockholm med rubriken "Seminar for the Palestinian Commission for Citizens' Rights".

3 Internationellt samarbete

JO Norell Söderblom, JO Pennlöv och JO Wahlström deltog i det 32:a Nordiska Juristmötet i Köpenhamn den 18–20 augusti 1993.

I en av Finlands justitieombudsman arrangerad konferens för europeiska parlamentariska ombudsmän den 15–17 september 1993 i Helsingfors deltog *samliga justitieombudsmän*.

ChefsJO Eklundh och JO Wahlström deltog den 1–4 juni 1994 i "The Fourth European Ombudsman Conference", arrangerad i Berlin av Europeiska ombudsmannainstitutet.

JO Norell Söderblom och JO Pennlöv deltog i Europarådets "Fourth Round Table for European Ombudsmen" den 16–18 juni 1994 i Lissabon samt i en i anslutning här till av Portugals Provedor de Justicia anordnad konferens för europeiska parlamentariska ombudsmän den 15 juni.

ChefsJO Eklundh har härutöver deltagit i
 en europeisk ombudsmannakonferens, arrangerad av Europeiska ombudsmannainstitutet och Baskiens regionale ombudsman den 27–28 oktober 1993 i Vittoria Gasteiz, Spanien;
 ett seminarium i Luxemburg den 18–19 oktober 1993 över ämnet "The European Ombudsman: Legal Aspects and Future Perspectives";
 en konferens i Moskva den 1–3 december 1993, arrangerad av bl.a. Europarådet, med temat "The Functions of the Police in a Democratic Society";
 en av Europarådet arrangerad konferens i Riga den 26–27 maj 1994;

"International Symposium on Ombudsman", arrangerat i Tokyo den 20–25 juni 1994 av Administrative Inspection Bureau inom den japanske premiärministerns kansli.

JO Norell Söderblom deltog under tiden den 16–20 oktober 1993 i symposiet "Forum on the Ombudsman in Europe and Italy" i Siena, arrangerat av Il Cittadino Ritrovato och universitetet i Siena.

JO Pennlöv medverkade i seminarier och informationsmöten i Estland, Lettland och Litauen under tiden den 31 oktober–5 november 1993.

JO Wahlström medverkade den 25–26 februari 1994 i ett seminarium vid universitetet i Padova över ämnet "The Ombudsman and the Protection of Human Rights".

Ämbetet besöktes den 20 september 1993 av Cyperns Ombudsman (Commissioner for Administration) Mr. Nicos Charalambous, den 21 februari 1994 av Ombudsmannen i Lesotho, Mr. H. M. Ntsaba, den 23—24 mars 1994 av det norska Stortingets Ombudsmann för Forvaltningen Arne Fliflet med medarbetare och den 5 maj 1994 av Finlands Justitieombudsman Jacob Söderman med medarbetare. Vidare mottogs den 20 oktober 1993 petitionsutskottet vid lantdagen (delstatsparlamentet) i Sachsen, den 25—26 oktober 1993 en parlamentarikerdelegation från Conseil de la Region de Bruxelles Capitale, Belgien, den 11 februari 1994 en delegation från Tjeckiska republikens parlament (Committee for Petitions, Human Rights and Ethnic Minorities), den 19 april 1994 två delegater från City Council Asakiyawa, Japan, den 3 maj 1994 en delegation från Thailands parlament (Advisors to the First Deputy House Speaker), den 4 maj 1994 en delegation från Provincial Administration Association m.fl. organ i provinsen Guangdong, Kina, den 26 maj 1994 en grupp stipendiater från skilda länder, deltagande i ett utbildningsprogram som organiserats av Institutet för rättsutvecklingsstöd, den 31 maj 1994 två delegater från Ministry of Local Government, Lands and Housing i Botswana, den 31 maj 1994 även en delegation från Laos (bl.a. vice justitieministern Mr. Somlit Chantaha-chak och Högsta domstolens president Mr. Ket Kiettissak), den 3 juni 1994 två yngre jurister (stipendiater) från Litauen resp. Estland samt den 22 juni 1994 två delegater från Canadian Human Rights Commission. Ämbetet har härutöver mottagit besök den 17 september 1993 av Ass. Prof. Yvonne M. Martin från University of Victoria, Canada, den 18 oktober 1993 av Mr. Hiroyuki Jibiki från Kanagawa Prefectural Government, Japan, den 16 november 1993 av Prof. Katsuyo Ueno från Japan, den 25 mars 1994 av Mr. Aminul Hoque, Minister of State for Establishment i Bangladesh, den 16—20 maj 1994 av forskaren vid universitetet i Palermo Mr. Antonio Campione och en medarbetare till honom, den 15 juni 1994 av Ms. Claire McQuillan från Canadian Institute of Governance i Ottawa, den 15 juni 1994 även av Mr. Sahr Matturi från Ministry of Foreign Affairs i Sierra Leone samt den 23 juni 1994 av forskaren och tjänstemannen vid Department of Environment i Storbritannien, Mr. Dick Baxter.

Stockholm i november 1994

Claes Eklundh

Gunnel Norell Söderblom

Jan Pennlöv

Stina Wahlström

/Kjell Swanström

Uttalanden rörande de rättsliga förutsättningarna att meddela tredskodom mot ett aktiebolag som saknar styrelse

(Dnr 824-1992)

ChefsJO Eklundh anförde följande i ett beslut den 26 oktober 1993.

Under inspektion vid Nacka tingsrätt uppmärksammades att tingsrätten meddelat tredskodom mot ett aktiebolag som saknade styrelse. I protokollet från inspektionen antecknades följande.

Mål T 376/90 anhängiggjordes genom en ansökan om betalningsföreläggande i vilken aktiebolaget H yrkade förpliktande för aktiebolaget Q att utge visst belopp jämte ränta. Sedan Q bestritt ansökan hänsköts målet till rättegång. Tingsrätten gjorde därefter flera försök att delge Q kallelse till sammanträde inför rätten. Delgivningsförsöken misslyckades. Enligt anteckning den 5 november 1991 på dagboksbladet i akten uppgav en tjänsteman vid Patent- och registreringsverket att det inte fanns någon styrelse registrerad och att ordinarie revisorn avgått. Uppgifterna avsåg uppenbarligen Q. Av till rätten inkommet utdrag ur aktiebolagsregistret, avseende förhållandena i Q den 12 november 1991 kl. 10.00, framgår att Q saknade till registret anmäld styrelse och suppleant. En revisorssuppleant fanns dock antecknad i registret. Den 8 januari 1992 kallade tingsrätten parterna att inställa sig genom behörig ställföreträdare eller ombud till sammanträde inför rätten den 4 februari 1992. Kallelsen, som beträffande Q delgavs med revisorssuppleanten, innehöll en erinran om att tredskodom kunde komma att meddelas vid utevaro. I protokollet från sammanträdet finns antecknat, förutom annat, följande. "När sammanträdet påropas inställer sig inte någon företrädare för svaranden. Det noteras att svaranden blivit behörigen delgiven kallelse till dagens sammanträde." H begärde tredskodom på grund av Q:s utevaro från sammanträdet. Sammanträdet avslutades med tillkännagivandet att dom skulle meddelas genom att hållas tillgänglig på rättens kansli fredagen den 7 februari 1992 kl. 14.00. I tredskodom den 7 februari 1992 biföll tingsrätten H:s yrkanden samt förpliktade Q att ersätta H dess rättegångskostnader. Som ställföreträdare för Q har i domen upptagits revisorssuppleanten.

Jag beslutade att som ett särskilt ärende ta upp tingsrättens handläggning av målet med avseende på frågan om betydelsen av att Q saknade legal ställföreträdare.

I en vid JO-expeditionen upprättad promemoria antecknades bl.a. följande. Enligt 11 kap. 2 § andra stycket rättegångsbalken förs en juridisk persons talan i rättegång av partens ställföreträdare. Ett aktiebolag företräds enligt huvudregeln i 8 kap. 11 § första stycket aktiebolagslagen (1975:1385) av dess styrelse. Avsaknaden av uppgift om legal

ställföreträdare för ett aktiebolag har i rättsfallet NJA 1990 s. 114 bedömts vara av beskaffenhet att föranleda avvisning av en konkursansökan mot bolaget.

Mot bakgrund av vad som upptagits i inspektionsprotokollet och i promemorian remitterades ärendet till Nacka tingsrätt för upplysningar och yttrande över

1. vilka överväganden som föregick tingsrättens beslut att, trots avsaknad av uppgift om legal ställföreträdare för svarandebolaget, företa målet till förhandling i dettas utevaro och därefter meddela tredskodom, samt

2. varför revisorssuppleanten upptagits i tredskodomen som ställföreträdare för svarandebolaget.

Till tingsrättens remissvar, som avgetts av lagmannen Fredrik Boström, var fogat ett yttrande från tingsfiskalen John Hane.

John Hane anförde följande.

Som ansvarig för den aktuella tredskodomen får jag anföra följande.

1. Justitieombudsmannens fråga rymmer följande uttalande; "Avsaknaden av uppgift om legal ställföreträdare för ett aktiebolag har i rättsfallet NJA 1990 s 114 bedömts vara av beskaffenhet att föranleda avvisning av en konkursansökan mot bolaget". Jag vill redan här klargöra att min tolkning av angivna rättsfall inte överensstämmer med den JO synes vilja göra. Uppgift saknades inte bara om bolagets legala ställföreträdare utan även om dess revisor och aktieägare. I ingressen till referatet i NJA anges också "upplysning om annan ställföreträdare för bolaget saknades.". Det fanns därför inte någon känd person som var behörig att motta bolagets konkursansökan för dess räkning. Bolaget kunde således inte delges ansökningen (genom kungörelse) varför avvisning var den enda till buds stående möjligheten.

Av 9 § 1 st 2 p delgivningslagen framgår att för det fall behörig ställföreträdare för juridisk person saknas kan delgivning i stället ske med någon som har behörighet att sammankalla den juridiska personens beslutande organ. Delgivning kan således ske med revisor eller aktieägare. Denna regel fanns tidigare i rättegångsbalken 33 kap 17 § och dessförinnan i äldre rättegångsbalken 11 kap 15 § 2 st och bör läsas i förening med aktiebolagslagen 9 kap 6, 3 och 8 § (i denna lags nuvarande lydelse) angående revisors och aktieägars befogenhet att antingen själv eller genom anmälan till länsstyrelsen sammankalla bolagsstämma där ny styrelse utses. Domstolsverket nämner denna delgivningsmöjlighet som en praktisk realitet i sin konkurshandbok (avsnitt 1.3.2.5.) vilket åtminstone talar för att författarna till handboken ansett den tillämplig i situationer som den förevarande. Jag har i avsaknad av uppgift om ordinarie revisor och aktieägare ansett att revisorssuppleanten trätt i den ordinarie revisorns ställe och att han därigenom kunnat motta delgivning för bolagets räkning. På kallelsen till den muntliga förberedelsen har också angetts att han kallats i egenskap av revisor för bolaget.

I flera hovrättsbeslut (exv Svea hovrätt, avd 10, beslut 1990-11-08 i mål Ö 3200/90 och avd 8 i beslut 1990-09-06 i mål Ö 2506/90) har en uppgift om bolagets aktieägare — i avsaknad av uppgift om styrelse — ansetts medföra att konkursansökningar mot bolaget inte skulle avvisas utan i stället delges med aktieägaren. Det sistnämnda beslutet hänvisar f.ö. direkt till NJA 1990 s 114 vilket även Svea hovrätt, avd 15, gjorde i sitt beslut 1991-03-07 i mål Ö 474/91. Hovrätten avvisade i det målet

en konkursansökan med motivering att bolaget saknade styrelsesuppleant och därför inte kunde kära och svara i målet. Hovrättspraxis tycks således något vacklande.

Frågan hur konkursansökningar skall handläggas i situationer som den förevarande — dvs mot aktiebolag utan till PRV anmäld styrelse — har varit föremål för praxisdiskussioner vid Stockholms tingsrätt, avd 6, se protokoll från dessa den 22 augusti 1990 och den 17 juni 1991. Vid det förstnämnda tillfället var mötets mening följande. Delgivning skulle ske med bolagets revisor eller aktieägare. Om det inte medförde att någon behörig ställföreträdare blev känd för tingsrätten skulle kåranden vid avvisningsäventyr antingen underrätta tingsrätten om vem som var bolagets behöriga ställföreträdare, eller visa att man inlett likvidationsförfarande mot bolaget. Vid den senare praxisdiskussionen antecknades som mötets mening att tingsrätten kunde meddela beslut mot ett bolag som delgivits i laga ordning, dvs även genom revisor.

I det nu aktuella målet begärde tingsrätten uppgift av kåranden om med vem svarandebolaget kunde delges. Kåranden i detta dispositiva tvistemål uppgav att delgivning kunde ske med revisorn och underlät därmed att utnyttja sin möjlighet att jämlikt 13 kap 4 § 1 st 3 p aktiebolagslagen ansöka om svarandebolagets försättande i likvidation. Sedan svarandebolaget sålunda lagligen delgivits har tingsrätten handläggningsmässigt hamnat i en situation där, såvitt jag uppfattat det, varken lagstiftaren eller rättspraxis anvisar någon entydig lösning. Tingsrätten har sedan kåranden yrkat tredsakod om haft följande alternativ att välja mellan. a) Tingsrätten kunde ha avvisat käromålet. b) Tingsrätten kunde ha vilandeförklarat målet och förelagt kåranden vid avvisningsäventyr att ange behörig ställföreträdare för svaranden eller inleda likvidationsförfarande. c) Tingsrätten kunde ha låtit svarandebolaget drabbas av delgivningens fulla rättsföljd och meddelat tredsakod.

Mot alternativ a) talar i första hand borgenärsintressen. En sådan lösning skulle öppna möjligheter för gäldenärsbolag med klara betalningsförpliktelser mot sig att på ett enkelt sätt förhålla — i princip hur länge som helst — borgenärernas ansträngningar att få en verkställbar exekutionstitel. Denna synpunkt gör sig inte mindre gällande av de följder av 1980-talets högkonjunktur som tingsrätten nu verkar i.

Samma skäl talar — om än inte med samma styrka — också mot alternativ b). Ett kan hända tillspetsat exempel är situationen att svarandebolaget inför likvidationsshotet undanröjer grunden för denna och därefter, innan dom meddelas, låter styrelsen avgå på nytt. Att förelägga kåranden i ett dispositivt mål — samma kårande som valt att inte ansöka om svarandebolagets försättande i likvidation — att inleda likvidationsförfarande mot svaranden förefaller inte heller helt lämpligt. Ett alternativ de lege ferenda vore att rätten i en situation som den förevarande ägde ex officio anmäla till PRV att bolaget var likvidationspliktigt.

Väga skäl talar också emot alternativ c), den av mig valda tredsakodslösningen. Häremot talar naturligtvis i första hand det faktum att ett bolag utan styrelse i princip saknar möjlighet att förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter. Svarandebolagets processobehörighet skulle därmed vara ett rättegångshinder och som sådant föranleda avvisning. Här kan jämföras med NJA 1982 s 820 I och II angående aktiebolag som under pågående tvistemålsprocesser upplösts efter konkurs, vilket föranlett avvisning då sådana omständigheter inte förelåg att bolagen bevarat sin respektive rättskapacitet. Möjligheten att efter upplösning bevara sin rättskapacitet avser speciella situationer (jmf NJA 1979 s 700) och lämnas i det följande därhän.

Det är dock inte fråga om ett oregistrerat eller upplöst bolag, utan om ett likvidationspliktigt sådant. Det är ett bolag som när målet initerades genom ansökan om betalningsföreläggande haft en fulltalig styrelse och under målets handläggning blivit likvidationspliktigt utan att likvidationsförfarande inletts. Bolaget existerar således även — kanhända tillfälligt — utan ställföreträdare. Det är inte självklart att denna brist i en tredskodomssituation är ett rättegångshinder som skall medföra avvisning. Stöd för att käromålet kan prövas i sak har jag framför allt funnit i ett av de hovrättsfall som angetts ovan — Svea hovrätts beslut 900906 i mål Ö 2506/90 — men också i det förhållandet att en laglig möjlighet att delge ett processobehörigt bolag finns och de ändamål som får antas bära upp denna möjlighet idag. Jag har också tagit intryck av Welamsons (SvJT 1982 s 93 f) kritik mot ett hovrättsfall (SvJT 1977 rf s 39) angående avvisad talan mot aktiebolag som efter avskriven konkurs varit likvidationspliktigt, framför allt det borgenärsintresse som Welamson lyfter fram.

Sammanfattningsvis vill jag anföra följande. Även om effektivitets-skäl talar emot det alternativ b) som angetts ovan — vilandeförklara målet med föreläggande för kåranden att ange svarandens ställföreträdare — ter sig denna lösning som den lämpligaste i normalfallet. Det är naturligtvis inte bra att ett svarandebolag får en exekutionstitel mot sig utan att ha fått kännedom om processen, bara för att i det här fallet revisorn underlåtit att agera med därav möjligen föranledd skadeståndsskyldighet för revisorn gentemot aktieägarna. I det ifrågavarande målet frågade tingsrätten kåranden efter person att delge svarandebolaget med. Tingsrättens förfrågan kan i någon mån jämsställas med ett föreläggande att ange ställföreträdare. Kåranden har därvid valt att inte ansöka om likvidation av skäl som inte är bekanta för rätten. Svarandebolaget hade visat sig svårdelgivet — jmf tidsrymden mellan tingsrättens föreläggande ab 12 och svarandebolagets efterkommande av detta, ab 13. Jag anser således att laglig möjlighet finns att meddela tredskodom, men att denna möjlighet skall användas med försiktighet i situationer när borgenärsintresset väger över. Enligt min mening har borgenärsintresset i det nu ifrågavarande målet vägt över. I den bedömningen har jag inte kunnat helt bortse från att svarandebolagets förre ställföreträdare förekommit i flera andra mål vid tingsrätten som ställföreträdare för andra bolag, företrädvis som svarande och då bl a visat sig mycket svårdelgivet. För att kunna meddela tredskodom bör tingsrätten på kallelsen ha meddelat revisorn att han kallats i egenskap av revisor, vilket också skett, samt att det skäligen rådrum som må behövas för att avge svaromål bör sättas något längre än eljest för att ge revisorn en reell möjlighet att sammankalla bolagsstämma om så erfordras.

Även om alternativ b) förutsätter att svarandebolagets processobehörighet är ett avhjälpbart rättegångshinder som om det inte avhjälpas skall medföra avvisning, menar jag att det sagda inte utesluter att målet prövas i sak enligt alternativ c) trots att den processrättsliga situationen i de båda tänkta alternativen är densamma. Jag hyser denna paradoxala uppfattning eftersom jag uppfattar rättsläget som i viss mån oklart. I en sådan situation är det för mig vägledande att minimera den rättsförlust som någondera parten riskerar att lida. Det blir därvid ofrånkomligt att göra en intresseavvägning som i formellt hänseende kanske inte framstår som helt konsekvent.

2. Det förhållandet att revisorn upptagits som ställföreträdare i domslutet beror på en lapsus från min sida. I och för sig föreligger det inte någon skyldighet att ange ställföreträdare i domslutet. Om sådan ändå anges borde bolagets senast kända ställföreträdare ha upptagits. Denne borde dessutom liksom bolaget på dess senaste kända adress ha

fått ett exemplar av domen för kännedom. Så har inte heller skett vilket är ett beklagligt misstag från tingsrättens sida. Vad som förekommit kan kanske i någon grad förklaras med den arbetsbelastning som Justitieombudsmannen själv kunnat iaktta vid sin inspektion. Det bör framhållas att domen delgivits med den enda delgivningsbare revisors-suppleanten och att bolagets adress därför angetts såsom skett.

Fredrik Boström anförde bl.a. följande.

Tingsrätten vill understryka angelägenheten av att borgenärsintresset vinner tillbörligt beaktande i situationer som den aktuella. Hänsynstagande huvudsakligen till gäldenärsintresset kan under vissa förutsättningar medföra avvikelser från lagstiftarens intentioner och t.o.m. framstå som stötande. Möjligen är det aktuella spörsmålet sådant att det — liksom därmed sammanhängande spörsmål — bör lösas genom en klagande lagstiftningsåtgärd, som åt domstol erbjuder ett allmänt och principiellt handlingsmönster i situationer av motsvarande slag.

Rättsläget

Delgivningslagen

Enligt 9 § delgivningslagen (1970:428) skall delgivning med annan juridisk person än staten ske genom att handlingen överbringas till någon som har rätt att företräda den juridiska personen, eller om flera är gemensamt behöriga, till någon av dem. Saknas behörig ställföreträdare men finns någon som har rätt att sammankalla dem som skall besluta i den juridiska personens angelägenheter, överbringas handlingen till denne. Har ett försök till delgivning med behörig ställföreträdare misslyckats eller bedöms delgivningsförsök som utsiktslösa, får delgivning ske genom att handlingen överbringas till en suppleant för en behörig ställföreträdare. Om den juridiska personen har kontor där förvaltningen förs och där någon som har rätt att ta emot delgivning för den juridiska personen vanligen har sitt arbete, men träffas han inte på kontoret under vanlig arbetstid, får handlingen enligt 13 § lämnas på kontoret till någon som är anställd där.

Om en juridisk person i strid med gällande bestämmelser saknar registrerad behörig företrädare eller någon i Sverige bosatt person inte har utsetts att på den juridiska personens vägnar ta emot delgivning samt försök till delgivning på annat sätt har misslyckats eller bedömts som utsiktslösa får sedan den 1 juli 1993 kungörelsedelgivning med stöd av 16 § delgivningslagen användas.

I samband med förslag till ändringar i aktiebolagslagen m.m. (prop. 1992/93:68) diskuterades även vissa frågor rörande delgivning med juridiska personer. Av propositionen framgick (s. 65 ff.) att Riksskatteverket (RSV) hade påpekat bl.a. att det under senare tid allt oftare förekommit att aktiebolagslagstiftningen missbrukades av oseriösa personer i syfte att undvika delgivning och därmed undgå de förpliktelser som åvilar bolaget. Olika lösningar diskuterades. Föredragande statsrådet konstaterade att den sittande Aktiebolagskommittén (Ju 1990:08) har till uppgift att utreda vissa frågor på aktiebolagsrättens område samt att denna kommer att behandla olika problem med anknytning till aktiebolag som saknar företrädare och frågor som gäller registrer-

ing av bolagets företrädare. Statsrådet ansåg sig därför böra avvakta kommitténs förslag innan slutlig ställning togs till vilka åtgärder som borde sättas in för att förhindra det missbruk som påtalades i RSV:s skrivelse. Förslaget till riksdagen inskränktes därför till att avse ändringar i delgivningslagen så att kungörelsedelgivning skulle kunna ske när en juridisk person saknar registrerad behörig företrädare.

Aktiebolagslagen

Enligt 8 kap. 1 § aktiebolagslagen (1975:1385) (ABL) skall ett aktiebolag ha en styrelse med minst tre ledamöter. Uppgår aktiekapitalet eller maximikapitalet inte till en miljon kronor kan dock styrelsen bestå av en eller två ledamöter, om minst en suppleant finns.

Om en styrelseledamots uppdrag upphör i förtid eller annat hinder uppkommer för honom att vara styrelseledamot och det inte finns någon suppleant som kan träda i hans ställe skall enligt huvudregeln i 8 kap. 2 § andra stycket ABL övriga styrelseledamöter vidta åtgärder för att en ny styrelseledamot tillsätts för den återstående mandattiden.

I 8 kap. 3 § ABL föreskrivs att i bolag vars aktiekapital eller maximikapital uppgår till minst en miljon kronor skall styrelsen utse en verkställande direktör. I andra bolag kan styrelsen utse en sådan.

Att styrelseledamöter och verkställande direktör måste uppfylla vissa behörighetskrav framgår av 8 kap. 4 § ABL.

I 9 kap. 1 § ABL sägs att aktieägarnas rätt att besluta i bolagets angelägenheter utövas vid bolagsstämma. Ordinarie bolagsstämma skall enligt 8 kap. 5 § första stycket ABL hållas inom sex månader efter utgången av varje räkenskapsår.

Styrelse väljs av bolagsstämman (8 kap. 1 § andra stycket ABL). Styrelsen företräder bolaget och tecknar dess firma. Styrelsen kan bemyndiga annan att företräda bolaget och teckna dess firma (8 kap. 11 § ABL). Uppgifter om styrelseledamot, verkställande direktör, suppleant och firmatecknare skall enligt 8 kap. 15 § ABL anmälas för registrering. Detsamma gäller enligt 10 kap. 15 § ABL beträffande revisor.

Bestämmelser om ett aktiebolags likvidation och upplösning finns i 13 kap. ABL. Likvidation kan endera vara frivillig eller påtvingad.

Frivillig likvidation innebär att bolagsstämman beslutar om sådan (13 kap. 1 § ABL). När så sker skall detta anmälas till rätten som därefter utan dröjsmål har att utse en eller flera likvidatorer (13 kap. 7 § ABL). Ett aktiebolag kan också tvingas att träda i likvidation. Om ett aktiebolag saknar till registret anmäld behörig styrelse eller verkställande direktör, som skall finnas enligt ABL, skall rätten på anmälan av registreringsmyndigheten eller på ansökan av styrelse, styrelseledamot, verkställande direktör, aktieägare, borgenär eller annan vars rätt kan vara beroende av att någon finns som kan företräda bolaget, förordna att bolaget skall träda i likvidation (13 kap. 4 § ABL). Förfarandet hos rätten regleras i 13 kap. 5 § ABL. Vissa ändringar i likvidationsförfarandet föreslås i prop. 1993/94:43.

Med uttrycket behörig styrelse förstås styrelse som skall finnas enligt bolagsordning och ABL. Om en person inte uppfyller kraven enligt 8 kap. 4 § ABL är denne inte behörig (Kedner-Roos, Aktiebolagslagen, Del II, kap. 11–19, s. 313).

Rättegångsbalken

I 11 kap. 2 § RB sägs bl.a. att bolag, förening eller annat samfund, stiftelse eller annan sådan inrättning, som kan förvärva rättigheter och iklåda sig skyldigheter, kan vara part i rättegång. För part som nu sagts, förs talan av den som är partens ställföreträdare.

När ett särskilt bildat rättssubjekt är part i rättegång, måste det företrädas av ställföreträdare. Vem som är ställföreträdare bestäms av de regler som för varje särskilt slag av organisationer gäller därom (NJA II 1943 s. 122).

Rättspraxis

Frågor som rör behandlingen i rättegång av aktiebolag som saknar registrerad behörig styrelse har under senare år varit föremål för prövning i åtskilliga konkursärenden. Från praxis noteras följande avgöranden.

I ett mål angående ett aktiebolags försättande i konkurs var omständigheterna såvitt här är av intresse följande. Styrelseledamoten hade avlidit i september 1987. Styrelseledamotens hustru var suppleant. Tingsrätten avvisade konkursansökningen. Svea hovrätt, avd. 2, anförde i beslut den 25 april 1989 (mål Ö 450/89) att den omständigheten att ordinarie bolagsstämma inte hållits medför inte att styrelsesuppleantens behörighet att företräda bolaget upphört. Inte heller hade det framkommit något annat som visade att hon av annan anledning saknade behörighet. Hovrätten konstaterade att suppleanten varit behörig att företräda bolaget i målet om dess försättande i konkurs och undanröjde därför tingsrättens avvisningsbeslut.

Samma hovrättsavdelning anförde i ett annat beslut den 2 oktober 1990 (mål Ö 2665/90) följande: "Av handlingarna i målet framgår att konkursansökningen och kallelse till förhandling delgetts bolaget genom styrelseledamoten och verkställande direktören N. Denne har, då behörig styrelse saknades för bolaget, i egenskap av ensam styrelseledamot och verkställande direktör haft rätt att göra en anmälan till länsstyrelsen för sammankallande av bolagsstämma. N. får därför enligt 9 § 1 st 2 p delgivningslagen jämfört med 9 kap. 8 § ABL anses ha varit behörig att med bindande verkan för bolaget ta emot delgivningen. Bolaget har följaktligen behörigen delgivits konkursansökningen och kallelsen till förhandlingen. I kallelsen erinrades om att ansökningen kunde komma att prövas även om bolaget uteblev. Vid detta förhållande borde den omständigheten att bolaget saknade behörig styrelse inte föranlett att konkursansökningen avvisades". Hovrätten undanröjde därför tingsrättens avvisningsbeslut.

I avgörandet RH 1992:15 ansåg Hovrätten för Västra Sverige att det förhållandet att styrelsen inte var fulltalig inte hindrade att delgivning skedde genom att konkursansökningen överbringades till styrelseledamoten.

Avgörandet RH 1992:31 gällde en konkursansökan mot ett aktiebolag som saknade styrelse men där en suppleant fanns. Tingsrätten konstaterade att bolaget saknade styrelse som uppfyllde de krav på sådan som lagen uppställer. Detta medförde i sin tur att bolaget saknade rättshandlingsförmåga och därmed också förmåga att kära och svara vid domstol. Tingsrätten avvisade konkursansökan. Hovrätten ansåg att avsaknaden av behörig styrelse enligt 8 kap. 1 § första stycket ABL, inte medförde att bolaget då skulle anses ha förlorat sin rättskapacitet såsom juridisk person. Enligt hovrätten fick suppleanten anses ha trätt i avgången styrelseledamots ställe. Hovrätten konstaterade att konkursansökan inte hade bort avvisas.

I rättsfallet NJA 1990 s. 114 yrkade staten att ett visst aktiebolag skulle försättas i konkurs. Bolaget saknade till aktiebolagsregistret anmäld styrelse. Tingsrätten anförde att eftersom gäldenärsbolaget saknade ställföreträdare med behörighet att företräda bolaget i denna angelägenhet, kunde konkursansökan inte upptas av tingsrätten. Staten besvärade sig mot beslutet och anförde bl.a. att delgivning av konkursansökan och föreläggande borde ske genom kungörelse. Hovrätten konstaterade att en tillämpning av 15 § delgivningslagen förutsatte att det fanns en bestämd person med vilken delgivning skulle ske och som det av angivna skäl inte gick att nå för delgivning i annan ordning. I målet fanns ingen uppgift om vem som var behörig att motta ansökningen för gäldenärsbolagets räkning. Det saknades därför möjlighet att delge ansökningen genom kungörelse med stöd av 15 §. Förutsättningar saknades också att delge bolaget konkursansökningen med stöd av 16 §. Hovrätten lämnade besvären utan bifall. Högsta domstolen fastställde sedermera hovrättens beslut.

I Nytt Juridiskt Arkiv I finns ytterligare två refererade rättsfall i ämnet. Högsta domstolen behövde dock på grund av mellankommande omständigheter inte ta ställning till de frågor som är aktuella i detta ärende.

I rättsfallet NJA 1991 s. 410 I hade Stockholms tingsrätt avvisat en konkursansökan under motivering att gäldenärsbolaget saknade ställföreträdare med behörighet att företräda bolaget i saken. Svea hovrätt lämnade anförda besvär utan bifall och anförde som motivering för sitt beslut följande: "Enligt 8 kap. 1 § ABL skall styrelse för aktiebolag bestå av minst en ledamot jämte suppleant. Av handlingarna framgår att vid extra bolagsstämma i gäldenärsbolaget utsågs endast en ordinarie styrelseledamot. Däremot utsågs inte någon suppleant för denne. Det finns följaktligen inte någon styrelse i bolaget som uppfyller de krav på en sådan som lagen uppställer. Detta medför i sin tur att bolaget saknar rättshandlingsförmåga och därmed också förmåga att kära och svara vid domstol". Hovrätten fann därför, lika med tingsrätten, att konkursansökningen skulle avvisas.

I ett annat rättsfall NJA 1991 s. 410 II hade Helsingborgs tingsrätt avvisat en konkursansökan med samma motivering som Stockholms tingsrätt gjort i det ovan redovisade referatet. Hovrätten över Skåne och Blekinge lämnade anförda besvär utan bifall och anförde: "Riksskatteverket har till stöd för sin besvärstalan anfört. Bolaget saknar styrelse och därmed behörig ställföreträdare. Bolaget har emellertid en revisor. Enligt 9 kap. 8 § ABL har revisor rätt att sammankalla bolagsstämma och enligt 9 § delgivningslagen kan juridisk person som saknar behörig ställföreträdare delges med någon som har rätt att sammankalla dem som skall besluta i den juridiska personens angelägenheter. Delgivning kan i förevarande fall ske med bolagets revisor, varefter det ankommer på bolaget att utse behörig ställföreträdare. — Enligt 9 kap. 8 § ABL ankommer det på aktiebolagets styrelse att kalla till bolagsstämma. Om stämma som skall hållas enligt sagda lag, bolagsordningen eller stämmobeslut ej sammankallas i föreskriven ordning, skall länsstyrelsen på anmälan av styrelseledamot, verkställande direktör, revisor eller aktieägare sammankalla stämman. Av lagrummet framgår vidare att revisor visserligen genom anmälan till länsstyrelsen under de i lagrummet angivna förutsättningarna kan påfordra att bolagsstämman sammankallas; han kan däremot inte själv sammankalla stämman. Härav följer att någon delgivning av bolaget genom dess revisor inte kan ske med stöd av den av Riksskatteverket åberopade regeln i 9 § 1 st delgivningslagen".

Riksskatteverket anförde besvär över de två nu nämnda besluten. Till följd av mellankommande konkursbeslut på grund av egen ansökan från resp. likvidator kom besvärsmålen, som nyss nämnts, aldrig att prövas materiellt i Högsta domstolen.

Bedömning

Det kan konstateras att den personkrets som enligt delgivningslagen är behörig att ta emot delgivningar på en juridisk persons vägnar är vidare än den som är behörig att föra den juridiska personens talan inför domstol samt att de nyss nämnda ändringarna i 16 § delgivningslagen om möjligheten till kungörelsedelgivning inte löser problemet med bristande processbehörighet hos en juridisk person.

Rättegångsbalken utgår ifrån att det alltid finns en eller flera fysiska personer som i egenskap av ställföreträdare äger föra den juridiska personens talan vid domstol. Det torde emellertid vara väl känt att verkligheten inte sällan är en annan.

För de fall där ett aktiebolag saknar till aktiebolagsregistret anmäld behörig styrelse föreskriver aktiebolagslagen att rätten efter anmälan eller ansökan skall förordna om bolagets trädande i likvidation. Det är härvid särskilt att observera att likvidation i ett sådant fall enligt 13 kap. 4 § tredje stycket ABL kan begäras "även av borgenär eller annan vars rätt kan vara beroende av att någon finns som kan företräda bolaget". I samband med likvidationsbeslutet har rätten att utse en eller flera likvidatorer. Av 13 kap. 7 § fjärde stycket ABL följer att en likvidator är legal ställföreträdare för bolaget i likvidation.

Avsaknad av processbehörighet beträffande fysiska personer har i praxis medfört att käromålet avvisats (Ekelöf, Rättegång II, 7:e uppl. s. 49 not 11). Ekelöf menar emellertid att avvisning av käromålet är otillfredsställande som lösning på problemet. Enligt Ekelöf utgör förhållandet att en processobehörig part själv utför sin talan ett processhinder som rätten skall beakta ex officio. Härav följer dock inte med nödvändighet att käromålet skall avvisas, eftersom vissa processhinder är avhjälpbara i rättegången (a.a. s. 50).

Med utgångspunkt från ett hovrättsavgörande har Welamson i SvJT 1982 s. 93 f. kommenterat problemet med bristande processbehörighet hos ett aktiebolag. Förhållandena i det målet var i huvudsak följande. Ett aktiebolags konkurs hade avskrivits jämlikt 185 § konkurslagen. En bank väckte talan med yrkande att vissa belopp måtte fastställas att utgå med förmånsrätt ur en fastighet vilken i bouppteckningen upptagits bland bolagets tillgångar. Hovrätten fann bolaget jämlikt grunderna för 13 kap. 19 § ABL skyldigt att träda i likvidation. Enligt hovrätten var bolagets senast registrerade styrelse inte behörig att företräda bolaget i målet. Då bolaget såvitt visats ännu inte trätt i likvidation blev bankens talan avvisad. Enligt Welamson är detta avgörande tvivelaktigt. Om man anser att ett beslut om likvidation varit erforderligt för att åstadkomma en behörig företrädare för bolaget borde talan det oaktat inte ha avvisats, eftersom en sådan åtgärd skulle kunna leda till rättsförlust för kâranden om denne haft att iakttä någon frist för talans väckande.

Som framgår av vad som sagts i det föregående är konsekvensen av att ett aktiebolag saknar ställföreträdare att detta inte har processbehörighet och således inte kan kâra eller svara inför domstol. Det ligger då nära till hands att genast avvisa käromålet.

En sådan lösning ter sig dock föga tilltalande. Mot bakgrund av de ovan återgivna uttalandena av Ekelöf och Welamson anser jag att övervägande skäl talar för att processobehörighet på grund av att en juridisk person saknar ställföreträdare betraktas som ett avhjälpbart processhinder. Ett sådant synsätt leder till att målet eller ärendet förklaras vilande i avvaktan på att motparten inleder ett likvidationsförfarande mot bolaget och att rättens utseende av likvidator avvaktas innan handläggningen återupptas.

Invändningar kan emellertid anföras mot en sådan lösning utifrån praktiska utgångspunkter. Det är ett känt faktum att aktiebolag i vissa fall används i illojala syften och att aktiebolagslagens regler i konsekvens härmed missbrukas systematiskt. Man kan exempelvis befara att de personer som faktiskt står bakom ett aktiebolag som saknar behörig ställföreträdare försöker förhindra likvidation genom att strax före likvidationsförhandlingen till aktiebolagsregistret anmäla en behörig styrelse. Sedan likvidationsgrunden undanröjts avträder styrelsemedlemmarna med följd att bolaget ånyo står utan ställföreträdare.

Det är självfallet otillfredsställande att lagstiftningen inte tillhandahåller ett system som alltid gör det möjligt för en part att kunna utverka en exekutionstitel på grund av ett rättmätigt krav mot en existerande juridisk person.

Det är å andra sidan inte heller tillfredsställande att ha en ordning som gör det möjligt att meddela en tredsdom eller något annat för bolaget ingripande beslut utan att bolaget har kunnat gå i svaromål.

Den i åtskilliga hänseenden motsägelsefulla praxis som finns på området och som har redovisats i det föregående ger ingen klar ledning i fråga om hur nu aktuella frågor bör hanteras. Risken för rättsförluster är således betydande.

Av vad som sagts i det föregående framgår att Nacka tingsrätts åtgärd att meddela tredsdom i det mål som föranledde remissen inte är invändningsfri. Mot bakgrund av den osäkerhet i hithörande frågor som avspeglats i domstolspraxis kan jag emellertid inte hävda att handläggningen varit felaktig på sådant sätt att den kan föranleda någon kritik från min sida.

När det slutligen gäller angivandet av revisorssuppleanten som ställföreträdare för bolaget ansluter jag mig till vad Johan Hane anfört.

Det är enligt min mening angeläget att de här behandlade frågorna snarast får en lösning i lagstiftningen. Jag överlämnar därför ett exemplar av detta beslut till Justitiedepartementet.

Hemlig teleavlyssning m.m. för efterspaning av en i sin frånvaro anhållen och senare häktad gärningsman

(Dnr 1557-1990)

Bakgrund

I september 1988 avvek Ioan Ursut från en kriminalvårdsanstalt där han avtjänade ett längre fängelsestraff. Han efterspanades av polisen. Under kvällen fredagen den 6 oktober 1989 fick Rikskriminalpolisen tips om att han skulle besöka en restaurang i Stockholm. Sedan tipset hade bekräftats drogs en styrka på totalt nio poliser samman. Man avsåg att ingripa mot Ioan Ursut när han lämnade restaurangen. Det uppstod skottlossning varvid Ioan Ursut besköt och allvarligt skadade två polismän. Direkt efter nedskjutningen försvann han springande från platsen.

Ioan Ursut anhölls och häktades i sin frånvaro den 7 resp. den 11 oktober. Han greps den 17 oktober 1989.

Spaningarna efter Ioan Ursut föranledde en mycket omfattande polisinsats. Under spaningarna förekom bl.a. hemlig teleavlyssning avseende ett tiotal telefonapparater på ett antal olika orter i landet samt s.k. postkontroll. Sedan jag granskat beslut och andra handlingar angående dessa tvångsmedel, beslutade jag att ta upp saken till utredning som ett initiativärende. Jag vill här erinra om JO:s särskilda roll vad gäller tillsynen över tillämpningen av bestämmelserna om s.k. hemliga tvångsmedel (jfr prop. 1988/89:124 s. 54 och JuU 25 s. 22).

Ärendet remitterades till Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten i Stockholm och Stockholms tingsrätt för upplysningar och yttrande angående vilka överväganden som låg till grund för användningen av ifrågavarande tvångsmedel med hänsyn till rättegångsbalkens krav dels att tvångsmedlen får användas endast för utredning av brott, dels i fråga om hemlig teleavlyssning att telefonapparat skall innehas eller annars antas komma att användas av den misstänkte.

Till remissvaren var fogade yttranden även från berörda tjänstemän, i fråga om Rikspolisstyrelsen från polisöverintendenten Tommy Lindström.

Åklagarmyndighetens i Stockholm (överåklagaren Uno Hagelberg) yttrande innehöll bl.a. följande.

Tvångsmedlens ändamål

Såvitt gäller hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning framgår det direkt av rättegångsbalkens regler att åtgärderna får vidtas endast i syfte att utreda brott och då bara om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. När det gäller kvarhållande av försändelse hos posten följer det av beslagsreglerna att åtgärden kan vidtas även i andra syften. Det enda av där angivna syften som kan ha varit aktuellt i förevarande fall torde dock vara utredning om brott.

En grundförutsättning för hemlig teleavlyssning/teleövervakning enligt rättegångsbalken är att förundersökning pågår (jfr RB 27:18 och 19). I det aktuella fallet hade förundersökning inletts och åklagare i samband med anhållandet av Ursut inträtt som undersökningsledare.

De ifrågavarande tvångsåtgärderna vidtogs inom ramen för förundersökningen. Det ter sig enligt min mening som helt främmande att betrakta dem som något annat än led i utredningen av de brott som förundersökningen avsåg och som Ursut var misstänkt för.

Ursut var misstänkt för försök till mord. Det måste för de åklagare som kom att beröras av efterspaningarna bl.a. av skäl som de anfört i sina yttranden ha framstått som ett primärt utredningsintresse att Ursut kunde anträffas och gripas. Detta var en förutsättning för att man skulle kunna höra Ursut, anordna konfrontationer, söka finna det vapen som använts vid skottlossningen m.m. Först härigenom skulle man ha möjlighet att söka klarlägga alla omständigheter av betydelse för bedömningen av det inträffade.

Eftersökandet av Ursut utgjorde sålunda första ledet i det omfattande utredningsförfarande som kunde förutses när det gällde att klarlägga vad som hänt och att få underlag för beslut i åtalsfrågan. Att sökandet efter Ursut inte i sig kunde bidra till att frågor av berört slag blev klarlagda utan endast utgjorde första skedet i ett utredningsförfarande kan enligt min mening inte innebära att eftersökandet skulle anses falla utanför ramen för brottsutredningen. Tvärtom torde anträffandet av den som är skäligen misstänkt för gärningen normalt utgöra en av de primära och mest centrala utredningsåtgärderna under en förundersökning. Den föreliggande frågeställningen blir knappast fullständigt belyst utan att man också kommer in på kravet att åtgärden skall vara av synnerlig vikt för utredningen. I den delen vill jag framhålla följande.

Om det genom de använda tvångsmedlen hade framkommit uppgifter som lett till att man anträffat och kunnat gripa Ursut måste uppgifterna enligt min mening anses ha väl uppfyllt det kvalitetskrav som gäller för att en upplysning skall anses vara av synnerlig vikt för

utredningen. Detta motsägs inte av att uppgifterna inte kunnat förväntas direkt leda till ett fullständigt klarläggande av omständigheterna kring brotten utan endast utgjort ett första — men nödvändigt — led i ett mera omfattande utredningsförfarande (jfr prop 1988/89:124 s 44 m). Resonemanget motsägs inte heller av att, som en bieffekt, även det polisiära intresset av att förebygga ytterligare allvarliga brott från Ursuts sida kunnat bli tillgodosett.

Att på annat sätt — t ex genom insatser av spaningspersonal — hålla bevakning på de ifrågavarande adresserna torde ha varit svårt inte endast av resursskäl utan också på grund av upptäcktsrisk och med hänsyn till att Ursut var beväpnad och farlig.

Det fanns starka skäl som talade för att man genom att avlyssna Ursuts telefonsamtal skulle kunna få upplysningar som kunde leda till hans anträffande. Även genom den postkontroll som kammaråklagaren Bo Josephson tog initiativ till kunde sådana upplysningar tänkas framkomma.

Förutom de redan berörda skälen för avlyssning måste det också ha funnits fog för ett antagande att Ursut i eventuella telefonsamtal kort tid efter gärningarna och i ett läge där han sökte finna vägar att hålla sig undan polisen kunde göra uttalanden som belyste de brott han misstänktes för.

En tolkning av begreppet utredning av brott som är så snäv att den lämnar eftersökandet av en på bar gärning flyende brottsling utanför skulle enligt min mening leda till helt orimliga resultat.

I ett beslut den 14 oktober 1993 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Rättslig reglering

Regeringsformen

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Detta skydd får enligt 12 § i samma kapitel begränsas genom lag, dock endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Vidare gäller att begränsningen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Begränsningar av det nu angivna skyddet finns i bl.a. rättegångsbalken (RB) och hänför sig där till förfarandet vid förundersökning i brottmål.

Förundersökning

Reglerna om förundersökning i brottmål finns i bl.a. 23 kap. RB.

Förundersökning skall som huvudregel inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 §). Under förundersökningen skall utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl föreligger för åtal mot honom. Målet skall vidare beredas så att bevisningen vid kommande huvudförhandling kan förebringas i ett sammanhang (23 kap. 2 §).

Förundersökningen inleds av polismyndigheten eller av åklagare. Har den inletts av polismyndigheten och är saken inte av enkel beskaffenhet, skall ledningen övertas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet (23 kap. 3 §).

Under förundersökningen får tvångsmedel av olika slag användas. Ett sådant tvångsmedel är hemlig teleavlyssning. Ett annat är s.k. postkontroll.

För all tvångsmedelsanvändning gäller den s.k. proportionalitetsprincipen, dvs. åtgärden får beslutas endast om skälen för den uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (se i fråga om de här aktuella tvångsmedlen 27 kap. 1 § tredje stycket RB). Det rör sig här således om en avvägning mellan samhällets intresse av en effektiv brottsbekämpning och den enskildes krav på skydd för sin integritet. En utgångspunkt för denna avvägning har angetts vara att ju grövre det brott är som är föremål för utredning, desto tyngre väger samhällets intresse av att brottslingen avslöjas och lagförs och desto mindre vikt kan fästas vid den enskildes medborgarens intresse att inte utsättas för åtgärder av det slag det här gäller (SOU 1988:18 s. 124).

Hemlig teleavlyssning

Av 27 kap. 18 § första stycket RB framgår att hemlig teleavlyssning innebär att telemeddelanden som befordras via ett allmänt tillgängligt telenät (i lagrummets lydelse före den 1 juli 1993 "av televerket") till eller från en viss teleanläggning, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet. Hemlig teleavlyssning får enligt paragrafens andra stycke användas vid förundersökning angående brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Detsamma gäller bl.a. försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff.

För att hemlig teleavlyssning skall få äga rum krävs vidare enligt 27 kap. 20 § första stycket RB dels att någon är skäligen misstänkt för brottet, dels att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Av paragrafens andra stycke framgår att åtgärden endast får avse en telefonapparat eller annan teleanläggning som innehas eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte.

I 27 kap. 21 § första stycket RB föreskrivs att frågor om hemlig teleavlyssning prövas av rätten på ansökan av åklagaren. Tillstånd till hemlig teleavlyssning skall enligt paragrafens andra stycke meddelas att gälla för viss tid och anläggning. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet. Föreligger behov av förlängning av den bestämda tiden får dock nytt tillstånd meddelas.

Rätten får enligt 27 kap. 9 § första stycket RB förordna, att en försändelse som får tas i beslag och som väntas komma in till ett befordringsföretag (i lagrummets lydelse före den 1 juli 1993 "till post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befordringsanstalt") skall, när försändelsen kommer in, hållas kvar till dess frågan om beslag har avgjorts. En sådan fråga får tas upp endast på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren.

Den grundläggande bestämmelsen om förutsättningarna för beslag återfinns i 27 kap. 1 § RB. Det föreskrivs där att ett förmål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller vara någon avhänt genom brott eller förverkat på grund av brott får tas i beslag.

Ett brev, telegram eller annan försändelse som finns hos ett post- eller telebefordringsföretag (i lagrummets lydelse före den 1 juli 1993 "i post- eller televerkets vård") får enligt 27 kap. 3 § RB tas i beslag bara om det för brottet är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver och försändelsen hade kunnat tas i beslag hos mottagaren.

En förutsättning för att man hos den misstänkte eller någon sådan honom närstående person som avses i 36 kap. 3 § RB, skall få lägga beslag på ett skriftligt meddelande mellan den misstänkte och någon honom närstående eller mellan sådana närstående inbördes är enligt 27 kap. 2 § andra meningen RB att för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Den straffskala som på grund av bestämmelsen i 23 kap. 1 § andra stycket brottsbalken gäller för bl.a. försök till mord innebär att en misstanke om sådant brott inte bryter igenom det nu nämnda skyddet för skriftliga meddelanden mellan närstående.

Bedömning

De tvångsåtgärder som är aktuella i ärendet vidtogs inom ramen för den förundersökning som avsåg skottlossningen mot de två polismännen. Omständigheterna var sådana att det fanns goda grunder för att rubricera brottsmisstanken som försök till mord. Det kan inte heller råda något tvivel om att Ioan Ursut kunde anses vara skäligen misstänkt för brottet. Det stod i själva verket helt klart att det var han som hade skjutit ned polismännen.

I de nu angivna hänseendena, dvs. i fråga om brottets svårhetsgrad och misstankens styrka, råder det således inte något tvivel om att förutsättningarna för hemlig teleavlyssning var uppfyllda.

Den fråga som man därefter har att ta ställning till är om användningen av hemlig teleavlyssning i den föreliggande situationen kunde anses vara av "synnerlig vikt för utredningen". Utgångspunkter för denna bedömning är att det inte bara stod klart vem som var gärningsman utan att också omständigheterna i övrigt kring skottlossningen var i huvudsak klarlagda. Vad som återstod att utreda var väsentligen vilket uppsåt Ioan Ursut hade när han avlossade skotten och vilken hjälp han kunde ha haft av andra personer före eller efter skottloss-

ningen. Det var vidare av intresse att finna det vapen som hade använts vid tillfället. Det kan tilläggas att Ioan Ursut under den tid som han eftersöktes var anhållen och sedermera häktad i sin frånvaro.

Beträffande innebörden av uttrycket "synnerlig vikt för utredningen" framgår följande av förarbetena (prop. 1988/89:124 s. 44 f.).

Uttrycket behöver inte nödvändigtvis avse att avlyssningen skall ge avgörande bevisning som omedelbart kan leda till fällande dom. I de flesta fall har teleavlyssning en indirekt verkan: den bidrar till att kartlägga kontaktvägar och förehavanden, ger uppslag till vidare spaning och bildar underlag för andra åtgärder. En annan verkan är att avlyssningen kan rentvå den misstänkte. Uttrycket synnerlig vikt för utredningen sägs vidare inrymma ett kvalitetskrav beträffande de upplysningar som avlyssningen kan ge. Dessa får sålunda inte inskränka sig till obetydliga detaljer som man kan både ha och mista. Uttrycket innefattar emellertid därutöver ett krav på att utredningsläget gör avlyssningen nödvändig. Vad som kan vinnas genom åtgärden får i princip inte vara åtkomligt med andra, mindre ingripande metoder. En slentrianmässig bedömning får inte förekomma i fråga om vare sig utredningsläget eller de andra förutsättningarna som gäller för tvångsmedlet. En granskning av utredningsmöjligheterna i det enskilda fallet måste alltid verkställas. Granskningen måste mynna ut i bedömningen att utredningen i princip inte kan föras framåt med andra medel och att det finns skäl att räkna med att avlyssningen — ensam eller i förening med andra åtgärder — verkligen kan få effekt.

I och för sig behöver enligt vad som sägs i propositionen något absolut hinder inte föreligga mot att få fram information på andra vägar. Det krävs emellertid att hindret är sådant att det inte skäligen kan begäras att man skall avstå från teleavlyssning. Kan personlig övervakning (skuggning) eller andra åtgärder användas som alternativ, bör det ändå vara tillåtet med teleavlyssning, om alternativen skulle kräva en orimligt hög personalinsats eller vara förenade med avsevärd risk att den pågående utredningen avslöjas för tidigt. Utgångspunkten bör dock vara att i första hand pröva andra metoder.

Enligt Ekelöf kan man uppfatta det ursprungliga syftet med teleavlyssning så, att den skulle vara ett medel att förstärka en redan befintlig bevisning i skuldfrågan. Härigenom skulle man kunna höja bevisstyrkan från skäligen misstanke till sannolika skäl och möjliggöra en ordinär häktning och vidare till tillräckliga skäl för ett åtal (Rättegång III, 5 uppl., s. 52. Jfr SoU 1975:95 s. 97).

De nu återgivna förarbetsuttalandena ger vid handen att det inte har föresvävats lagstiftaren att hemlig teleavlyssning skulle kunna ha någon annan funktion än som ett medel för att inom ramen för en förundersökning företa utredning i gängse mening, dvs. inhämta faktauppgifter av olika slag för att närmare klarlägga ett händelseförlopp, vilka personer som varit involverade i detta, dessas förehavanden i olika hänseenden etc. Av det nyss sagda framgår att också Ekelöf sett den hemliga teleavlyssningen som ett sätt att införskaffa bevisning om ett misstänkt brott.

Som framgår av vad som har sagts i det föregående kan ett beslut om postkontroll ha flera olika syften. Det enda i lagtexten angivna ändamål som här kunde vara aktuellt var emellertid — — — att vinna utredning om brottet.

Det omedelbara syftet med besluten om hemlig teleavlyssning och postkontroll har emellertid i detta fall varit ett annat, nämligen att bidra till att göra det möjligt att verkställa ett anhållande- resp. häktningsbeslut som väsentligen har varit föranlett av intresset av att få till stånd lagföring och straffverkställighet med anledning av det begångna brottet. — — — Att skapa förutsättningar för att hålla förhör med Ioan Ursut har uppenbarligen endast varit ett indirekt syfte med efterspaningarna.

Det kan i detta sammanhang finnas anledning att göra en jämförelse med reglerna om personell husrannsakan i 28 kap. 2 § RB. En sådan undersökning får vidtas i syfte att eftersöka bl.a. den som är anhållen eller häktad i sin frånvaro. Lagrummet tar således i det nu angivna hänseendet direkt sikte på situationer av samma slag som den som här är aktuell. Av regelns ordalydelse framgår att den inte syftar till att tillgodose ett eventuellt utredningsintresse utan endast till att göra det möjligt att påträffa en efterspanad person. Utredningsintresset får i stället beaktas vid fattandet av det beslut om frihetsberövande som ligger till grund för beslutet om husrannsakan.

Regeringsformens skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna får anses innebära bl.a. att de regler som begränsar detta skydd skall tillämpas efter sin ordalydelse och att således en extensiv eller analogisk tolkning skall undvikas. Kravet på en restriktiv tillämpning gör sig självfallet gällande med särskild styrka när det som här är fråga om synnerligen integritetskränkande intrång i enskildas förhållanden.

Det kan mot den nu angivna bakgrunden ifrågasättas om ett beslut om hemlig teleavlyssning i en situation av det aktuella slaget skall kunna anses vara av vikt "för utredningen" på det sätt som lagstiftaren har åsyftat. Jag vill i detta sammanhang också peka på vad som sägs i yttrandet från Stockholms tingsrätt om att man där inte har kunnat erinra sig att hemlig teleavlyssning någonsin tidigare har begärts i syfte att efterforska den misstänkte. Vad som nu har sagts om hemlig teleavlyssning är uppenbarligen tillämpligt också på postkontrollsinstitutet.

Jag anser mig emellertid inte ha grund för att hävda att den tillämpning som regeln i 27 kap. 20 § första meningen RB och motsvarande reglering vad gäller postkontroll har fått i detta fall skulle vara felaktig på sådant sätt att den kan föranleda någon kritik från min sida. — — —

Om man uppfattar innebörden av begreppet utredning på det sätt som myndigheterna här har gjort, kvarstår frågan om användandet av hemlig teleavlyssning har varit av synnerlig vikt för eftersökandet av den misstänkte.

Som framgår av åklagarmyndighetens yttrande kunde ett alternativ till hemlig teleavlyssning ha varit att ställa de platser där de avlyssnade telefonapparaterna fanns under personell bevakning. Av vad som sägs i

yttrandet kan man emellertid dra den slutsatsen att det ansågs att ett sådant förfarande skulle ha mött så stora svårigheter att det var befogat att i stället tillgripa hemlig teleavlyssning. Som skäl för denna ståndpunkt anförs dels resursskäl, dels risken för att polispersonalen skulle bli upptäckt varvid det särskilt pekas på att Ioan Ursut var beväpnad och farlig.

I Tommy Lindströms yttrande uppges däremot att de aktuella adresserna hade ställts under personell övervakning men att denna inte kunde utföras med sådan säkerhet att det kunde uteslutas att Joan Ursut skulle ta sig fram till lägenheterna och att man därför hade behov av hemlig teleavlyssning. Denna uppgift ger närmast vid handen att man från polisens sida såg avlyssningen som ett komplement till personell övervakning.

Jag anser mig inte ha tillräckligt underlag för att kunna uttala mig om myndigheternas bedömningar i det nu behandlade hänseendet. Jag kan emellertid konstatera att uppgiften att de aktuella adresserna hade ställts under övervakning inte kan återfinnas i de av Rikskriminalpolisen upprättade promemorior som legat till grund för framställningarna om hemlig teleavlyssning.

Det finns vidare anledning att göra vissa kommentarer av mera allmän natur.

Med anledning av åklagarmyndighetens uttalanden vad gäller resursfrågan vill jag framhålla att hemlig teleavlyssning är ett tvångsmedel som i sig kräver stora personalinsatser för att fungera effektivt. De problem som kan uppkomma om resurserna inte räcker till belyses på ett tydligt sätt av de iakttagelser som gjordes av den särskilde utredare som granskade hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme (SOU 1989:1 s. 37 f.).

Det finns anledning att anta att hemlig teleavlyssning i syfte att finna en efterspanad person som regel kräver en ännu större personalinsats än vad som annars gäller vid användningen av detta tvångsmedel. Avsikten med avlyssningen måste i sådana situationer rimligen vara att göra det möjligt att gripa den eftersökte så snart det kan konstateras att han befinner sig på en viss plats där det finns en avlyssnad teleanläggning. Detta kräver i sin tur att det kontinuerligt finns personal i tjänst för direktavlyssning av samtliga de teleanläggningar som är aktuella eller i varje fall att gjorda bandupptagningar avlyssnas mycket kort tid efter upptagningen. De praktiska problemen blir självfallet särskilt påtagliga i de fall där man har att räkna med att det kan komma att krävas kvalificerade tolkinsatser för översättning av avlyssnade samtal.

Oavsett om man använder sig av personell bevakning eller hemlig teleavlyssning måste man vidare i fall av här diskuterat slag ha tillgång till polispersonal med beredskap för ett snabbt ingripande på varje plats där det finns en avlyssnad anläggning.

Om man har anledning att tro att den efterspanade personen kommer att uppsöka en viss plats, finns det vidare goda skäl för att hävda att en personell bevakning av platsen i fråga typiskt sett är en effektivare metod för att påträffa den misstänkte än hemlig teleavlyssning, eftersom avlyssningen ju bara kan ge resultat under förutsättning att

denne verkligen använder den avlyssnade anläggningen och dessutom känns igen på rösten eller identifieras på annat sätt av den som har hand om avlyssningen. Man bör härvid hålla i minnet att åtminstone mera avancerade brottslingar som regel är väl medvetna om möjligheten av att telefoner och andra teleanläggningar avlyssnas.

Det finns således anledning att i det särskilda fallet närmare analysera frågan om användningen av hemlig teleavlyssning i efterspaningssyfte verkligen kan förväntas medföra så stora vinster i resurshänseende och vara till sådan nytta att åtgärden kan försvaras med utgångspunkt i rättegångsbalkens krav att det skall föreligga synnerliga skäl för den. Det är självfallet angeläget att åklagare och domstol härvid har tillgång till ett så fullständigt och korrekt beslutsunderlag som möjligt.

Som har nämnts i det föregående får hemlig teleavlyssning bara avse en telefonapparat eller annan teleanläggning som innehas eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte. Denne måste således kunna antas ta någon form av fysisk befattning med anläggningen i fråga (se JO 1991/92 s. 25).

Det kan anmärkas att postkontroll däremot får användas för att undersöka brev och andra försändelser såväl till som från den misstänkte. Man måste emellertid vad gäller detta tvångsmedel beakta bl.a. de begränsningar av möjligheterna att ta skriftliga handlingar i beslag som följer av reglerna i 27 kap. 2 § RB.

Kravet på att den misstänkte skall kunna antas komma att använda den aktuella teleanläggningen innebär att det måste föreligga konkreta omständigheter som med viss styrka talar för att han kan komma att göra detta. Enbart en allmän förmodan att så kan bli fallet är således inte tillräcklig.

Den omständigheten att institutet hemlig teleavlyssning av rättssäkerhetsskäl har utformats på sådant sätt att avlyssningen får avse bara anläggningar som den misstänkte kan antas komma att lämna ett meddelande *från* innebär sannolikt generellt sett en icke oväsentlig begränsning av tvångsmedlets användbarhet vid spaningarna efter en person som befinner sig på flykt undan polisen, eftersom det troligen i fråga om ett antal av de telefonapparater eller andra teleanläggningar som denne har något slags anknytning till finns större anledning att förmoda att han kommer att ringa *till* anläggningen än att han kommer att ringa från den.

Den nu nämnda begränsningen av tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning får också konsekvenser i ett annat hänseende. Eftersom den misstänkte inte kan befinna sig på flera ställen samtidigt, bör det normalt inte förekomma att man samtidigt avlyssnar telefonapparater eller andra teleanläggningar i vitt skilda delar av landet. När teleavlyssningsinstitutet används i utredningssyfte på vanligt sätt kan man sannolikt, även om den misstänkte ofta och snabbt förflyttar sig mellan olika platser, som regel skaffa sig information om hans uppehållsort genom spaning eller på annat vis. Otillbörliga integritetsintrång kan då undvikas genom att besluten om hemlig teleavlyssning villkoras på sådant sätt att endast någon eller några få apparater avlyssnas samtidigt beroende på vilken kunskap man har om den misstänktes vistelseort.

När man som i detta fall använder tvångsmedlet för att efterspana en person som håller sig undan polisen kan det emellertid tänkas inträffa att man över huvud taget inte har några indikationer på var han befinner sig och att till följd härav sannolikheten för att han skall komma att använda en telefonapparat eller annan teleanläggning i en viss del av landet varken är större eller mindre än sannolikheten för att han skall använda en sådan anläggning på någon helt annan plats.

Om man intar den ståndpunkten att hemlig teleavlyssning får användas också i efterspaningssyfte, får man enligt min mening godta att det i en situation av nu beskrivet slag företas samtidig avlyssning av alla de anläggningar som kan anses ha en anknytning till den misstänkte av det slag och den styrka som rättegångsbalken kräver. Det är emellertid tydligt att en sådan tillämpning av teleavlyssningsinstitutet är ägnad att medföra särskilt stora risker för intrång i utomstående personers integritet.

Jag har inte underlag för att påstå att rättegångsbalkens krav på anknytning mellan Ioan Ursut och de aktuella telefonapparaterna inte skulle ha varit uppfyllt i något särskilt fall. Jag finner mot bakgrund av vad som nyss sagts inte heller anledning att i något annat hänseende uttala mig angående omfattningen av teleavlyssningen i det aktuella fallet. Jag vill emellertid erinra om vad som har sagts i det föregående om att institutet hemlig teleavlyssning till följd av sin synnerligen integritetskränkande karaktär alltid skall användas med stor restriktivitet. Jag vill vidare understryka vikten av att varje beslut kontinuerligt omprövas på det sätt som förutsätts i 27 kap. 23 § RB. De frågor som har aktualiserats i detta ärende angående tillämpning i efterspaningssyfte av instituten hemlig teleavlyssning och postkontroll är av sådant slag att det finns anledning att fästa Justitiedepartementets uppmärksamhet på dem. Jag överlämnar därför ett exemplar av detta beslut till departementet för kännedom.

Kritik mot en domare för underhandskontakter med en åklagare som inneburit att förtroendet för rättens opartiskhet rubbats

(Dnr 3168-1992)

Anmälan

Tord B. anförde att assistentåklagaren Marianne Andersson vid Åklagarmyndigheten i Göteborg och chefsrådmannen Tomas Huldén vid Göteborgs tingsrätt beslutat att lägga ned ett väckt åtal för vårdslöshet i sjötrafik uteslutande av processekonomiska skäl. Tord B. begärde att JO skulle granska huruvida deras handläggning av saken varit korrekt.

Med anledning av innehållet i anmälan remitterades ärendet till Åklagarmyndigheten i Göteborg och till Göteborgs tingsrätt för upplysningar och yttrande över vad Tord B. hade anfört.

Överåklagaren Sven-Olof Håkansson anförde bl.a. följande.

Sedan åtalet i målet nedlagts av Marianne Andersson begärde B. hos överåklagaren vid åklagarmyndigheten överprövning av nedläggningsbeslutet. I beslut den 13 december 1992 dnr AD II A 126-91 fann jag inte skäl till ändring av Marianne Anderssons beslut.

Vad som förekommit avviker inte från den handläggning som normalt kan förekomma vid den typ av beslut varom här är fråga. Huruvida tillräckliga skäl för åtal anses föreligga är en bedömningsfråga som prövas av varje enskild åklagare.

Som remissvar överlämnade Göteborgs tingsrätt, lagmannen Inge Lindqvist, ett yttrande från chefsrådmannen Tomas Huldén.

Tomas Huldén anförde bl.a. följande.

Inledningsvis kan nämnas att brottmålet är ett sådant brottmål som enligt 336 § sjölagen skall handläggas vid sjörättsdomstol. Enligt tingsrättens arbetsordning handläggs sådana mål på tingsrättens avdelning 2, som är en tvistemålsavdelning med sjö- och transporträtt som specialitet. Som åklagare brukar tjänstgöra en särskild åklagare med erfarenhet av sjörättssaker.

Handläggningen av målet är osedvanligt väl dokumenterad genom anteckningar i akten. Till ytterligare belysning biläggs en kopia av dagboksbladet.

Sedan stämning utfärdats av en kollega och den tilltalade genom sin försvarare inkommit med svaromål, kunde jag konstatera att det till huvudförhandlingen skulle bli nödvändigt att kalla, förutom åklagaren och försvararen, målsäganden Tord B., som var 75 år gammal och boende i Stockholm, samt den tilltalade och hans vittne, som båda var boende i Danmark. Kostnaden och besväret för de inblandade skall ställas i relation till att påföljden kunde beräknas bli ett måttligt bötesstraff, såvida inte åtalet ogillades. Något skadeståndsyrkande var inte framställt.

Jag ville inte rutinmässigt kalla till en sådan huvudförhandling utan att förvissa mig om att det var åklagarens mening att så skulle ske. Samtidigt var jag något osäker om den för mig okända och möjligen något oerfarna assistentåklagare som väckt åtalet (och därvid åberopat fel sjövägsregler) var införstådd med bevisläget sedan försvaret åberopat ett vittne som kunde antas stödja den tilltalades version av händelseförloppet. Jag vill minnas att jag därför först sökt dåvarande ordinarie "sjöåklagare" kammaråklagaren Per Wilhelm Estréen ett par gånger utan att nå kontakt. Jag vände mig då direkt till assistentåklagaren Marianne Andersson i ett telefonsamtal den 11 november 1991, se anteckning på dagboksbladet, och bad henne samråda med Estréen. Enligt anteckningen skulle hon återkomma i början av påföljande vecka.

Härefter inkom åklagaren den 20 november med besked att åtalet lades ned. Vilka överväganden som därvid gjorts på åklagarmyndigheten känner jag inte till. Jag tror att det först nu genom remissen kommit till min kännedom att överåklagaren prövat beslutet att lägga ned åtalet.

När åtalet lagts ned hade jag att handlägga målet enligt rättegångsbalkens formella regelsystem. — — —

Däremot vill jag rikta invändning mot B:s formulering i näst sista stycket av anmälan att "chefsrådmannen Tomas Huldén och kammaråklagaren Marianne Andersson beslutat lägga ned åtalet". Nedläggandet är helt åklagarmyndighetens beslut.

Den dagboksanteckning den 11 november som Tomas Huldén hänförs till har följande lydelse. Åkl. M. Andersson lovar samråda med kammaråkl. Estréen om åtalet skall fullföljas trots att två personer måste kallas från Danmark och en äldre mgd kallas från Sthlm. Återkommer början av nästa vecka.

ChefsJO Eklundh anförde bl.a. följande i ett beslut den 2 februari 1994.

Bedömning

Åtal i det aktuella ärendet väcktes den 29 juli 1991. Enligt anteckningar på Poul N:s bevisuppgift, aktbilaga 8 i tingsrättens akt, inkom handlingen till rätten den 30 september 1991 och översändes därifrån till åklagarmyndigheten den 4 oktober 1991.

Av handlingarna framgår vidare att Tomas Huldén vid telefonsamtal den 11 november 1991 uppmanade Marianne Andersson att samråda med en mera erfaren åklagare i frågan huruvida åtalet skulle fullföljas "trots att två personer måste kallas från Danmark och en äldre målsägande från Stockholm".

Åklagaren lade ned åtalet den 19 november 1991.

Det finns inga författningsbestämmelser som uttryckligen reglerar frågan om underhandskontakter mellan domstol och parter under handläggningen av mål och ärenden.

Lämpligheten av sådana kontakter bör, när det som här är fråga om förhållandet mellan domstolen och en allmän åklagare, ses bl.a. i ljuset av regeringsformens bestämmelser om rollfördelningen mellan olika offentliga organ.

Enligt 11 kap. 2 § regeringsformen (RF) får ingen myndighet, inte heller riksdagen, bestämma hur en domstol skall döma i det särskilda fallet eller hur en domstol i övrigt skall tillämpa en rättsregel i särskilt fall. Av 11 kap. 6 § RF framgår bl.a. att de statliga förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen om myndigheten inte enligt regeringsformen eller annan lag är en myndighet under riksdagen. De förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen står i princip i ett lydtnadsförhållande till denna (prop. 1973:90 s. 397). Ingen myndighet — varmed åsyftas också regeringen — och inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ får emellertid bestämma, hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall skall besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag (11 kap. 7 § RF).

Bestämmelserna i 11 kap. 2 och 7 §§ RF har tillkommit i syfte att skydda domstolarna och förvaltningsmyndigheterna mot otillbörlig på-

verkan i deras rättstillämpande verksamhet och för att markera den vikt man i ett rättssamhälle fäster vid att myndigheterna intar en självständig ställning vid sina avgöranden.

Frågan om informella kontakter mellan regeringen och de statliga förvaltningsmyndigheterna inom tillämpningsområdet för 11 kap. 7 § RF har behandlats i proposition 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen. I sådana enskilda ärenden som ligger inom ramen för 11 kap. 7 § RF måste regeringen enligt vad som där sägs iakttäta stor försiktighet i sina kontakter via sina tjänstemän med myndigheternas tjänstemän (s. 27 f.). Konstitutionsutskottet uttalade för sin del att återhållsamheten i fråga om informella kontakter i sådana ärenden måste vara mycket stor; de informella kontakterna på detta område bör väsentligen begränsas till att avse informationsutbyte. Utskottet underströk vidare att oavsett vilka informella kontakter som förekommit är det myndigheterna som bär det fulla och slutliga ansvaret för besluten i de enskilda fallen (KU 1986/87:29 s. 14).

Enligt min mening är restriktivitet vad gäller informella kontakter inom det grundlagsskyddade området för myndigheternas självständighet än mer påkallad när det är fråga om myndigheter mellan vilka det inte föreligger något som helst lydnadsförhållande.

Vad gäller rättsväsendet tillkommer att det av hänsyn till förtroendet för rättskipningen krävs att underhandskontakter i ett pågående mål mellan en domare och en part, oavsett om den sistnämnde är en myndighet eller en enskild person, sker med iakttagande av största varsamhet så att domstolens opartiskhet inte kan sättas i fråga. Enligt min mening bör kontakter av nu avsett slag över huvud taget inte förekomma utanför området för domstolens formella processledning.

Jag vill i detta sammanhang erinra om följande uttalande av Rättegångsutredningen under dennas överväganden avseende frågan om materiell processledning i brottmål: "Den tilltalades ställning i processen skapar särskilda problem när det gäller rättens aktivitet. Eftersom såväl domstolen som åklagaren är organ tillhörande det offentliga rättsväsendet, kan det lätt uppstå misstankar hos den tilltalade om en samverkan mellan dessa organ i syfte att få honom fälld. Detta förhållande gör det särskilt viktigt att rätten i brottmål inte företar sig något som kan ge anledning till sådana misstankar. I de mål där målsägande finns är det givetvis lika viktigt att målsäganden eller den tilltalade inte tror att rätten är partisk till förmån för motparten" (SOU 1982:26 s. 131).

Ett under hand framfört ifrågasättande av åtalet från rättens sida kan av en utomstående betraktare lätt uppfattas som om rätten redan har tagit ställning i skuldfrågan och som en anvisning till åklagaren att lägga ned åtalet. Att ett sådant förfarande också är ägnat att inge betänkligheter från konstitutionella utgångspunkter framgår av vad som sagts i det föregående.

De omständigheter som Tomas Huldén har anfört till stöd för sin åtgärd att kontakta åklagaren på det sätt som skedde saknade enligt min mening rättslig relevans vid prövningen av frågan om kallelse till huvudförhandling skulle utfärdas. Det får vidare förutsättas att en

åklagare är kapabel att själv avgöra huruvida tillkommande omständigheter är av beskaffenhet att föranleda att ett väckt åtal skall läggas ned samt när samråd med en annan mera erfaren åklagare bör ske.

Tomas Huldéns handlande i det aktuella hänseendet har lett till att Tord B. bibringats uppfattningen att tingsrätten och åklagaren gemensamt har kommit fram till att åtalet skulle läggas ned av processekonomiska skäl. Detta visar tydligt på vikten av att en domare under handläggningen av ett mål uppträder på ett sådant sätt att det inte finns saklig grund för att ifrågasätta rättens opartiskhet.

Ansaret för att kontroll sker av den s.k. kommunliggaren i mål om ansvar för överträdelser av bl.a. lokala trafikföreskrifter är i första hand polisens men åvilar i sista hand rätten

(Dnr 383-1991)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Sture N. kritik mot Östersunds tingsrätt och Åklagarmyndigheten i Östersund för att han ådömts straff trots att lagliga förutsättningar för ansvar saknats. Han anförde bl.a. att han dömts för stoppliktsförseelse trots att "stoppförbudet ej var infört i kommunens liggare".

Utredning

Efter granskning av Östersunds tingsrätts och Hovrättens för Nedre Norrland akt i det aktuella målet upprättades en promemoria som remitterades till Östersunds tingsrätt och Åklagarmyndigheten i Östersund. I detta referat återges endast de delar som har allmänt intresse.

Remisser till Åklagarmyndigheten i Östersund och Östersunds tingsrätt

I *åklagarmyndighetens yttrande* hänvisade chefsåklagaren Bo Nilsson till ett yttrande av distriktsåklagaren Stig Rönngren. I det yttrandet anförde Stig Rönngren bl.a. följande.

I hovrättens behandling av målet har rätten ex officio infordrat besked huruvida aktuell lokal trafikföreskrift varit införd i kommunens liggare på sätt stadgas i 152 § vägtrafikkungörelsen (1972:603). Så snart härvid klarlagts att denna formalitet försumrats hos Bräcke kommun, har jag i skrift till hovrätten biträtt N:s vadetalan.

Normalfallet av trafikförseelser som har sin grund i överträdelse av lokal trafikföreskrift föranleder i princip ej annan kontroll hos åklagaren än ett konstaterande att aktuell bestämmelse är vederbörliken kungjord. Särskild kontroll av huruvida den lokala bestämmelsen finnes införd i kommunens liggare sker normalt icke i det enskilda fallet. Polisen presumeras hava verkställt sådan kontroll innan övervakning av bestämmelsens efterlevnad sker.

Chefsåklagaren Bo Nilsson anförde för egen del följande.

Jag delar den uppfattning Rönngren redovisar i sist nämnda del. Som åklagare anser jag att vi bör kunna utgå från att av polisen rapporterade trafikföreskrifter baseras på i laga ordning utfärdade och kungjorda föreskrifter som skyltats på vederbörligt sätt.

I *tingsrättens remissvar* hänvisade lagmannen Lars Herlitz till ett särskilt yttrande från ordföranden i målet dåvarande tingsnotarien Per H Nilsson. I det yttrandet anförde Per H Nilsson följande.

Enligt vad jag kan erinra mig gjordes vid tingsrätten ingen rutinmässig kontroll om länsstyrelsens beslut införts i kommunliggaren. Jag gjorde dessutom den bedömningen, efter att ha läst kommentaren till 7 § vägtrafikkungörelsen, i TRAFIK — rättsfall, kommentarer m m 1984, att någon kontroll inte heller behövde göras. Så här i efterhand kan jag bara konstatera att den bedömningen tyvärr visade sig vara felaktig.

Lars Herlitz anförde för egen del följande.

Åtalet avsåg underlåtenhet att iaktta stopplikt enligt 7 § 1 st och 164 § 1 st 2 p vägtrafikkungörelsen. Då förutsättning för att ansvar skall få ådömas bl.a. är att trafikföreskriften tillkännagivits i enlighet med vad som är stadgat i 152 § vägtrafikkungörelsen, måste — även om tilltalad inte gör invändning om brist i sådant hänseende — domstolen finna utrett att trafikföreskriften införts i kommunal liggare. Det får ankomma på åklagaren att tillse att utdrag ur kommunal liggare finns tillgänglig vid huvudförhandlingen, och med stöd av 45 kap. 11 § rättegångsbalken bör tingsrätten vid behov se till att förundersökningen kompletteras. Se bifogad blankett med föreläggande, som numera används av tingsrätten (anm. ej bifogad detta beslut). I förevarande mål borde tingsrätten (notarien Per Nilsson) ha tillsett att utdrag ur den kommunala liggaren ingavs i målet. Det är emellertid först på senare tid efter överrättsavgöranden som denna skyldighet mera generellt uppmärksammas. Jfr NJA I 1987 s. 676 och HD:s domar 1991-01-21. Någon kritik mot handläggningen synes därför inte kunna riktas mot Nilsson.

Remiss till Riksåklagaren

Ärendet remitterades därefter till Riksåklagaren för yttrande angående vilken undersökningsskyldighet som åvilar åklagaren generellt i mål av aktuellt slag.

I remissvar anförde riksåklagaren Torsten Jonsson följande.

Lokala trafikföreskrifter får enligt 147 § vägtrafikkungörelsen (1972:603) (VTK) meddelas av länsstyrelsen eller kommunen. Trafiksäkerhetsverket får enligt 64 § tredje stycket i där angiven utsträckning meddela föreskrifter om högsta tillåtna hastighet. Enligt 152 § skall bl.a. lokala trafikföreskrifter och Trafiksäkerhetsverkets föreskrifter tas in i en för ändamålet avsedd liggare som förs av kommunen gemensamt för samtliga myndigheter som har till uppgift att meddela föreskrifterna. Dessa skall ordnas på i paragrafen närmare angivet sätt. Föreskrifterna skall dessutom utmärkas med vägmärken, om inte annat är särskilt föreskrivet, 6 § vägmärkesförordningen (1978:1001). Angivet förfarande gäller även ändring eller upphävande av föreskrifter (153 § VTK).

I 167 § andra stycket VTK stadgas att ansvar för överträdelser av bl.a. lokala trafikföreskrifter och Trafiksäkerhetsverkets föreskrifter får ådömas endast om föreskrifterna utmärkts i enlighet med vägmärkes-

förordningen och i övrigt tillkännagivits i enlighet med 152 §. Sistnämnda krav innebär bl.a. att de skall ha varit intagna i kommunens liggare.

Om en föreskrift inte i behörig ordning varit intagen i liggaren och ansvar således inte kan ådömas för direkt överträdelse av den, uppkommer frågan om tillämpligheten av 7 § VTK, i vilken stadgas att vägtrafikant skall följa anvisning för trafiken som meddelas genom bl.a. vägmärke.

Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 1987 s. 676 slagit fast att straff för överträdelse av den allmänna skyldigheten enligt 7 § att följa anvisningar för trafiken inte kan ådömas den som åsidosätter en sådan anvisning i fall då denna grundar sig på en lokal trafikföreskrift. Detta gäller oavsett om den lokala trafikföreskriften har tagits in i kommunens liggare eller inte.

I rättsfallet NJA 1990 s. 789 I har Högsta domstolen hänvisat till nämnda rättsfall och därutöver uttalat att reglerna om bashastighet (64 § andra stycket VTK) och den därtill knutna straffbestämelsen sätts ur spel, om det för den aktuella vägsträckan har meddelats en lokal trafikföreskrift eller en föreskrift av trafiksäkerhetsverket om annan hastighet än bashastigheten, oavsett om föreskrifterna har tagits in i kommunens liggare eller ej. Undantag görs således för det fall föreskriften inte innebär någon avvikelse från bashastigheten, se även rättsfallet NJA 1990 s. 789 II.

Sammanfattningsvis kan sålunda konstateras att ansvar för överträdelse av en lokal trafikföreskrift eller en av Trafiksäkerhetsverket meddelad föreskrift inte får ådömas om föreskriften inte varit införd i kommunens liggare vid tidpunkten för överträdelsen fränsett den särskilda situation som förelåg i rättsfallet NJA 1990 s. 789 II. Jag bortser från att ansvar under vissa förutsättningar kan ådömas för vårdslöshet i trafik. Frågan i vad mån föreskriftens giltighet påverkas av att den inte intagits i rätt ordning i liggaren ("med utgångspunkt i vägbeteckning, gatunummer eller annan benämning"), har inte prövats, jfr dock rättsfallet NJA 1989 s. 489.

Återgivna rättsfall visar att det förekommer att kommuner brister i skyldigheten att ta in föreskrifterna i liggaren; att så är förhållandet har också framkommit vid mina kontakter med åklagare ute i landet. Det finns anledning att anta att detta inte är alltför ovanligt.

Om en föreskrift inte varit intagen i liggaren vid tiden för överträdelsen, kan åklagaren lagligen inte beivra denna. Som framgått ovan händer det likväl att åklagaren utfärdar strafföreläggande och väcker åtal. Så får naturligtvis inte ske. Det är emellertid förenat med stora praktiska svårigheter för åklagaren att vid varje rapporterad förseelse kontrollera att en föreskrift efter utfärdandet införts i liggaren och att den vid rapporttillfället eller vid tiden för beslut om strafföreläggande eller åtal fortfarande finns intagen där. Någon möjlighet att fortlöpande kontrollera att föreskriften vid varje tidpunkt funnits intagen i liggaren och detta på sådant sätt att den på förfrågan kunnat tas fram, finns för övrigt inte. Jag tillskrev därför den 31 mars 1991 Kommunikationsdepartementet och föreslog att kravet i 167 § andra stycket på ett tillkännagivande skulle upphävas såvitt därmed avses införande i liggaren. Samtidigt hade rättschefen för civildepartementet påkallat åtgärder "för att få ordning och reda i de kommunala trafikliggarna". Ett par länsstyrelser hade nämligen redovisat "omfattande och allvarliga brister i kommunernas hantering av sådana trafikföreskrifter som skall tas in i liggarna".

Den 30 maj 1991 ägde ett sammanträde rum på Kommunikationsdepartementet med företrädare för Justitie-, Civil- och Kommunikationsdepartementen, Kommunförbundet, Trafiksäkerhetsverket, Rikspolis-

styrelsen, Riksåklagaren m.fl. Vid sammanträdet uttalade sig en majoritet för att bestämmelsen i 167 § andra stycket skulle bibehållas i oförändrat skick. Den 5 september 1991 meddelade Kommunikationsdepartementet på förfrågan under hand att min skrivelse inte skulle komma att föranleda initiativ till någon ändring av VTK. Jag vill tillägga att Rikspolisstyrelsen i en skrivelse den 20 november 1991 till Kommunikationsdepartementet hemställt "att den av Riksåklagaren föreslagna ändringen nu genomförs". — — — Såvitt jag vet har skrivelsen ännu inte föranlett någon åtgärd.

Kravet i 167 § andra stycket VTK kvarstår således. Frågan är då vilken kontroll åklagaren bör göra innan han utfärdar straffföreläggande eller väcker åtal för en rapporterad överträdelse. Jag vill påpeka att motsvarande fråga uppkommer när polisman utfärdar föreläggande av ordningsbot och när domstol dömer i målet.

Åklagaren kan kontrollera att det finns en gällande föreskrift med i rapporten angiven innebörd. Åklagaren kan däremot knappast kontrollera att föreskriften är utmärkt med vägmärken och att dessa står rätt. Åklagaren kan vidare kontrollera att föreskriften efter utfärdandet intagits i liggaren men — som ovan framhållits — inte att den varit intagen vid tiden för överträdelsen. Det kan hävdas att åklagaren inte skall behöva göra några kontroller utan äga utgå från att länsstyrelsen, kommunen, väghållaren etc fullgör sina skyldigheter. Det kan vidare hävdas att det i första hand är polisens skyldighet att göra erforderliga kontroller innan eller i samband med att föreläggande av ordningsbot utfärdas eller rapport sker. Som ovan framhållits får emellertid lagföring inte ske om inte förutsättningarna i 167 § andra stycket VTK är uppfyllda. Ansvar för detta vilar ytterst på den som beslutar i ärendet d.v.s. utfärdar föreläggande av ordningsbot eller straffföreläggande, väcker åtal eller meddelar dom i målet.

Enligt min mening bör åklagaren kontrollera att det finns en gällande föreskrift med i rapporten angiven innebörd. Åklagaren torde däremot äga utgå från att en överträdelse rapporteras endast om den aktuella föreskriften är utmärkt med vägmärke även om detta i det enskilda fallet inte direkt framgår av rapporten. Av praktiska skäl är det emellertid lämpligt att det i rapporten antecknas, att vägmärkena kontrollerats.

Så länge kravet kvarstår att en föreskrift varit intagen i kommunens liggare bör en kontroll härav ske. Detta synes böra ingå som ett naturligt moment i polisutredningen. Även denna kontrollåtgärd bör redovisas i rapporten, exempelvis genom en kryssmarkering på den rapportblankett som används.

Skyldigheten att kontinuerligt föra trafikliggare följer av föreskrifter, som är bindande för vederbörande kommun. Det kan därför göras gällande att det inte skulle finnas behov av någon kontroll av att denna skyldighet uppfylls. Detta kan särskilt hävdas eftersom någon anmärkning mot kommunernas hantering av dessa frågor inte veterligen framkommit förrän på senare tid.

Mot denna bakgrund torde åklagarna och domstolarna tidigare inte ha ägnat detta problem någon särskild uppmärksamhet. Det är därför inte särskilt förvånande att kontrollen i detta avseende kommit att eftersättas i det nu aktuella fallet. Sedan frågan under senare år blivit aktuell torde både åklagare och domstolar ha fått upp ögonen för nödvändigheten av en kontroll av trafikliggaren i nu avsedda fall.

Ärendet remitterades därefter till Rikspolisstyrelsen för yttrande angående vilken undersökningsskyldighet som åvilar polismyndigheten.

I remissvar anförde Rikspolisstyrelsen (biträdande rikspolischefen Bengt Frih) följande.

Rikspolisstyrelsen kan konstatera att ansvaret för att föra in lokala och vissa andra trafikföreskrifter i liggare helt åvilar vederbörande kommun. Det finns inte någon författningsreglerad skyldighet för en polismyndighet att undersöka om sådana föreskrifter är tillförda i kommunens liggare. Skyldigheten för kommunen är ovillkorlig, vilket borde innebära att det inte skulle behöva finnas behov av någon kontroll av att den uppfylls. Erfarenheterna visar dock att ett inte obetydligt antal kommuner åsidosätter den skyldighet som åvilar dem i detta avseende.

Rikspolisstyrelsen har i en skrivelse till Kommunikationsdepartementet den 20 november 1991 framhållit att det från rättssäkerhetssynpunkt borde vara tillfyllest att det finns en i laga ordning beslutad trafikföreskrift och att föreskriften har utmärkts i enlighet med vägmärkesförrordningen. I skrivelsen hänvisas också till en framställan från Riksåklagaren till departementet den 31 mars 1991 i samma fråga.

— — —

Styrelsen vidhåller alltjämt vad som anfördes i skrivelsen och anser att VTK bör ändras på föreslaget sätt. Härigenom skulle polisen kunna bedriva en effektiv trafikövervakning utan att rättssäkerhetens krav eftersätts. Utan kontroll av liggaren är detta inte möjligt i dag. För att åtminstone i viss utsträckning kunna komma till rätta med de otillfredsställande förhållanden som nu råder bör polismyndigheterna i avvaktan på beslut med anledning av styrelsens skrivelse den 20 november 1991 — trots att någon uttrycklig skyldighet inte föreligger — påta sig uppgiften att förvissa sig om att aktuella trafikföreskrifter tillkommit i laga ordning. Detta är särskilt viktigt när en förseelse beivrats genom ordningsföreläggande. Styrelsen vill dock betona att inte ens en sådan generell kontroll är rättssäker, eftersom förhållandena kan ändras från en dag till en annan. En kontroll som tar sikte på att aktuella lokala trafikföreskrifter vid varje överträdelsetillfälle är införd i liggaren kommer sannolikt att kräva personella resurser på bekostnad av den egentliga trafikövervakningen.

Avslutningsvis vill styrelsen hänvisa till Trafikpolisutredningens betänkande (SOU 1992:81) Trafikpolisen mer än dubbelt bättre, där utredningen föreslår att nuvarande regler om s.k. trafikliggare ersätts med mera praktiskt inriktade bestämmelser om upplysning beträffande innebörden av lokala trafikföreskrifter (s. 153 och 154).

— — —

Från Kommunikationsdepartementet inhämtades den 3 november 1992 att även Trafiksäkerhetsverket hade kommit in med en skrivelse i frågan (K 91/704 RF) i vilken föreslogs att föreskrifter av det här aktuella slaget skulle kungöras samt att införandet i liggare inte skulle få den betydelse i ansvarshänseende som gäller nu.

Vid en ny underhandskontakt med Kommunikationsdepartementet den 10 september 1993 inhämtades att ärendet tills vidare vilade med anledning av ett av Civildepartementet behandlat förslag om införande av kommunala författningssamlingar för kungörande av alla kommunala författningar.

Bedömning

Beträffande rättsreglerna angående överträdelse mot bl.a. lokala trafikföreskrifter kan hänvisas till redogörelserna i Riksåklagarens och Rikspolisstyrelsens yttranden. Det bör dock anmärkas att sådana trafikföreskrifter som avses i 64 § tredje stycket vägtrafikkungörelsen sedan den 1 januari 1993 meddelas av Vägverket.

Enligt vägtrafikkungörelsen får ansvar för en överträdelse av bl.a. en lokal trafikföreskrift inte ådömas någon om trafikföreskriften inte har tagits in i den för ändamålet avsedda liggaren hos den aktuella kommunen.

Det ankommer självfallet på beslutsfattaren att förvissa sig om att förutsättningarna för att ålägga någon ansvar för en överträdelse av exempelvis en lokal trafikföreskrift är uppfyllda. Sådana beslut kan komma att fattas av en polisman som utfärdar ett föreläggande av ordningsbot, av en åklagare som utfärdar ett strafföreläggande eller väcker åtal och av en domstol som meddelar dom.

Riksåklagaren har i sitt yttrande uttalat att det, så länge kravet kvarstår att trafikföreskrifter av visst slag skall ha varit intagna i kommunens liggare, bör göras en kontroll av hur det förhåller sig i detta hänseende samt att denna kontroll synes böra ingå som ett naturligt led i polisutredningen. Även Rikspolisstyrelsen har anfört att polismyndigheterna bör påta sig uppgiften att förvissa sig om att de aktuella trafikföreskrifterna har tillkommit i laga ordning.

Jag delar den uppfattning som har framförts i de två nu nämnda yttrandena. När fråga uppkommer om åläggande av ansvar för överträdelse av en trafikföreskrift som skall införas i en kommunal liggare bör det således kontrolleras om föreskriften har tagits in där. Uppgiften att utföra en sådan kontroll bör i första hand ankomma på polismyndigheten. Om någon kontroll inte skulle ha gjorts, har emellertid åklagaren och i sista hand rätten att ombesörja att frågan utreds.

— — —

Jag vill härutöver framföra följande allmänna synpunkter.

Av de uppgifter som lämnats i ärendet framgår att det finns avsevärda brister vad gäller kommunernas sätt att fullgöra sin skyldighet att ta in trafikföreskrifter av visst slag i sina liggare. Det tycks sålunda inte sällan förekomma att föreskrifter över huvud taget inte förs in i liggaren. Av Riksåklagarens yttrande framgår vidare att det kan vara förenat med stora praktiska svårigheter för t.ex. en åklagare att i efterhand kontrollera att en viss föreskrift efter utfärdandet har förts in i liggaren och att den vid rapporttillfället fortfarande funnits intagen där.

Bristen av nu nämnt slag är självfallet helt oacceptabla ur rättssäkerhetssynpunkt. Vad som sägs i de yttranden som avgetts av Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen ger närmast vid handen att det inte är

möjligt att komma till rätta med problemen annat än genom en författningsändring. Jag överlämnar därför ett exemplar av detta beslut till Kommunikationsdepartementet för kännedom.

Så länge kravet kvarstår att vissa trafikföreskrifter skall föras in i kommunernas liggare, är det som framgår av det föregående av rättssäkerhetsskäl nödvändigt att liggarnas innehåll kontrolleras, även om en sådan kontroll kan antas vara en resurskrävande arbetsuppgift. Av Rikspolisstyrelsens yttrande och till detta fogade synpunkter från vissa länsstyrelser framgår att de aktuella problemen uppmärksammats under senare år och att kommunernas liggare kontrolleras genom polisens försorg. Det har uppgetts att polismyndigheterna i Göteborg och Malmö kan inhämta uppgifter från kommunens liggare via data.

När kontroll har gjorts huruvida en föreskrift har tagits in i kommunens liggare, kan resultatet av kontrollåtgärden på det sätt som Riksåklagaren har angett lämpligen redovisas med en kryssmarkering på rapportblanketten.

Hämtning av en tilltalad som inte delgetts stämning och bevisupptagning i den tilltalades utevaro när hämtningen misslyckats bör användas med försiktighet

(Dnr 825-1992)

I ett beslut den 25 november 1993 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Bakgrund

Vid en inspektion vid Nacka tingsrätt uppmärksammades vid genomgången av äldre inte avgjorda brottmål följande.

I en stämningsansökan som kom in till tingsrätten den 7 juli 1988 yrkades ansvar å Leif W. för misshandel begången den 28 april 1988. Som bevisning åberopade åklagaren bl.a. förhör med Leif W. och målsäganden Raimo S. samt vittnesförhör med Kjell B. och Ernst K. Leif W. åberopade genom sin offentlige försvarare, advokaten Björn Naeslund, vittnesförhör med Kent S. och Jan Anders E. I en stämningsansökan, som kom in till tingsrätten den 12 oktober 1990, yrkades ansvar å Leif W. för olaga hot begånget den 21 oktober 1989. Som bevisning åberopades förhör med målsäganden Hans J.

Tingsrätten utfärdade stämning och kallade till huvudförhandling att hållas den 20 oktober 1988, den 16 februari 1989, den 21 mars 1990 respektive den 15 november 1990. I samtliga fall ställdes huvudförhandlingen in på grund av att Leif W. inte kunde nås för delgivning. Den 30 januari 1991 utfärdades stämning med kallelse å Leif W. till huvudförhandling den 10 april 1991. Såvitt framgick av akten hade Leif W. då inte delgetts stämning eller någon av de tidigare kallelserna.

Enligt en anteckning på dagboksbladet beslutade tingsrätten den 4 april 1991 att Leif W. skulle hämtas till "nästa huvudförhandling".

I ett protokoll över huvudförhandling den 10 april 1991 angavs följande:

1994/95:JO1

Rätten beslutar att målsägande och vittnen skall höras utom huvudförhandling. W. har inte heller denna gång lyckats delges kallelsen. Däremot har samtliga målsäganden och vittnen för första gången samtidigt infunnit sig. Mot bakgrund härav och att Naeslund och åklagaren är överens att de kallade skall höras fattar tingsrätten beslutet.

Utredning

Ärendet remitterades till Nacka tingsrätt för upplysningar och yttrande. Av yttrandet skulle särskilt framgå vilka överväganden i rättsligt hänseende som legat till grund för tingsrättens beslut att förordna om hämtning av Leif W. och dess åtgärd att förordna om bevisupptagning utom huvudförhandling med målsägandena och vittnena.

I remissvaret hänvisade lagmannen Fredrik Boström till ett yttrande avgivet av ordföranden i målet, rådmannen Bo Kvillner. Denne anförde därvid bl.a. följande.

Målet har satts ut till huvudförhandling vid fem tillfällen. Leif W. har inte vid något tillfälle blivit delgiven stämning och kallelse och huvudförhandlingarna har fått ställas in.

Stämning jämte kallelser till huvudförhandlingen den 10 april 1991 utfärdades den 30 januari 1991. För Leif W:s del översändes dessa för delgivning genom delgivningsman. Mellan domstolens kansli och delgivningsenheten vid polismyndigheten i Nacka råder ett mycket gott samarbete. Delgivningsmannen rapporterar i trassliga fall under hand till rotelsekreteraren eller mig hur det går med delgivningen. I fallet med Leif W. har sådana underhandskontakter tagits. Av dessa gjorde jag den bedömningen att det var sannolikt att Leif W. höll sig undan. Avsikten med hämtningsbeslutet var att Leif W. skulle bli delgiven och därefter föras till den utsatta huvudförhandlingen. — Enligt 45:15 RB (jfr 47:23 RB) får rätten förordna att den tilltalade skall hämtas till huvudförhandlingen om det finns anledning anta att han inte skulle iakttä ett vitesföreläggande om personlig närvaro. Det torde inte ställas något krav på att den som skall hämtas måste vara delgiven stämning eller tidigare kallelse, såvida inte 46:15 skall tillämpas. Såvitt jag kunnat finna är det formellt möjligt att delge en person stämning och samtidigt förordna om hans hämtning till huvudförhandling. En annan sak är om det kan anses lämpligt och från allmän rättssäkerhetssynpunkt kan förfaringsättet ifrågasättas. Den tilltalade får bl.a. mycket lite tid att tillsammans med sin försvarare gå igenom målet inför förhandlingen. Å andra sidan måste ju i aktuella situationer den tilltalades intressen såvitt nu är fråga i viss mån eftersättas. Det är ju denne som har föranlett den uppkomna situationen och som gjort ett normalt tillgodoseende av hans rättssäkerhetsintressen omöjligt. I detta fall var omständigheterna speciella både med avseende på den tilltalade och på målsäganden och vittnen. Som jag nu ser det hade det möjligen varit lämpligare att få Leif W. delgiven stämning och kallelse på sedvanligt sätt och tillämpa 46:15 RB för eventuellt hämtningsbeslut.

Till huvudförhandlingen nämnda dag kom samtliga utom Leif W. och Jan E. Jag lät efterhöra om polisen hade några uppgifter om Leif W. men fick nekande svar. En stor irritation rådde bland målsäganden och vittnen över att förhandlingen inte heller denna dag kunde bli av (jfr aktbil 44). Målsäganden Raimo S. är helikopterförare och hade

arbete på Grönland och är därmed oanträffbar under långa perioder. Naeslund yrkade att förhör utom huvudförhandling skulle hållas med målsägandena och vittnena. Rietz instämde i detta. Efter överläggning inom rätten där vi gick igenom förutsättningarna för sådana förhör (bl a 46:3 och 13, 35:13, 36:19 och 37:3 RB) fattades beslutet. Något formellt hinder mot att hålla förhör av detta slag torde inte föreligga trots att Leif W. inte var delgiven varken stämning eller kallelse. Med hänsyn till de speciella omständigheterna och till att de åtalade gärningarna inte var av särskilt allvarlig art fattades beslutet. Lämpligheten av beslutet kan ifrågasättas då det kan uppstå vanskligheter bl.a. vid kommande bevisvärdering. I ett fall som detta hade det lämpligaste varit att begränsa förhören utom huvudförhandling till Raimo S.

Bedömning

I 45 kap. 15 § andra stycket rättegångsbalken (RB) föreskrivs att den tilltalade skall kallas till huvudförhandlingen i stämningen eller genom särskild kallelse. Skall han infinna sig personligen eller krävs det att han på annat sätt är närvarande, skall rätten förelägga honom vite. Om det finns anledning att anta att den tilltalade inte skulle iakttä ett sådant föreläggande, får rätten förordna att han skall hämtas till huvudförhandlingen. Detta kan ske redan till det först utsatta förhandlingstillfället (SOU 1982:26, Översyn av rättegångsbalken I del B s. 309).

För att framtvunga den tilltalades personliga inställelse vid en huvudförhandling kan rätten således välja mellan att förelägga vite och att förordna om hämtning. I det sistnämnda fallet kallas den tilltalade inte på vanligt sätt till förhandlingen (Gullnäs m.fl., Rättegångsbalken, Del 1, s. 9:21).

Regeln i 45 kap. 15 § andra stycket RB om hämtning uppställer inte något formellt krav på att den tilltalade skall ha delgetts stämning i målet (jfr JO 1951 s. 59). I 32 kap. 1 § RB föreskrivs emellertid att om en part eller annan enligt rättens beslut skall infinna sig vid rätten eller annars fullgöra något i rättegången, skall han erhålla skäligt rådrom därtill.

Frågan om vad som skall anses utgöra skäligt rådrom får bedömas från fall till fall med hänsyn bl.a. till målets omfattning. Ett beslut att den tilltalade skall hämtas till huvudförhandlingen torde övervägas främst i de situationer där det saknas förutsättningar att med stöd av 46 kap. 15 § andra stycket RB avgöra målet i den tilltalades utevaro. När hämtning övervägs är således den tilltalade som regel åtalad för brottslighet av relativt allvarligt slag. Eftersom frågan om den tilltalade har beretts skäligt rådrom skall bedömas bl.a. med utgångspunkt i målets omfattning, måste därför möjligheterna att genomföra en huvudförhandling i de fall där den tilltalade har delgetts stämningen först i samband med att ett hämningsbeslut verkställs anses vara mycket begränsade.

Bevisupptagning i ett brottmål kan äga rum dels vid huvudförhandling, dels i samband med en huvudförhandling som ställs in, dels utom huvudförhandling. I det här aktuella fallet är det de regler som gäller för de två sistnämnda förfarandena som är av intresse.

Frågan om bevisupptagning i samband med att en huvudförhandling ställs in regleras i 46 kap. 3 § andra stycket RB. Sådan bevisupptagning, som således äger rum vid det förhandlingstillfälle som avses med kallelserna till den huvudförhandling som ställs in, får ske om det är tillåtet enligt reglerna om förhör utom huvudförhandling och den som skall höras finns tillgänglig.

Hänvisningen i 46 kap. 3 § andra stycket RB till reglerna om förhör utom huvudförhandling syftar på vad som föreskrivs i 36 kap. 19 §, 37 kap. 3 § och 40 kap. 11 § RB om de materiella förutsättningarna för bevisupptagningen (jfr prop. 1986/87:89 s. 215).

Enligt 36 kap. 19 § och 37 kap. 3 § RB får förhör med ett vittne, en part eller en målsägande som inte för talan ske utom huvudförhandling om det inte är möjligt för vittnet, parten respektive målsäganden att infinna sig under huvudförhandlingen eller om en inställelse vid huvudförhandlingen skulle medföra kostnader eller olägenheter som inte står i rimligt förhållande till betydelsen av att förhöret hålls vid huvudförhandlingen.

Det finns således inte någon föreskrift i rättegångsbalken som slår fast att vissa formella förutsättningar måste vara uppfyllda för att en bevisupptagning i anslutning till en inställd huvudförhandling skall få äga rum. Något formellt hinder mot att genomföra en bevisupptagning trots att den tilltalade varken har delgetts stämning i målet eller kallelse till den inställda huvudförhandlingen finns med andra ord inte. Detta är emellertid inte liktydigt med att det utan vidare är lämpligt att förfara på detta sätt.

Jag vill i detta sammanhang hänvisa till ett uttalande av Processlagberedningen att möjligheten att ta upp bevisning i samband med en huvudförhandling som ställs in måste användas med stor varsamhet, särskilt när huvudförhandlingen ställs in på grund av den tilltalades utevaro (Ftger, Rättegångsbalken, Del 3, s. 46:10). Det är uppenbart att kravet på varsamhet gör sig gällande med än större tyngd, om rätten saknar bevis om att den tilltalade har fått del av stämning i målet.

Jag vill även erinra om bestämmelsen i 35 kap. 13 § första stycket RB som föreskriver att de bevis som har upptagits utom huvudförhandlingen skall tas upp på nytt vid huvudförhandlingen om rätten finner detta vara av betydelse i målet och det inte föreligger hinder mot att ta upp beviset. Denna bestämmelse är tillämplig även när bevis har upptagits i samband med en huvudförhandling som ställs in (a.a. s. 35:73).

Om rätten vid tillfället för den huvudförhandling som ställs in gör den bedömningen att t.ex. ett vittne som finns tillgängligt med all sannolikhet måste höras vid en kommande huvudförhandling i målet, är det tydligen meningslöst att hålla ett förhör med vittnet i samband med den inställda förhandlingen. Om det däremot framstår som praktiskt taget omöjligt för ett vittne som finns på plats vid den inställda huvudförhandlingen att inställa sig till en kommande huvudförhand-

ling bör förhöret genomföras trots att det hade varit önskvärt att förhöra vittnet vid den nya huvudförhandlingen (SOU 1982:26 s. 535, jfr även 36 kap. 19 § första stycket 1 RB).

Det kan således sammanfattningsvis konstateras att utrymmet för att tillämpa regeln om bevisupptagning i samband med en huvudförhandling som ställs in i praktiken är mycket begränsat. Jag har också noterat att Bo Kvillner nu i efterhand ifrågasätter det lämpliga i beslutet att höra vittnena i samband med den inställda förhandlingen.

Kritik mot en tingsrätt som i en brottmålsdom avvisat en skadeståndstalan trots att rätten måste anses ha tillåtit att talan väcktes formlost

(Dnr 2749-1992)

ChefsJO Eklundh anförde följande i ett beslut den 11 november 1993.

Vid en inspektion av Karlskrona tingsrätt i juni 1992 uppmärksammades att tingsrätten i en dom avvisat ett yrkande om skadestånd i stället för att pröva det i sak.

Utredning

Av handlingarna i tingsrättens akt B 220/91 framgick följande.

Genom den aktuella domen dömdes Gunnar K. för vårdslöshet i trafik. Målsäganden, Berndt H., som hade blivit påkörd av Gunnar K., framställde skriftligen ett skadeståndsyrkande som kommunicerades med Gunnar K. Enligt domen yrkade Berndt H. ersättning för lidande och men med 5 000 kr utöver vad han redan fått utbetalt genom Gunnar K:s försäkringsbolag. Såsom tingsrätten enligt domen förstått Berndt H:s framställning, menade Berndt H. att hans lidande och men borde värderas till 7 500 kr men att det hade av försäkringsbolaget värderats till allenast 2 500 kr och att hans yrkande i rättegången avsåg skillnaden däremellan. Gunnar K. bestred skadeståndsskyldighet utöver vad som betalats via hans försäkringsbolag och förklarade sig inte kunna vitsorda något belopp som skäligt därutöver. Enligt ett i målet ingivet meddelande från försäkringsbolaget hade bl.a. ersättning för sveda och värk utgått med 2 500 kr. Enligt meddelandet hade Berndt H. godtagit erhållen ersättning men frågan om ersättning för framtida men hade därmed inte avgjorts.

Av domskälen framgick att tingsrätten fann att ytterligare ersättning för sveda och värk inte skulle utgå men att Berndt H. borde erhålla ersättning för det men hans ledbandsskada i axeln inneburit och i framtiden kunde innebära. Tingsrättens bedömning var emellertid att det vid tidpunkten för domen inte kunde fastställas till vilket belopp skadeståndet i denna del skulle beräknas. Berndt H:s talan i målet borde därför enligt tingsrätten inte leda till något definitivt avgörande av skadestandsfrågan, även om det "redan nu kan antas att hans yrkande om ersättning har fog för sig utöver vad han nu erhållit från försäkringsbolaget". Tingsrätten fann "i denna situation för gott att överlåta frågan till förnyad prövning av försäkringsbolaget". Tingsrät-

ten konstaterade vidare att om Berndt H. inte skulle bli nöjd med försäkringsbolagets bedömning, stod det honom fritt att väcka talan. Slutligen uttalade tingsrätten att "detta innebär att H:s talan — såvitt tingsrätten fått den till sin prövning — avvisas".

I sitt domslut upptog tingsrätten följande.

Utöver vad tidigare via försäkringsbolag utgått i ersättning till H. skall H. för närvarande inte erhålla ytterligare ersättning men är han berättigad att återkomma med krav om skadan så föranleder. H:s skadeståndstalan i detta mål avvisas därför.

Ärendet remitterades till tingsrätten för yttrande rörande den rättsliga grunden för att avvisa yrkandet i stället för att pröva det i sak.

I remissvar hänvisade lagmannen Hans Hedvall till ett yttrande av rådmannen Sven Cavallin. I det yttrandet anfördes följande.

Efter det åtal väckts inkom målsäganden med skriftligt skadeståndsanspråk. Det framstod som något oklart i vad mån ersättning utgått genom reglering från den tilltalades försäkringsbolag. Frågan om anspråket lämpligen borde handläggas i samband med brottmålet sköts upp till huvudförhandlingen — målsäganden var ju ändå kallad att höras i anledning av åtalet. Vid förhandlingen framstod det som klart att den ytterligare ersättning målsäganden kunde påräkna utgjordes av ersättning för lyte och men. Utredning som kunde utgöra grund för en riktig bedömning av anspråket i denna del saknades dock fränsett målsägandens egna uppgifter. Min minnesbild är att det diskuterades att målsäganden skulle vända sig till den tilltalades försäkringsbolag med krav på ersättning även för lyte och men, när han hade fått erforderligt ytterligare underlag via läkare. Försäkringsbolaget var ju inte part i målet och kunde heller inte bli det, eftersom stämning erfordras för väckande av talan om enskilt anspråk mot annan än tilltalad och brottmålet inte rimligen kunde vilandeförklaras i avbidan på att sådan talan skulle väckas för att eventuellt senare kumuleras med brottmålet. I detta läge fanns följande alternativ (som jag såg det):

- a) Pröva anspråket på förefintligt material
- b) Avskilja skadeståndsanspråket för handläggning i den för tvistemål stadgade ordningen
- c) Nu först göra lämplighetsprövningen om talan om det enskilda anspråket skulle upptagas till prövning i samband med åtalet och därvid finna att målsäganden lämpligen borde hänvisas till att väcka talan genom stämning (naturligtvis då i första hand mot försäkringsbolaget om överenskommelse ej kunde träffas men — inte uteslutet — även mot den tilltalade).

Alternativ a föreföll mig vara förkastligt. Man bör inte döma på bristfälligt material, även om jag förvisso delar de synpunkter, vilka föranledde lagändringen i RB 22:5 1988, när man införde kravet på att det skulle vållas "väsentliga olägenheter" för att man skulle avstå från ett avgörande gemensamt med brottmålet och istället välja alternativ b, d.v.s. ett avskiljande. Detta alternativ föreföll mig inte heller särskilt bra. Erfarenhetsmässigt är det ett otyg med avskilda tvistemål. Det saknas vettigt underlag för den fortsatta processen och det är mycket lätt till att sådana mål "går i stå". När de väl avgörs är det ofta nog så att avgörandet har mindre förankring i det verkliga förhållandet än vad som är normalt för tvistemål i allmänhet. — Av JO:s förfrågan kan jag dra slutsatsen att alternativ c egentligen inte borde ha förelegat enligt JO:s mening. Min uppfattning var den motsatta. Jag fann detta alternativ vara det avgjort mest sympatiska sättet att lösa problemet.

Målsäganden fick en dom i handen med argument för förhandlingar med försäkringsbolaget istället för en dom på ett måhända i hans tycke för lågt belopp — kanhända det blivit ett blankt ogillande! Den tilltalade slapp ett tvistemål vid tingsrätten i denna sak (målet överklagades såväl till hovrätten som till Högsta domstolen i ansvarsdelen och avgjordes i maj 1992 genom att HD vägrade prövningstillstånd — hovrätten hade fastställt domslutet även om man ändrat något i domskälen). Målsägandens talan i denna sak var genom avvisningsbeslutet inte rättskraftigt avgjord utan ny talan om samma sak kunde vid behov därav tas upp. Mig tycktes detta vara en god lösning. Domslutet i denna del blev heller inte överklagat. Vad som sedan hänt med målsägandens anspråk på ytterligare ersättning vet jag inte. Men jag vet att om jag avskilt anspråket för att handläggas som tvistemål hade detta mål väckts till liv först 1992-05-15, när HD meddelade sitt beslut. Det är min förhoppning att målsäganden genom mitt val att hantera situationen snarare än så nått en för honom godtagbar uppgörelse.

— — —

Vilken rättslig grund har domstolen haft för att avvisa skadeståndstalan? Skall man vara fiordig kan man ju skriva 22 kap. 1 § samt 45 kap. 5 § 2 st rättegångsbalken men det hela får väl utvecklas något närmare, även om det mesta framskymtat ovan. Enskilda anspråk i samband med ansvarstalan är ju en något märklig form av anhängiggörande av en tvistemålstalan. Frånsett de fall — vilka erfarenhetsmässigt är *mycket* ovanliga — då det genom stämning har anhängiggjorts ett enskilt anspråk i en sak som är eller under handläggningen blir föremål för åtal, är det fråga om en s.k. formlost väckt talan. (Jag bortser här också från de mycket vanliga fall där åklagaren redan i stämningsansökningen för talan om skadestånd för målsägandens räkning.) Normalt sett ställs ju avsevärda krav på utformningen av en civilrättslig talan; det skall anges — förutom själva yrkandet — klara och tydliga grunder m.m. När nu ett mera formlost inträde på den processuella arenan av olika skäl tillåtes en målsägande i brottmål har lagstiftaren ansett att detta i sin tur kräver en möjlighet för domstolen att — också tämligen formlost vad jag kan förstå — bedöma huruvida en sådan talan lämpligen bör "upptagas" i samband med brottmålet. Det är alltså inte frågan om prövning av förefintligheten av något rättegångshinder utan helt enkelt en lämplighetsprövning i processuellt hänseende, vilken överlåtits på domstolen och inte närmare reglerats. Det naturliga är ju att denna prövning skall ske i omedelbart samband med att anspråket — mestadels skriftligen — kommer till rättsens kännedom. Är domstolen passiv i detta skede skulle man kunna hävda att anspråket "upptagits till behandling i samband med brottmålet", varför en avvisning i ett senare skede inte kan grundas på lämplighets-skäl utan i så fall måste vara grundad på förefintligheten av rättegångshinder. Mot detta står att det aldrig kan vara för sent att avvisa en talan om grund för sådant beslut finns.

I doktrinen har också förts en diskussion i frågan om i vilket skede en talan om enskilt anspråk kan bli föremål för avvisningsbeslut. Se Petrén i SvJT 1952 s. 62 ff med hänvisning till SOU 1926:32 s. 248, där man antyder att det borde handla om rättens senare prövning av frågan om den väckta talan borde upptagas, d.v.s. inte frågan huruvida talan lämpligen kunde väckas i samband med åtalet.

När jag nu i efterhand försöker analysera mitt handlande i detta mål och funderar på hur jag ska hantera liknande situationer i framtiden finner jag nog att den lösning jag valde i det mål som föranlett JO:s förfrågan inte ges tillräckligt stöd i lag och doktrin. Det vill synas som

om utrymmet för att avvisa ett enskilt anspråk som inkommit i någorlunda god tid före huvudförhandlingen måste anses vara mera begränsat än vad jag förutsatt i det ifrågavarande målet.

Jag vill dock poängtera att jag vid hanteringen av detta mål varit besjälad av tanken att nå en för parterna så praktisk och rimlig lösning som möjligt. Måhända har jag i detta nit kommit att tänja på paragraferna i sådan mån att det vid en formell granskning kan utmynna i en mer eller mindre berättigad kritik.

Författningsregleringen

De grundläggande bestämmelserna om förening av ett tvistemål och ett brottmål i samma rättegång finns i 22 kap. 1 § rättegångsbalken (RB). Det föreskrivs där att talan mot en misstänkt eller annan om enskilt anspråk i anledning av brott får föras i samband med åtal för brottet. Vidare gäller att talan skall föras i den för tvistemål stadgade ordningen, om ett anspråk inte upptas i samband med åtalet.

För domstolen är reglerna om gemensam handläggning fakultativa. Domstolen tar upp det enskilda anspråket i samband med åtalet om det är lämpligt, och ett ställningstagande av denna innebörd föranleder i allmänhet inte något formellt beslut (Gullnäs m.fl., Rättegångsbalken, Del 2, s. 22:7).

En ofta förekommande kumulationssituation är att åklagaren med stöd av reglerna i 22 kap. 2 § RB i samband med åtalet utför målsägandens talan mot den misstänkte. Åklagaren bör försöka framställa målsägandens anspråk i samband med att åtal väcks (a.a. s. 45:19). Domstolen kan inte motsätta sig att enligt reglerna i 22 kap. RB ta upp ett anspråk som i vederbörlig ordning har framställts genom åklagare. Målsäganden kan också handla självständigt och på egen hand föra en talan om enskilt anspråk. Denne har emellertid inte någon obetingad rätt att få anspråket upptaget i brottmålsrättegången (a.a. s. 22:6).

En bestämmelse som avser frågan om formen för väckande av talan om enskilt anspråk på grund av brott finns i 45 kap. 5 § andra stycket RB. Det föreskrivs där att en åklagare eller målsägande får, sedan åtal väckts, utan stämning mot den tilltalade väcka talan om enskilt anspråk på grund av brottet, om rätten med hänsyn till utredningen och andra omständigheter finner det lämpligt. Vid lämplighetsprövningen har rätten att beakta bl.a. anspråkets art och omfattning samt behovet av bevisning (a.a. s. 45:19). Av det sagda framgår att rättens lämplighetsprövning avser sättet för talans väckande (jfr Petrén i SvJT 1952 s. 63). Talan enligt 45 kap. 5 § andra stycket RB skall enligt 45 kap. 6 § RB anses väckt då den muntligen eller skriftligen framställdes inför rätten.

Om domstolen inte i brottmålsrättegången tar upp ett enskilt anspråk som framförts formlost måste målsäganden väcka talan genom stämning (Gullnäs m.fl., Rättegångsbalken, Del 2, s. 22:7).

Har talan om enskilt anspråk tagits upp till behandling i samband med åtalet, får rätten, enligt 22 kap. 5 § RB, förordna att talan skall handläggas som särskilt mål enligt reglerna för tvistemål, om en

fortsatt gemensam handläggning skulle medföra väsentliga olägenheter. Domstolen kan när som helst under handläggningen särskilja mål som har förenats enligt reglerna i 22 kap. RB (a.a. s. 22:6).

Frågan om avvisande av en ansökan om stämning i tvistemål behandlas i 42 kap. 4 § andra stycket RB. Det föreskrivs där att en sådan ansökan skall avvisas om det är uppenbart att målet på grund av rättegångshinder inte kan tas upp till prövning. Enligt 34 kap. 1 § första stycket RB skall fråga om hinder för målets upptagande av rätten företas, så snart anledning förekommer därtill. Rättegångshinder skall, enligt andra stycket samma paragraf, av rätten beaktas självmant, om ej annat är stadgat.

Bedömning

I sitt remissvar har Sven Cavallin utförligt redogjort för de lagrum i rättegångsbalken och de därpå grundade rättsliga överväganden som varit bestämmande för tingsrättens ställningstagande att avvisa det av Berndt H. framställda skadeståndsanspråket. Jag kan inledningsvis konstatera att dessa överväganden inte på något tydligt sätt framgår av tingsrättens domskäl. Det resonemang som där förs rör i stället frågorna i vilken utsträckning Berndt H. var berättigad till ytterligare ersättning, möjligheterna att fastställa ett belopp och lämpligheten av att avgöra ersättningsfrågan vid tidpunkten för domen eller senare. Domskälen ger närmast intryck av att tingsrätten först prövat det berättigade i Berndt H:s krav, dvs. gjort en materiell prövning av detta, för att sedan finna att det inte var lämpligt med ett definitivt ställningstagande i sakfrågan vid den aktuella tidpunkten och att talan därför skulle avvisas.

Sven Cavallin har hänvisat till bestämmelserna i 22 kap. 1 § och 45 kap. 5 § andra stycket RB som grund för avvisningsbeslutet och har sammanfattningsvis hävdad att rätten gjort en lämplighetsprövning av frågan om skadeståndstalan borde tas upp i samband med åtalet.

Som framgår av vad som sagts i det föregående är regeln i 22 kap. 1 § första meningen RB den grundläggande bestämmelse som gör det möjligt att över huvud taget handlägga en talan om enskilt anspråk i anledning av brott i samband med brottmålet. Om rätten inte med stöd av denna bestämmelse tar upp anspråket i samband med åtalet, skall talan i stället handläggas fristående från detta enligt reglerna om rättegången i tvistemål. Bestämmelsen avser således uteslutande frågan om vilken handläggningsform som skall tillämpas när ett enskilt anspråk i anledning av brott har framställts, och rättens ställningstagande i denna fråga kan bara innebära att endera av de möjliga handläggningsformerna väljs. Ett beslut att avvisa en talan om enskilt anspråk i anledning av brott kan således inte grundas på bestämmelsen i 22 kap. 1 § RB.

I det här aktuella målet framställdes det enskilda anspråket skriftligen av målsäganden efter det att åtal hade väckts. En förutsättning för att en målsägande skall få väcka en talan grundad på brott på detta formlösa sätt utan stämningsansökan i brottmålet är enligt 45 kap. 5 §

andra stycket RB att rätten finner att det med hänsyn till utredningen och andra omständigheter är lämpligt. Om rätten finner att så inte är fallet, innebär detta att talan i stället skall väckas genom stämning. Det är således här fråga om ett lämplighetsavgörande av i princip samma slag som vid tillämpningen av 22 kap. 1 § RB. Att i detta sammanhang tala om avvisning av talan framstår som oegentligt, eftersom prövningen enligt 45 kap. 5 § andra stycket RB inte kan sägas avse frågan om rättegångshinder i gängse mening föreligger eller ej (jfr Petrén, a.a. s. 64; motsatt uppfattning se Boman i Festschrift till Hans Tornstedt s. 179). Om rättegångshinder befinns föreligga är däremot remediet avvisning av talan.

Av remissvaret att döma tycks Sven Cavallin dela uppfattningen att rättens prövning enligt 45 kap. 5 § andra stycket RB inte gäller frågan om rättegångshinder föreligger eller inte. I denna fråga liksom i frågan hur rättens beslut närmare skall utformas för det fall att rätten anser att talan lämpligen skall väckas genom stämning finns emellertid som framgått olika uppfattningar.

Det ligger i sakens natur att frågor om gemensam handläggning av åtal och enskilt anspråk och om formen för talans väckande bör avgöras så snart det är möjligt. Brottmålsprocessen bör inte onödigtvis belastas med en talan som inte slutligt skall prövas i samma rättegång som åtalsfrågan.

Av reglerna i 45 kap. 6 § RB, som reglerar handläggningen om talan om enskilt anspråk väcks utan stämning, framgår att den tilltalade skall få del av talan. Det förutsätts härvid självfallet att rätten har funnit att talan får väckas på det sätt som anges i 45 kap. 5 § andra stycket (se även Petrén, a.a. s. 62). Eftersom rättens ställningstagande i denna fråga som regel sker formlost kan kommunikeringen med den tilltalade bli det första yttre tecknet på att rätten tillåtit målsäganden att väcka talan utan stämningsansökan.

Av tingsrättens sätt att handlägga frågan om det enskilda anspråket framgår klart att den har tillåtit Berndt H. att väcka talan formlost. Jag vill här peka på att tingsrätten inte bara har kommunicerat Berndt H:s inlägga med den tilltalade utan också låtit Berndt H. vid huvudförhandlingen framställa sitt anspråk, att tingsrätten har inhämtat den tilltalades inställning till det framställda yrkandet och att den har avslutat huvudförhandlingen utan att dessförinnan ha fattat något beslut i fråga om handläggningen av det enskilda anspråket.

Tingsrätten har därför inte — oavsett vilken innebörd man vill lägga i den prövning som görs med stöd av 45 kap. 5 § RB — haft rättsligt stöd för att i domen skilja sig från Berndt H:s talan på det sätt som skett. Av Sven Cavallins yttrande framgår att även han numera har denna uppfattning.

Om tingsrätten inte ansåg att det var lämpligt att pröva målsägandens talan i dess helhet i samband med huvudförhandlingen, borde den i stället ha förordnat att denna skulle handläggas som ett särskilt mål enligt reglerna om tvistemål eller med utnyttjande av sin rätt att

utöva materiell processledning ha tagit upp handläggningsfrågan med Berndt H. under förhandlingen och gett honom möjlighet att återkalla yrkandet.

1994/95:JO1

Expediering av allmänna handlingar med telefax

(Dnr 682-1993)

I en anmälan till JO anförde Staffan Bjerstedt, Jönköpings-Posten, bl.a. följande.

Den 16 februari 1993 begärde han vid ett telefonsamtal med Borås tingsrätt att få en kopia av en viss stämningsansökan. Han bad att få den via telefax. Senare samma dag blev han uppringd av en tjänsteman från tingsrätten som meddelade att "vi faxar inte till tidningar".

Anmälan remitterades till Borås tingsrätt som genom lagmannen Harry Jusélius anförde bl.a. följande.

Det senaste halvåret har det skett en kraftig ökning av antalet önskemål om att per telefax få tillgång till domar och annat material i mål och ärenden vid tingsrätten. Det är särskilt olika tidningar och radio-kanaler som varit intresserade, och frågan har därför uppkommit huruvida dessa önskemål helt eller delvis kan tillgodoses. Med hänsyn till att de längsta domarna ofta är de mest efterfrågade bedömer jag att det skulle ha varit mycket svårt för tingsrätten att med befintlig personalstyrka tillgodose alla hittills framförda önskemål, särskilt som det aktuella materialet måste expedieras samma dag för att bruket av telefax skall vara meningsfullt. Man kan dessutom förutse att efterfrågan på domar och annat material per telefax skulle öka ytterligare så snart det blev känt att beställningar på detta sätt effektuerades utan begränsning.

Av angivna skäl bestämde jag för ett par månader sedan att tills vidare något material inte skulle expedieras per telefax till radio, tidningar, företag, privatpersoner m.fl., dock med ett undantag gällande Tidningarnas Telegrambyrå. Jag hade nämligen nyligen per telefon en diskussion med TT och gav då det beskedet att domar skulle utan begränsning sändas dit per telefax när telegrambyrån så önskade. Vid detta telefonsamtal fick jag det intrycket att problemet för tidningarnas del därmed i stort sett var ur världen eftersom varje tidning snabbt kunde få tillgång till det aktuella materialet från TT.

I ett beslut den 26 augusti 1993 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Av bestämmelserna i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen framgår att en allmän handling som får lämnas ut, genast eller så snart det är möjligt, skall på stället och utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den. I 13 § samma kapitel föreskrivs rätt för den som önskar ta del av en allmän handling att även mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt.

När beslut eller andra handlingar skall lämnas ut, bör de enligt 7 § första stycket förordningen (1980:900) om statliga myndigheters servicekyldighet (serviceförordningen) sändas med posten, om inte något annat begärts eller är särskilt föreskrivet. Handlingar får även sändas

via telefax om det är lämpligt. Enligt andra stycket samma paragraf bör avgifter för beslut och andra handlingar tas ut genom postförskott. Avgifter får dock tas ut på annat sätt om det är lämpligare.

Bestämmelser om avgifter för bl.a. kopia av allmän handling finns i avgiftsförordningen (1992:191). Avgift skall tas ut om en beställning omfattar tio sidor eller mer (16 § första stycket). Detta gäller även när en handling sänds till beställaren via telefax (16 § tredje stycket).

Som framgått anvisar reglerna i serviceförordningen domstolen olika sätt att expediera en beställning av kopior av allmänna handlingar. Om det är lämpligt får domstolen använda telefax. Riksrevisionsverket har i Föreskrifter och allmänna råd till avgiftsförordningen anmärkt att "bl.a. frågor om sekretess kan inverka på bedömningen". Några andra uttalanden om den närmare tillämpningen av regeln om telefaxanvändning, vilken infördes den 1 juli 1992, har inte gjorts.

Med den utformning som regeln har är det domstolen som har att avgöra om det är lämpligt att använda telefax vid en expediering av handlingar. Regeln kan rimligen inte tolkas på annat sätt än att denna lämplighetsbedömning skall göras i varje enskilt fall. Härvid kan uppenbarligen en mängd olika omständigheter tillmätas betydelse. Nära till hands ligger att ta hänsyn till vilken teknisk utrustning som finns, dess funktionsduglighet vid tillfället, arbetssituationen, beställningens omfattning, handlingarnas innehåll och beställarens önskemål. Andra omständigheter än dessa kan självfallet vara relevanta. Det väsentliga bör enligt min mening vara att domstolen gör en saklig och objektiv bedömning i varje enskilt fall.

Vid Borås tingsrätt har lagmannen gett generella direktiv om att expediering med telefax inte skall ske till radio, tidningar, företag, privatpersoner m.fl. dock med undantag av TT. Skälen härtill är enligt yttrandet att alla önskemål om översändande med telefax inte kan tillgodoses med den personalstyrka tingsrätten har samt att efterfrågan skulle öka ytterligare om inga begränsningar gjordes.

Ett generellt ställningstagande av detta slag bör, som framgått, inte förekomma, utan en prövning får ske från fall till fall. Innebörden av de lämnade direktiven synes vara att expediering som sker på domstolens initiativ till andra myndigheter och ombud får ske med telefax medan beställningar av allmänna handlingar inte får expedieras på detta sätt med undantag för expeditioner till TT. Det kan naturligtvis vara så att skriftväxling i målen och andra brådskande expeditioner vid ett visst tillfälle måste prioriteras. Vid ett annat tillfälle finns emellertid inte sådana brådskande expeditioner och en beställning bör då kunna expedieras med telefax. Att göra skillnad mellan olika beställare endast med utgångspunkt från vem denne är framstår enligt min mening som mycket vanskligt.

Fråga i mål angående ansvar för tjänstefel om det funnits lagligt stöd för vakthavande befäls beslut om frihetsberövande av person som medtagits till förhör

(Dnr 3412-1990)

I beslut den 15 augusti 1991 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Vid en inspektion av polismyndigheten i Jönköping i september 1990 uppmärksammades vid granskningen av arrestantblad flera ärenden där personer som hämtats eller medtagits till förhör hade insatts i arrest.

I ett fall hade Aarne H., Kimmo H. och Matias O. den 18 juli 1990 kl. 04.25 medtagits till förhör. Beträffande anledningen till frihetsberövandet hade på arrestantbladen antecknats "närvarande på brottsplats" respektive "i lägenhet vid mord alt dråp". Enligt arrestantbladen hade alla tre insatts i arrest. Aarne H. kl. 05.10-10.00, Kimmo H. kl. 05.20-10.50 och Matias O. kl. 05.25-10.40 (arrestantliggare 1013/90, 1014/90 och 1016/90). I förundersökningsprotokollet K 6832-90 är samtliga antecknade som vittnen.

Av 23 kap. 8 § rättegångsbalken (RB) framgår att den som befinner sig på plats där brott förövats, på tillsägelse av polisman är skyldig att medfölja till förhör som hålls omedelbart därefter. Väger han utan giltig orsak får polismannen ta med honom till förhöret.

Av Rikspolisstyrelsens (RPS) föreskrifter och allmänna råd rörande förvaring av personer i polisarrest (FAP 102-1, RPS FS 1986:35, avsnitt 2.3) framgår bl.a. att en person som medtagits till förhör enligt 23 kap. 8 § RB inte på den grunden får förvaras på en arrestavdelning.

Även av ett vid polismyndigheten i Jönköping den 30 augusti 1983 upprättat tjänstemeddelande framgår att vederbörande i de fall förhör inte omgående kan påbörjas skall anvisas att uppehålla sig i ett rum som inte får låsas.

Såvitt framgick av det föreliggande utredningsmaterialet hade Aarne H., Kimmo H. och Matias O. insatts i arrest i strid mot gällande bestämmelser. Det fanns därför anledning att anta att tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken (BrB) hade begåtts. Jag beslutade därför att inleda förundersökning angående sådant brott och uppdrog åt statsåklagaren Krister Waern, regionåklagarmyndigheten i Jönköping, att leda förundersökningen.

Under förundersökningen hördes polisinspektören Stefan Gunnarsson, som tjänstgjorde som vakthavande befäl vid tillfället, som misstänkt för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § BrB jämfört med RPS föreskrifter, FAP 102-1, enligt följande gärningsbeskrivning:

Den 18 juli 1990 kl. 04.25 medtogs Kimmo H., Matias O. och Aarne H. av polismän till förhör sedan de samtliga av polisen anträffats i en lägenhet i Huskvarna där ett mord förövats av annan föregående afton. Sedan de införts till polisstationen i Jönköping beslutade Stefan Gunnarsson, som vid tillfället tjänstgjorde som vakthavande befäl, i strid mot gällande bestämmelser att samtliga skulle insättas i arrest. Aarne H. förvarades i arrest från kl. 05.10 till dess han hördes av polis med början kl. 08.55, Kimmo H. från kl. 05.20 till dess han hördes av polis med början kl. 09.30 och Matias O. från kl. 05.25 till dess han hördes av polis med början kl. 09.30. Stefan Gunnarsson har härigenom uppsåtligen eller av oaksamhet vid sin myndighetsutövning åsidosatt vad som gällt för uppgiften.

Stefan Gunnarsson vitsordade uppgifterna på arrestantbladen men bestred ansvar för tjänstefel. Han uppgav bl.a. följande.

Personerna var medtagna till förhör då de anträffats i en lägenhet där mord hade förövats. Dessa personer talade med varandra på finska och ingen av polismännen behärskade det språket. Han ville förhindra att personerna pratade ihop sig om vad som hade hänt under kvällen och såg ingen annan möjlighet till detta än att sätta dem i arrest. Han är fullt medveten om att en person som hämtats eller medtagits till förhör normalt inte insätts i arrest. I det här fallet stödde han sig dock på en tjänsteföreskrift från den 10 april 1980 (253-3). Där sägs i punkten

1.2.2 Den som *hämtats* eller *medtagits* till förhör får tillfälligt förvaras i arrest, endast om detta jämlikt grunderna för brottsbalkens bestämmelser i 24 kap. om laga befogenhet kan anses försvarligt med hänsyn till omständigheterna. Insättande i arrest bör sålunda förekomma endast om detta är nödvändigt med hänsyn till brottets svårighetsgrad, misstankens styrka, risk för att den som skall höras avlägsnar sig före förhörets avslutande, fara för otillbörlig kommunikation mellan honom och annan och/eller övriga omständigheter. Särskilt starka skäl bör kunna åberopas om åtgärden gäller annan än misstänkt.

De särskilda omständigheter som motiverade hans beslut att insätta personerna i arrest var brottets svårhetsgrad, personal- och lokalsituationen, att ingen behärskade finska och att han ville förhindra otillbörlig kommunikation. All tillgänglig personal var upptagen med andra arbetsuppgifter.

Beträffande avsikten att hindra personerna att samtala med varandra gjorde Stefan Gunnarsson följande överväganden. Kl. 03.00 fick polisen kännedom om att ett mord hade förövats före kl. 22.00 föregående kväll. De nu aktuella tre personerna hade varit närvarande då brottet begicks. De hade inte hört av sig till polisen och man kunde tänka sig att de inte var intresserade av att få brottet utrett. Man ville höra dem

företsättningslöst om vad som föregått brottet och hur det hela hade gått till. Om de inte redan hade pratat ihop sig ville han nu förhindra detta.

Stefan Gunnarsson har vidare uppgett: Han kände till såväl RPS föreskrift i FAP 102-1 punkten 2.3 från år 1986 som polismästarens tjänstemeddelande den 30 augusti 1983. Tjänsteföreskriften från år 1980 var dock inte upphävd och hade enligt hans uppfattning högre dignitet än tjänstemeddelandet. RPS föreskrift är en form av anvisning som naturligtvis skall följas. RPS föreskrifter är emellertid inte riktigt preciserade för användning vid lokala distrikt. I stort sett alla föreskrifter i FAP följs av lokala föreskrifter från polismästaren. Han ansåg att FAP-föreskriften inte hindrade honom från att i detta fall insätta de tre personerna i arrest på de skäl som anförts ovan.

Polismyndigheten har upplyst att såväl tjänsteföreskriften från år 1980 som tjänstemeddelandet från år 1983 alltså är gällande och finns upptagna i polismyndighetens register över tjänsteföreskrifter/tjänstemeddelanden.

Mot bakgrund av vad som framkommit under utredningen beslutar jag att väcka åtal mot Stefan Gunnarsson för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § BrB jämförd med RPS föreskrifter FAP 102-1 punkten 2.3.1 (RPS FS 1986:35) enligt följande gärningsbeskrivning:

Den 18 juli 1990 kl. 04.25 medtogs Kimmo H., Matias O. och Aarne H. av polismän till förhör på polisstationen i Jönköping sedan de samtliga av polisen anträffats i en lägenhet i Huskvarna där en annan person förövat ett mord föregående afton. Sedan de införts till polisstationen beslutade Stefan Gunnarsson, som vid tillfället tjänstgjorde som vakthavande befäl, i strid mot gällande bestämmelser att samtliga skulle insättas i arrest. Aarne H. förvarades i arrest från kl. 05.10 till dess han hördes av polis med början kl. 08.55, Kimmo H. från kl. 05.20 till dess han hördes av polis med början kl. 09.30 och Matias O. från kl. 05.25 till dess han hördes av polis med början kl. 09.30. Stefan Gunnarsson har härigenom vid sin myndighetsutövning uppsåtligt eller av oaksamhet åsidosatt vad som gällt för uppgiften.

Tingsrättens bedömning

I dom den 23 oktober 1991 anförde Jönköpings tingsrätt bl.a. följande under rubriken bedömning.

Företsättningarna att hämta eller medta en person till förhör anges i 23 kap. 7 och 8 §§ RB. Av 8 § framgår att den som uppehåller sig på brottsplats är skyldig att på tillsägelse av polismannen följa med till förhör, som hålls omedelbart därefter. Om personer vägrar utan skäl, får han av polismannen tas med till förhöret.

I målet är utrett att Aarne H., Kimmo H. och Matias O. togs med till förhör med stöd av bestämmelsen i 23 kap. 8 § RB.

I 23 kap. 9 § RB finns bestämmelser om skyldighet för den som medtagits till förhör att stanna kvar för förhör under viss tid. Några lagregler om hur Aarne H., Kimmo H. och Matias O. skulle behandlas efter avlämnandet på polisstationen finns inte.

För att en person skall kunna berövas friheten krävs enligt 2 kap. 8 och 12 §§ regeringsformen (RF) ett stöd i en lagregel. Sådana lagregler

finns bl.a. i RB. I 8 kap. 13 § RF lämnas utrymme för regeringen eller en denna underordnad myndighet att utfärda föreskrifter om verkställighet av lag. Dessa föreskrifter får inte utvidga de lagstadgade möjligheterna till frihetsberövande.

RPS har med stöd av 20 § förordningen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. i FAP 102-1 på ett korrekt sätt beskrivit det gällande rättsläget vad gäller behandlingen av de personer som hämtas eller medtas till förhör. Redan 1983 fanns av RPS utfärdade föreskrifter och allmänna råd med likartat innehåll.

Polismästaren i Jönköpings polisdistrikt har i tjänsteföreskriften 1980 och i tjänstemeddelandet 1983 sökt uttolka och på myndigheten lämna information om vad som gäller vid behandlingen av personer som hämtats eller medtagits till förhör. En jämförelse mellan dessa skrivelser ger vid handen att polismästaren i tjänstemeddelandet 1983 ändrat vad som tidigare gällde enligt 1980 års tjänsteföreskrift. I tjänstemeddelandet 1983 beskrivs som en nyhet RPS föreskrifter om behandlingen av personer som hämtats eller medtagits till förhör. RPS föreskrifter och allmänna råd har nästan ordagrant tagits in i tjänstemeddelandet.

Som tidigare nämnts finns inga i lag intagna regler som kan åberopas till stöd för ett beslut att sätta en person i arrest enbart på den grunden att personen i fråga medtagits eller hämtats till förhör. Eftersom rättsläget var detsamma då polismästaren utfärdade tjänsteföreskriften 1980, får denna föreskrift, så vitt nu är i fråga, anses sakna laga grund. TR:n finner det anmärkningsvärt att denna tjänsteföreskrift varit formellt gällande fram till 1991-10-04.

På grund av vad ovan anförts och då Stefan Gunnarsson inte angett någon annan laglig grund för sitt beslut, är beslutet att sätta Kimmo H., Matias O. och Aarne H. i arrest felaktigt.

Åklagaren har vid huvudförhandlingen ansett sig ej kunna påstå att gärningen skett uppsåtligen. TR:n delar denna uppfattning. Fråga är om Stefan Gunnarsson genom att fatta det felaktiga beslutet varit oaktsam i sin myndighetsutövning? Stefan Gunnarsson tjänstgjorde som vakthavande befäl och var därmed vid tillfället det i tjänst varande högsta polisbefälet i Jönköpings polisdistrikt. Som vakthavande befäl har det ålegat Stefan Gunnarsson att ha kunskap om hur personer som medtagits eller hämtats till förhör får behandlas. Stefan Gunnarsson har uppgett att han väl kände till de i målet aktuella föreskrifterna och tjänstemeddelandet och att han i sitt beslut stödde sig på polismästarens tjänsteföreskrift från 1980. Tingsrätten finner dock att tjänstemeddelandet från 1983 på ett klagande sätt omtalar att arrestmöjlighet inte längre är möjlig. Än tydligare klagas detta genom RPS föreskrift 1986. Även om tjänsteföreskriften från 1980 formellt sett var gällande finner TR:n därmed att Stefan Gunnarssons handlande inte är acceptabelt eller ursäktligt. Stefan Gunnarsson får anses av oaktsamhet ha åsidosatt vad som gällt för uppgiften.

I 20 kap. 1 § BrB om tjänstefel finns även intagen en straffrihetsregel innebärande att gärningar som är ringa inte skall omfattas av straffansvar. Bedömningen av om gärningen är ringa skall ske med

beaktande av samtliga omständigheter. Såväl allmänna som enskilda intressen skall beaktas. Stor betydelse har om någon skada eller annan olägenhet kan påvisas i det enskilda fallet eller om det föreläggat en påtaglig risk för skada. Av stor betydelse är också verksamhetens art. Inom områden där kraven på korrekt handläggning är särskilt stora kan det finnas anledning att göra en strängare bedömning än i andra fall. Det gäller t.ex. inom rättsväsendet. Å andra sidan bör varken inom detta eller andra områden en överträdelse av formella regler som är av underordnad betydelse för myndighetsutövningens faktiska innehåll föranleda straffansvar. Vid bedömningen av om denna straffrihetsregel är tillämplig är också av betydelse vilken ställning gärningsmannen intagit i förhållande till myndighetsutövningen. Ju mer självständiga befogenheter den felande har, desto större anledning finns det att se mera allvarligt på gärningen (NJA II 1989 s. 225).

TR:n har stor förståelse för de praktiska problem med bl.a. brist på personal och lämpliga lokaler som kan föreligga vid ett beslut som detta. Arbetssituationen för ett vakthavande befäl kan stundom vara stressig och beslut måste fattas snabbt. TR:n fäster dock stor vikt vid att det här rör sig om myndighetsutövning på rättsväsendets område. Beslut om frihetsberövande har därvid en central betydelse. Stora krav måste kunna ställas på en polisman i vakthavande befäls ställning att handläggningen blir korrekt. Av denna anledning kan gärningen inte bedömas som ringa.

Sammantaget finner TR:n åtalet styrkt och Stefan Gunnarsson skall dömas för tjänstefel.

Stefan Gunnarsson förskyller ett bötesstraff som med hänsyn till de sammantagna omständigheterna i målet inte bör sättas alltför högt.

Jönköpings tingsrätt dömde Stefan Gunnarsson enligt 20 kap. 1 § 1 st. BrB för tjänstefel till 30 dagsböter.

HovR:ns bedömning

Stefan Gunnarsson fullföljde talan i Göta HovR och yrkade ogillande av åtalet.

JO bestred ändring samt justerade åtalet så att det inte gjordes gällande att Stefan Gunnarsson uppsåtligen åsidosatt vad som gällt för uppgiften.

HovR:ns majoritet anförde i dom den 5 mars 1992: Domskäl. Enligt 23 kap. 8 § RB får en polisman medtaga personer som uppehåller sig på en brottsplats till förhör som hålls omedelbart därefter. I förevarande fall har en polispatrull den 18 juli 1990 på efternatten anträffat Kimmo H., Matias O. och Aarne H. i den lägenhet, där knivdådet begåtts närmast föregående kväll, och tagit med dem till polisstationen för förhör. Stefan Gunnarsson beslöt såsom vakthavande befäl att de tre männen skulle sättas i arrest för att senare kunna förhöras. Innan förhör inleddes, satt en av dem inlåst 3 3/4 timme och de båda andra i över fyra timmar.

Vad åklagaren har lagt Stefan Gunnarsson till last är att denne i strid med gällande bestämmelser — därvid åklagaren hänvisat till RPS

föreskrift FAP 102-1 punkten 2.3.1 — låtit förvara de tre männen i arrest. Åtalet kan därför ej anses omfatta frågan huruvida de över huvud, i avvaktan på förhör, bort kvarhållas under angiven tid på polisstationen, vare sig de placerats i olåst utrymme under tillsyn eller hållits inlåsta på arrestavdelningen.

RPS har med åberopande av ett bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter till lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. föreskrivit i den nyssnämnda punkten i FAP 102-1 att en person som hämtats eller medtagits till förhör enligt 23 kap. 7 eller 8 §§ RB inte på den grunden får förvaras på en arrestavdelning. Hovrätten finner emellertid att denna föreskrift ligger utanför ramen för bemyndigandet, eftersom nämnda lag inte behandlar frågan om när förhörspersoner får förvaras i arrest. På grund härav och då RPS inte med stöd av en allmän direktivrätt får meddela föreskrifter i förevarande hänseende kan styrelsens uttalande inte anses som någon för polismännen bindande föreskrift.

Åklagaren har i målet dock också gjort gällande att vad som sägs i den angivna punkten i FAP 102-1 överensstämmer med gällande rätt såsom denna framgår av RB:s regler sedda mot bakgrund av föreskrifterna i 2 kap. 8 och 12 §§ RF. HovR:n finner att åtalet bör anses omfatta frågan om Stefan Gunnarsson handlat i strid häremot.

Av 2 kap. 8 och 12 §§ RF framgår att ingen får berövas friheten utan stöd i lag. Till skillnad från vad som gäller i fråga om anhållna och häktade saknas det uttryckliga bestämmelser i lag om frihetsberövande av en person som införts på polisstationen efter att ha hämtats eller medtagits till förhör. Enligt 23 kap. 9 § RB gäller som huvudregel att han är skyldig att stanna kvar för förhör i högst sex timmar och att han omedelbart får avlägsna sig sedan förhöret avslutats eller nämnda tid utgått. Denna skyldighet att kvarstanna för förhör innebär ett i lag medgivet ingrepp i den personliga friheten.

Frågan om en person som kvarhålls för förhör får insättas i en arrestlokal är att bedöma med hänsyn till de allmänna principer för polisingripanden som uppställts i 8 § polislagen (1984:387). En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift skall ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås. Ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. RF får ej grundas enbart på bestämmelserna i denna paragraf.

Det har diskuterats hur långtgående begränsningar i sin personliga frihet den som hämtats eller medtagits till förhör skall behöva underkasta sig. I ett par tidigare fall har JO understrukit att polisen måste iakttä stor restriktivitet när det gäller insättande i arrest i sådana fall men ansett att detta skulle kunna tillåtas i rena undantagsfall (JO 1972 s. 51, och 1983/84 s. 60). I ett därefter avgjort ärende har JO uttalat att en person inte enbart på den grund att han hämtats till förhör får

placeras i en arrest vare sig denna är öppen eller låst och att han över huvud taget inte bör föras till en arrestavdelning (JO 1984/85 s. 135). Vad JO sålunda uttalat bör beaktas vid tolkningen av 8 § polislagen.

Vid bedömande av om Stefan Gunnarsson handlat i strid mot denna bestämmelse är dock att ta hänsyn till följande. Det brott som de tre männen skulle höras om rubricerades i arrestantbladet som mord alternativt dråp, således ett mycket allvarligt brott. Även om en trolig gärningsman redan gripits förelåg motstridiga uppgifter och oklarheter i saken vilka det var nödvändigt att söka utreda. Det var därför riktigt av Stefan Gunnarsson att anse det vara av stor vikt att de tre männen, som talade finska med varandra, förhördes innan de fått tillfälle till ytterligare kommunikation med varandra. Någon personal som tillräckligt snabbt kunde avdelas för bevakning av de tre männen fanns inte tillgänglig. Vid angivna förhållanden kan Stefan Gunnarssons åtgärd att insätta de tre männen i arrest inte anses strida mot 8 § polislagen.

Stefan Gunnarsson gick av sitt pass kl. 07.00 och överlämnade i samband med avrapportering till det pågående vaktbefälet ansvaret för de tre männen. Han får anses ha haft fog att utgå från att förhör därefter skulle hållas utan dröjsmål. Stefan Gunnarsson förfor dock felaktigt genom att kvarhålla männen i arrest ända tills han lämnade sitt pass kl. 07.00. Vid prövning av om detta skall medföra ansvar för tjänstefel beaktar hovrätten följande.

Förutom FAP 102-1 har i målet åberopats polismästarens tjänsteföreskrift från 1980 och tjänstemeddelande från 1983, vilkas innehåll återges i TR:ns dom. Innehållet i dessa och i FAP 102-1 avspeglar de skiftningar i synen på den aktuella frågan som JO haft och har sannolikt utformats med utgångspunkt i vad som enligt JO ansetts gälla. Tjänstemeddelandet från 1983 återgav RPS dåvarande verkställighetsföreskrifter till lagen om behandling av häktade och anhållna m.fl. Dessa utgjorde av samma skäl som tidigare anförts beträffande FAP 102-1 inte för polisverksamheten bindande föreskrifter. Tjänsteföreskriften och tjänstemeddelandet återkallades först den 4 oktober 1991.

Det har i målet talats om att RPS föreskrifter har företrädesrätt framför polismästarens tjänsteföreskrifter. Eftersom styrelsens här aktuella uttalanden ej utgjort bindande föreskrifter, är det dock ej fråga om någon företrädesrätt mellan föreskrifter av högre och lägre valör. Den betydelse de tre handlingarnas innehåll kan tillmätas ligger i den information Stefan Gunnarsson därigenom fått om vad som ansetts gälla på området.

Stefan Gunnarsson har uppgett att han utgått och ägt utgå från att tjänsteföreskriften från 1980 utgjorde stöd för hans förfarande.

Enligt tjänsteföreskriften får den som hämtats eller medtagits till förhör förvaras i arrest, om det kan anses försvarligt med hänsyn till omständigheterna. Bl.a. anges att insättande i arrest kan förekomma, om detta är nödvändigt med hänsyn till faran för otillbörlig kommunikation mellan den som skall höras och annan. Någon direkt tidsgräns för förvaringen i arrest anges inte.

Vad som sägs i tjänsteföreskriften strider mot innehållet i 1983 och 1986 års uttalanden. Det är klart otillfredsställande att det sålunda funnits flera handlingsregler för polisen, vilka har framstått som formellt giltiga men varit motstridiga. Det kan visserligen hävdas att 1986 års uttalande såsom det senast tillkomna borde ha följts framför de båda andra och i andra hand 1983 års uttalande som tar upp nyheter i RPS "verkställighetsföreskrifter" borde gälla framför 1980 års. Med visst fog kan det emellertid invändas bl.a. att 1980 års föreskrift anknyter till "grunderna för BrB:s bestämmelser i 24 kap. om laga befogenhet" medan det i de senare meddelandena hänvisas till bestämmelser i 23 kap. RB samt att det därför inte stått klart att de senare meddelandena stred mot 1980 års tjänsteföreskrift. Det kan också noteras att varken rubrikerna till de olika meddelandena eller deras saknummer överensstämmer samt att 1980 och 1983 års meddelanden återkallats efter den JO-inspektion som föregått väckande av åtalet.

Vid nu angivna förhållanden kan det inte läggas Stefan Gunnarsson till last som tjänstefel att han — som vid tillfället vikarierade som vakthavande befäl — inte insett att det inte fanns lagligt stöd för att förvara de tre männen i arrest ända tills han slutade sitt tjänstgöringspass. På grund av det anförda skall åtalet ogillas.

Domslut. Med ändring av TR:ns dom ogillar HovR:n åtalet.

ChefsJO Eklundhs revisionsinlaga

ChefsJO Eklundh sökte revision och yrkade bifall till åtalet. Till utveckling av talan anfördes bl.a. följande.

Stefan Gunnarsson har vid tjänstgöring som vakthavande befäl beslutat att sätta tre personer i arrest, sedan dessa i egenskap av vittnen tagits med från en brottsplats till polisstationen för förhör. Av mitt ansvarspåstående framgår att jag gör gällande att han härigenom vid sin myndighetsutövning av oaktsamhet åsidosatt vad som gällt för uppgiften. Gärningen kan inte betraktas som ringa.

Vad har gällt för uppgiften?

De grundläggande reglerna i frågan återfinns i 2 kap. RF. Enligt 2 kap. 8 § RF är den enskilde gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande, och han är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna detta. Av 2 kap. 12 § första stycket RF följer att detta skydd kan begränsas genom lag. I andra stycket andra meningen samma paragraf föreskrivs emellertid bl.a. att en sådan begränsning aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Som framhålls i förarbetena till sistnämnda bestämmelse är det en självklarhet att en lagstiftning som begränsar fri- och rättigheter ger tydliga besked — genom sina förarbeten eller eljest — om vilket eller vilka ändamål den fullföljer (SOU 1975:75 s. 202). Ett sådant krav ställs, sägs det, mer eller mindre på all lagstiftning, eftersom lagstiftarens syfte är en viktig utgångspunkt för de tillämpande myndigheterna. Av det sagda framgår att grundsatsen att en rättighetsbegränsning inte

får sträcka sig längre än vad dess syfte kräver får anses gälla som en allmän tolkningsprincip också i fråga om sådan rättighetsbegränsande lagstiftning som beslutats före grundlagsregelns tillkomst.

Den frihetsinskränkning som är aktuell i detta mål har ytterst grundats på bestämmelserna i 23 kap. 8 § RB om medtagande till förhör. Enligt dessa är den som befinner sig på en brottsplats skyldig att på tillsägelse av en polisman följa med till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Om han vägrar utan giltig orsak, får polismannen ta med honom till förhöret.

I 23 kap. 7 § RB finns vidare regler om rätt att under vissa förutsättningar hämta en person till ett förhör som hålls under en förundersökning i brottmål.

Det är tydligt att de nu nämnda bestämmelserna innebär begränsningar av den enskildes grundlagsskyddade rörelsefrihet. De är tillämpliga i fråga om såväl vittnen som personer som är misstänkta för brott utan att dock vara föremål för något frihetsberövande med stöd av reglerna i 24 kap. RB.

Regler om den närmare innebörden av den frihetsinskränkning som följer av reglerna i 23 kap. 7 och 8 §§ RB finns i 9 §. I första stycket av denna paragraf föreskrivs att den som inte är anhållen eller häktad inte är skyldig att stanna kvar för förhör längre än sex timmar. Är det av synnerlig vikt, att den som kan misstänkas för brottet är tillgänglig för försatt förhör, är han emellertid skyldig att stanna kvar ytterligare sex timmar. Sedan förhöret avslutats eller den tid under vilken den hörde är skyldig att stanna kvar har gått ut, får han omedelbart avlägsna sig.

Av intresse i sammanhanget är vidare bestämmelserna i 5 § förundersökningskungörelsen (1947:948). Såvida inte förundersökningens behöriga gång därigenom motverkas eller polisens eller åklagarens arbete avsevärt försvåras, skall förhör enligt vad som där sägs hållas på tid och plats som antas medföra minsta olägenhet för den som skall höras. Förhör skall enligt samma bestämmelse också i övrigt anordnas så, att onödigt tidsspillan för den hörde undviks.

Syftet med RB:s bestämmelser om hämtning och medtagande till förhör är att säkerställa att de för en brottsutredning nödvändiga förhören kan komma till stånd. Av vad som sagts i det föregående om de krav som måste ställas på en lagreglering som begränsar någon av de i RF fastlagda grundläggande fri- och rättigheterna följer att man inte i RB:s regler om hämtning och medtagande till förhör kan läsa in någon längre gående möjlighet att ingripa i den enskildes grundlagsskyddade rörelsefrihet än vad som krävs för att det nu angivna syftet skall uppnås. Att avsikten också varit att gällande reglering på området skall uppfattas på detta sätt bekräftas bl.a. av den nyss nämnda bestämmelsen i 5 § förundersökningskungörelsen.

Någon uttrycklig lagregel om hur förhörspersoner skall behandlas finns inte. Av vad som sagts i det föregående framgår emellertid att man inte kan ta frånvaron av en sådan regel till intäkt för att polisen skulle ha frihet att bestämma om förvaringen efter allmänna överväganden om vad som är mest praktiskt ur myndighetens synpunkt och

på grundval av en intresseavvägning besluta att sätta en förhörsperson i arrest. Slutsatsen måste i stället bli den motsatta, nämligen att det redan av syftet med regleringen följer att förvaring exempelvis i polisarrest inte får förekomma i fråga om sådana förhörspersoner som inte är frihetsberövade med stöd av reglerna i 24 kap. RB. I den allmänna medborgerliga skyldigheten att medverka vid en brottsutredning ligger med andra ord inte att den enskilde skall behöva finna sig i att bli insatt i arrest, hur allvarligt det brott som han kan lämna upplysningar om än kan vara.

Att lagstiftaren sett saken på detta sätt framgår i själva verket klart av bestämmelserna om förvarstagande i 24 kap. 22 och 23 §§ RB. Dessa bestämmelser ingår i det regelsystem som behandlar frågor om häktning, anhållande och gripande. Syftet med regleringen är att den, genom att tillåta frihetsberövanden i vissa fall, skall göra det möjligt att hindra den misstänkte från att sabotera utredningen och från att fortsätta sin brottsliga verksamhet samt att säkerställa att rättegången kan genomföras och ett ådömt frihetsstraff verkställas. För att regleringen skall kunna fylla detta syfte krävs uppenbarligen att den person som är föremål för ett frihetsberövande hålls inspärrad på ett betryggande sätt.

Det är mot denna bakgrund som man skall se föreskriften i 24 kap. 22 § första stycket RB, att den som är gripen, anhållen eller häktad skall tas i förvar. I fråga om häktade personer föreskrivs härutöver som huvudregel att dessa utan dröjsmål skall föras till häkte. Härav kan den slutsatsen dras att den som endast är gripen eller anhållen får hållas i förvar exempelvis i polisarrest. Närmare regler om formerna för förvaringen finns i lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.

Reglerna om förvarstagande i 24 kap. 22 § RB kompletteras av föreskriften i 23 § första stycket, som slår fast att, oavsett samtycke, ingen som är misstänkt för brott får hållas i förvar annat än enligt en föreskrift i 24 kap. RB eller annars i lag. I andra stycket erinras sedan om att det i 23 kap. finns bestämmelser om skyldighet för den som misstänks för brott att stanna kvar för förhör. Som exempel på sådana föreskrifter som åsyftas i 23 § första stycket kan nämnas bestämmelserna i 25 kap. 9 § RB om anhållande eller häktning av den som överträder ett reseförbud. Med anledning av att Stefan Gunnarssons åtgärd riktade sig mot personer som inte var misstänkta för brott kan det finnas anledning att påpeka att RB innehåller vissa bestämmelser som gör det möjligt att ta också sådana personer i förvar, såsom 5 kap. 9 § och 36 kap. 21 § om häktning av den som stör ordningen i rättssalen resp. vägrar att avlägga vittnesed eller avge vittnesmål (se Gärde m.fl.: Nya rättegångsbalken s. 341).

Reglerna i 24 kap. 22 och 23 §§ RB ger på ett tydligt sätt uttryck för uppfattningen, att ett förvarstagande är ett så betydande ingrepp i den enskildes frihet att detta, även om det har samband med någon annan straffprocessuell frihetsinskränkning, kräver ett särskilt lagstöd. Om en regel i RB om en inskränkning i den enskildes rörelsefrihet inte är åtföljd av en uttrycklig regel som möjliggör ett förvarstagande, är

utgångspunkten således att en sådan åtgärd inte är tillåten. Såvitt avser bestämmelserna i 5 kap. 9 §, 25 kap. 9 § och 36 kap. 21 § RB har lagstiftaren valt en teknik som innebär att det direkt av den särskilda föreskriften följer att den frihetsberövade får tas i förvar (jfr 24 kap. 24 § RB och 1 § första stycket lagen om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.).

Det kan tilläggas att den omständigheten att det i 24 kap. 23 § RB intagna förbudet mot förvarstagande utan uttryckligt lagstöd begränsats till att avse personer som är misstänkta för brott självfallet inte innebär att den som inte är misstänkt för brott skulle ha ett sämre skydd i detta hänseende. Också i fråga om sådana personer krävs således för ett beslut om förvarstagande att det finns ett uttryckligt lagstöd för åtgärden av det slag som har nämnts i det föregående.

Stefan Gunnarssons åtgärd att sätta in de tre personer som medtagits till förhör i arrest har således stått i strid med RB:s regler.

Det nu sagda innebär att de av HovR:n åberopade bestämmelserna i 8 § polislagen (1984:387) saknar betydelse i sammanhanget, eftersom dessa inte utgör någon självständig rättslig grund för ingripanden mot enskilda från polisens sida. Lagrummets syfte är i stället att lägga fast vissa allmänna principer — bl.a. de s.k. behovs- och proportionalitetsprinciperna — som skall beaktas vid tillämpningen av de bestämmelser i olika författningar som ger polisen rätt att ingripa mot enskilda. Att paragrafens tillämpningsområde är avgränsat på detta sätt framgår redan av vad som sägs i första stycket första meningen om att en polisman vid ett ingripande skall iaktta vad som föreskrivs i lag eller annan författning. Av särskilt intresse i det här aktuella sammanhanget är bestämmelsen i andra stycket, som säger att ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. RF inte får grundas enbart på bestämmelserna i paragrafens första stycke.

Med anledning av att hovrätten i sitt resonemang hänvisat också till reglerna om laga befogenhet i 24 kap. 2 § BrB vill jag framhålla att inte heller dessa är tillämpliga i sammanhanget. Enligt sin ordalydelse avser denna reglering rätten att använda våld mot en person som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som är häktad, anhållen eller annars berövad friheten och som rymmer eller gör motstånd mot någon under vars uppsikt han står. Någon sådan situation har inte förelegat. Inte heller reglerna i 10 § polislagen om polismäns rätt att använda våld är av intresse i sammanhanget.

Det kan således sammanfattningsvis konstateras att Stefan Gunnarsson, genom sin åtgärd att besluta att sätta in tre personer i arrest, vid sin myndighetsutövning åsidosatt vad som gällde för uppgiften.

Föreligger straffbar oaktsamhet?

Som framgår av ansvarspåståendet hävdar jag inte att Stefan Gunnarsson uppsåtligt handlat i strid med gällande regler. Den fråga som då uppkommer är om han ådagalagt sådan oaktsamhet att hans handlande är straffbart som tjänstefel.

I förarbetena till tjänstefelsbestämmelsen framhålls att inte varje oaktsamhet, hur ringa den än är, skall kunna föranleda straffansvar. Vid bedömningen av om gärningsmannen handlat oaktsamt är det i första hand av betydelse vilka krav på noggrannhet och omsorg som uppgiften krävt. Detta får sedan vägas mot omständigheter som hänför sig till gärningsmannen personligen, t.ex. hans kunnighet, utbildning och erfarenhet eller att han handlat under tidspress (prop. 1988/89:113 s. 19 och 20). Inom områden där kraven på en korrekt handläggning är särskilt stora kan det finnas anledning att göra en strängare bedömning än i andra fall. Detta gäller enligt vad som sägs i propositionen t.ex. inom rättsväsendet (s. 25).

Den grundläggande bestämmelsen om den uppgift som vid tillfället åvilade Stefan Gunnarsson återfinns i 5 kap. 4 § andra stycket polisförordningen (1984:730). Enligt vad som där sägs utövar det vakthavande polisbefälet, i den utsträckning som behövs för vaktuppdraget, befälet över varje annan polisman som tjänstgör inom det område som uppdraget avser och som inte är den vakthavandes förman i fråga om uppdraget. Till de viktigaste av de uppgifter som åvilar vakthavande befäl är att ta ställning till frågor som gäller behandlingen av de frihetsberövade personer som förs in till polisstationen. Det åligger honom härvid bl.a. att överpröva de beslut om frihetsberövanden som har fattats av honom underställda polismän och att med utgångspunkt i gällande regler besluta om behandlingen av de personer som skall förbli frihetsberövade.

Det måste självfallet krävas av den som tjänstgör i denna funktion att han känner till de regler som är av grundläggande betydelse för verksamheten. Särskilt angeläget är detta när det rör sig om regler som avser ingrepp i den enskildes grundlagsskyddade fri- och rättigheter. En underlåtenhet att hålla sig informerad om innehållet i föreskrifter av detta slag måste normalt bedömas som ett utslag av sådan oaktsamhet som åsyftas i straffregeln om tjänstefel.

Det har inte i målet framkommit några sådana särskilda omständigheter som enligt vad som sägs i förarbetena till tjänstefelsbestämmelsen skulle kunna göra Stefan Gunnarssons handlande ursäktligt. Det kan således redan mot bakgrund av vad som nu sagts slås fast att han gjort sig skyldig till straffbar oaktsamhet.

Härtill kommer att Stefan Gunnarsson vid det aktuella tillfället kände till innehållet i RPS föreskrifter och allmänna råd rörande förvaring av personer i polisarrest (FAP 102-1, RPS FS 1986:35), varav framgår bl.a. (avsnitt 2.3), att en person som har tagits med till förhör med stöd av 23 kap. 8 § RB inte på den grunden får sättas in i arrest eller över huvud taget förvaras på en arrestavdelning.

HovR:n har gett uttryck för uppfattningen att reglerna i FAP 102-1 inte är gällande som rättsligt bindande föreskrifter. Hur det förhåller sig härmed saknar emellertid betydelse i sammanhanget, eftersom uttalandena i FAP 102-1 på ett riktigt sätt ger uttryck för innehållet i gällande lag såvitt gäller förbudet mot att sätta in en förhörsperson i arrest.

De i FAP 102-1 intagna uttalandena i saken kan således i varje fall beskrivas som auktoritativa besked av den centrala förvaltningsmyndigheten för polisväsendet om innehållet i gällande rätt.

Enligt vad som upplysts i målet hade Stefan Gunnarsson vid tillfället kännedom också om två av Polismyndigheten i Jönköping utfärdade dokument om behandlingen av personer som hämtats eller tagits med till förhör, nämligen en tjänsteföreskrift från år 1980 och ett tjänstemeddelande från år 1983.

Tjänsteföreskriften från år 1980, som medgav att förhörspersoner förvarades i arrest i vissa situationer, har såvitt avser denna fråga saknat rättslig verkan redan av det skälet att den stått i strid med regleringen i RB (jfr 11 kap. 14 § RF). Härtill kommer att polismyndigheterna varken då eller senare över huvud taget haft någon rätt att meddela föreskrifter i ämnet. Den lokala normgivningskompetensen omfattade vid den tidpunkt när föreskriften tillkom endast en rätt för polisstyrelsen enligt 67 § polisinstruktionen (1972:511) att meddela särskilda föreskrifter för personalen — dvs. administrativa föreskrifter av det slag som omfattas av regeln i 8 kap. 13 § första stycket 2 RF — och motsvarande behörighet tillkommer numera polismyndigheten enligt 2 kap. 30 § polisförordningen.

Tjänstemeddelandet från år 1983 hade en annan karaktär, eftersom det framstod endast som en upplysning om innehållet i nya föreskrifter i ämnet utfärdade av RPS. Av meddelandet framgick att dessa föreskrifter innebar att den möjlighet att sätta in förhörspersoner i arrest som omnämndes i 1980 års föreskrifter inte längre kvarstod.

För var och en som samtidigt har de tre dokumenten tillgängliga måste det stå helt klart att någon möjlighet att sätta in en person i arrest inte längre ansetts föreligga efter utfärdandet av tjänstemeddelandet från år 1983. Det har inte i målet framkommit någon omständighet som skulle ha kunnat göra det försvarligt att Stefan Gunnarsson, trots sin kunskap om innehållet i tjänstemeddelandet och FAP 102-1, valde att lägga tjänsteföreskriften från år 1980 till grund för sitt handlande. Den omständigheten att tjänsteföreskriften då ännu inte formellt hade återkallats saknar härvid betydelse redan av det skälet att det av tjänstemeddelandet från år 1983, som redan nämnts, klart framgick att föreskriftens regler om insättande av förhörspersoner inte längre skulle tillämpas.

Av det nu sagda följer att inte heller den omständigheten att Stefan Gunnarsson vid tillfället hade kunskap också om tjänsteföreskriften från år 1980 kan göra hans handlande ursäktligt. Det får i stället anses vara särskilt graverande att han fattade sitt beslut med kännedom om innehållet i tjänstemeddelandet och FAP 102-1.

Av de skäl som anges i tingsrättens dom kan gärningen inte anses som ringa.

Stefan Gunnarsson bestred ändring.

Målet avgjordes efter huvudförhandling (chefsJO genom överåklagaren Krister Waern).

HD (JustR:n Knutsson, Gregow, Lars K Beckman, Törnell, referent, och Munck) beslöt följande dom (NJA 1993 s. 360 II): Domskäl. Av utredningen i målet framgår följande. Tidigt på morgonen den 18 juli 1990 påträffade en polispatrull tre män i en lägenhet, där ett knivdåd med dödlig utgång hade förövats föregående kväll. Männen togs med till polisstationen för förhör. Stefan Gunnarsson, som tjänstgjorde som vakthavande befäl, beslöt att männen skulle sättas i arrest i avvaktan på att förhör kunde hållas med dem. En av männen satt inlåst 3 3/4 timme, de båda andra mer än fyra timmar innan förhör inleddes med dem.

Chefsjustitieombudsmannen har påstått att Stefan Gunnarssons beslut att sätta männen i arrest stod i strid med gällande bestämmelser.

Enligt 2 kap. 8 § RF är den enskilde gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande och är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna detta. Av 2 kap. 12 § RF följer att detta skydd kan begränsas genom lag. I 2 st andra meningen samma § föreskrivs att en sådan begränsning aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den.

I syfte att säkerställa att erforderliga förhör kan komma till stånd vid en brottsutredning har i RB intagits olika bestämmelser som begränsar den enskildes rörelsefrihet. Av intresse i detta mål är främst reglerna i 23 kap. 8 och 9 §§. Enligt den förstnämnda bestämmelsen är den som befinner sig på en brottsplats skyldig att på tillsägelse av en polisman följa med till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Om han utan giltig orsak vägrar att följa med får polismannen ta med honom till förhöret. Den som inte är anhållen eller häktad är enligt 9 § inte skyldig att stanna kvar för förhör längre än sex timmar. Den som kan misstänkas för brottet är dock skyldig att stanna under ytterligare sex timmar, om det är av synnerlig vikt att han är tillgänglig för fortsatt förhör. Så snart förhöret är avslutat eller den angivna tiden gått till ända får den hörde avlägsna sig.

Sammanställda med varandra får 23 kap. 8 och 9 §§ anses innebära att den som medtagits till förhör kan hållas kvar tvångsvis till dess förhöret har ägt rum under den tid han är skyldig att kvarstanna. Bestämmelserna ger således — låt vara ej med den tydlighet som skulle ha varit önskvärd — lagstöd för frihetsberövande (jfr SOU 1975:75 s. 340 f).

Någon lagregel som anger var en person som kvarhålls för förhör skall placeras om förhöret inte kommer till stånd omedelbart liksom under uppehåll i förhöret finns inte. Av skäl som HovR:n har angett kan Rikspolisstyrelsens verkställighetsföreskrifter till lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. inte tilläggas bindande verkan i detta hänseende. Inte heller eljest har frågan blivit föremål för någon uttrycklig reglering.

Vid nu angivna förhållanden får, som HovR:n konstaterat, frågan var en förhörsperson skall placeras i varje särskilt fall avgöras utifrån de allmänna principer för polisgripanden som uppställts i 8 § polislagen. Enligt denna bestämmelse skall en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås.

I allmänhet torde det vara tillräckligt att den som skall höras anmodas att stanna kvar, eventuellt med anvisning att uppehålla sig i ett förhörssrum eller annat icke låst utrymme. Särskilt vid risk för att han avlägsnar sig eller för olämplig kommunikation kan det emellertid i undantagsfall vara försvarligt att placera honom i arrest som alternativ till bevakning i öppen lokal.

Stefan Gunnarsson har om bakgrunden till sitt beslut anfört följande. Brottutredningen avsåg mord eller dråp. En person hade visserligen gripits som misstänkt för brottet men det fanns motstridiga uppgifter och oklarheter som behövde redas ut. Det var enligt hans uppfattning viktigt att de tre männen inte fick tillfälle till ytterligare kommunikation innan de förhördes. Männen var alkoholpåverkade och kunde inte placeras i receptionen. De talade finska med varandra, vilket språk ingen på stationen förstod. Det fanns inte personal som kunde avdelas att bevaka männen om de hade satts i ett förhörssrum eller i något annat öppet utrymme. Han hade kontaktat kriminaljouren redan innan männen fördes in på polisstationen och räknade med att förhören med dem skulle kunna inledas om inte omedelbart så dock utan längre dröjsmål.

Mot bakgrund av vad sålunda framkommit om förhållandena vid tillfället kan Stefan Gunnarssons beslut att sätta in männen i arrest inte anses ha inneburit mera tvång än som varit försvarligt med hänsyn till tjänsteuppgiften. Särskilt i betraktande av att männen skulle höras om ett mycket allvarligt brott kan det inte läggas Stefan Gunnarsson till last som tjänstefel att han lät kvarhålla dem under de knappt två timmar som han hade kvar ansvaret som vakthavande befäl. Åtalet skall därför lämnas utan bifall.

Domslut. HD fastställer HovR:ns domslut.

(HD meddelade samma dag dom i ett mål avseende motsvarande fråga när en person hämtats till förhör, NJA 1993 s. 360 I; JO:s dnr 3410-1990.)

Åtal mot bitr. vakthavande befäl för tjänstefel och undertryckande av urkund

1994/95:JO1

(Dnr 1640-1990)

I ett beslut den 15 januari 1992 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Anmälan

I en anmälan till JO mot bl.a. Polismyndigheten i Göteborg ifrågasatte Jan Axelsson ett beslut att hämta hans son Sampo Axelsson till förhör den 3 februari 1990 m.m. Han klandrade vidare polismän för att dels ha tillåtit ett låsbyte i den av Sampo Axelsson i andra hand förhyrda lägenheten, dels ha släppt in förstahandshyresgästen Maria Henriksson (numera Westring) i lägenheten.

Utredning

Polismyndighetens i Göteborg handlingar infordrades och granskades. Därefter remitterades klagomålen dit för utredning och yttrande.

Av utredningen framgick att en kvinna den 3 februari 1990 hos polismyndigheten anmält Sampo Axelsson för bl.a. hemfridsbrott bestående i att Sampo Axelsson trots uppsägning inte avflyttat från en i andra hand förhyrd lägenhet. Med anledning av anmälan hade biträdande vakthavande befäl, polisinspektören Hans Järrebring, på polisstationen fattat ett beslut om medtagande av Sampo Axelsson till förhör. En av de polisassistenter som infört Sampo Axelsson till polisstationen hade uppgett att han vid avrapporteringen upprättat en handling avseende frihetsberövandet och att Hans Järrebring tagit hand om handlingen. Denna handling hade inte kunnat återfinnas hos polismyndigheten.

På grund av vad som förekommit fann jag anledning att anta att tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken och undertryckande av urkund enligt 14 kap. 4 § brottsbalken hade begåtts. Jag beslutade därför den 16 september 1991 att inleda förundersökning om sådana brott.

Under förundersökningen har förhör hållits med Sampo Axelsson, Maria Westring och Hans Järrebring samt med de polisassistenter som införde Sampo Axelsson till polisstationen, Stefan Wigerud och Mats Mattsson. Vidare har förhör hållits med inspektören Åke Alfredsson, kammaråklagaren Magnus Wennblom, advokaten Thomas Gustafsson och Jan Axelsson.

Hans Järrebring har hörts såsom misstänkt för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken och undertryckande av urkund enligt 14 kap. 4 § brottsbalken enligt följande gärningsbeskrivning.

Hans Järrebring har den 3 februari 1990 under tjänstgöring på polisstationen, vaktdistrikt 6, beslutat att Sampo Axelsson från en bostadslägenhet på Tilburygatan i Göteborg skulle medtas till förhör på stationen. Beslutet verkställdes samma dag. Eftersom laga grund för beslutet

inte förelegat har Hans Järrebring vid myndighetsutövning i varje fall av oaksamhet åsidosatt vad som enligt lag gällt för uppgiften. Gärningen kan inte anses som ringa.

Hans Järrebring har samma dag eller senare förstört eller undanskräpat en av polisassistenten Stefan Wigerud upprättad handling avseende frihetsberövande, över vilken Hans Järrebring vid tillfället inte ägt förfoga. Åtgärden har inneburit fara i bevishänseende.

Hans Järrebring har bestritt ansvar för brott. Han har därvid förnekat att han beslutat om medtagande av Sampo Axelsson till förhör. Han har vitsordat att han kastat bort den av Stefan Wigerud upprättade handlingen. Eftersom det av Sampo Axelssons uppgifter framgick att denne följt med frivilligt var det inte fråga om ett frihetsberövande varför han haft rätt att kasta bort handlingen. Han har vidare hävdat att det inte varit fråga om en urkund eftersom handlingen utgjordes endast av ett koncept som vid behov kunde ändras till dess att ett blankettset, som är urkunden i sammanhanget, ifyllts. Han har också gjort gällande att hans åtgärd härvidlag inte inneburit fara i bevishänseende. Han har slutligen bestritt ansvar i denna del enär han ej haft uppsåtet att undertrycka någon urkund och därvid anfört att han aldrig skulle ha slängt konceptet om han skulle ha misstänkt att åtgärden innebar någon fara i bevishänseende.

Under förundersökningen har vidare följande framkommit.

Den 3 februari 1990 kl. 14.00 polisanmälde Maria Westring Sampo Axelsson för hemfridsbrott och egenmäktigt förfarande. Enligt anmälan hade Sampo Axelsson tidigare hyrt en lägenhet i andra hand av Maria Westring men blivit uppsagd den 31 oktober 1989 med avflyttning senast den 1 januari 1990. Sampo Axelsson hade inte avflyttat "trots ett flertal rekommenderade brev som han löst ut". Enligt Maria Westring hade Sampo Axelsson under någon av de senaste dagarna bytt ut låset till lägenheten. Maria Westring uppgav vidare att hon var rädd för Sampo Axelsson då denne tidigare uttalat hotelser mot henne. Hon uppgav också att hon hade ersättningsanspråk mot Sampo Axelsson för bl.a. eventuell skadegörelse i lägenheten.

Anmälningssupptagare var inspektören Åke Alfredsson. När denne slutade för dagen, kl. 15.00, fortsatte Hans Järrebring handläggningen av ärendet. Hans Järrebring samtalade med Maria Westring varvid hon bekräftade sina till Åke Alfredsson lämnade uppgifter. Hans Järrebring var osäker på hur han skulle hantera ärendet och tog kontakt med bl.a. jourhavande åklagare och redogjorde för omständigheterna. Åklagaren, kammaråklagaren Magnus Wennblom, fattade inget beslut i saken. Enligt Hans Järrebring förklarade dock åklagaren att det inte var något fel om en polispatrull följde med Maria Westring till lägenheten för att kontrollera omständigheterna där och att förutsättningar fanns för att ta med Sampo Axelsson till förhör.

Enligt de uppgifter Hans Järrebring lämnade vid utredningen hos polisen med anledning av JO:s remiss, beslutade Hans Järrebring efter samtalet med åklagaren att Stefan Wigerud och Mats Mattsson skulle följa med Maria Westring till lägenheten för att dels ge henne personligt skydd, dels kontrollera om skadegörelse förelåg och om låsbyte

skett, dels ock ta med Sampo Axelsson för förhör. Han uppgav därvid att han grundade sitt beslut om medtagande på att Sampo Axelsson var misstänkt för bl.a. hemfridsbrott och att Sampo Axelsson, som han bedömde det, befann sig på brottsplatsen. Under förundersökningen har Hans Järrebring ändrat sina uppgifter och uppgett att han på polisstationen varken kunnat fatta ett beslut om medtagande av Sampo Axelsson till förhör eller gjort det. Han har därvid anfört att han inte gett Stefan Wigerud och Mats Mattsson order att åka till lägenheten och medta Sampo Axelsson till förhör utan att han sagt endast att det fanns förutsättningar för ett beslut om medtagande till förhör. Han har vidare uppgett att han förutsatte att de kände till innebörden av bestämmelsen i 23 kap. 8 § rättegångsbalken, nämligen att ett beslut om medtagande till förhör fattas av en polisman på brottsplatsen.

Stefan Wigerud och Mats Mattsson har både under polismyndighetens utredning och förundersökningen var för sig uppgett att de fick en order av Hans Järrebring att åka till lägenheten för att bl.a. ta med Sampo Axelsson till Hans Järrebring för förhör. Hans Järrebring har med anledning därav anfört att Stefan Wigerud och Mats Mattsson måste ha missuppfattat honom. Både Stefan Wigerud och Mats Mattsson har under förundersökningen uppgett att de, innan de fick Hans Järrebrings order, hörde slutet av ett telefonsamtal mellan Hans Järrebring och åklagaren och att de med anledning därav drog slutsatsen att det var åklagaren som fattat beslut om tvångsåtgärd. Hans Järrebring har beträffande sina uppgifter lämnade under utredningen vid polismyndigheten, nämligen att han skulle ha beslutat om medtagande till förhör, förklarat att hans uppgifter blivit olyckligt formulerade.

Hans Järrebring har vidgått att han lyssnade igenom fonogramupptagningen av förhöret vid utredningen med anledning av JO-remissen och att han godkände det.

På första sidan av anmälan har med skrivmaskin ursprungligen skrivits: "Patrullen medtog honom till vd 6 för förhör." De tre första orden har därefter kryssats över och ersatts med "Han ombads medfölja". Hans Järrebring har under förundersökningen uppgett att han skrivit ursprungstexten och att det måste vara han som har gjort ändringen. Enligt Hans Järrebring är ändringen gjord i samband med att han skrev ursprungstexten efter det att polisassistenter återkommit till polisstationen och den är föranledd av att han skrev fel.

När Stefan Wigerud och Mats Mattsson tillsammans med Maria Westring kom till lägenheten blev de alla tre insläppta av Sampo Axelsson. Stefan Wigerud och Mats Mattsson fick snart klart för sig att det var fråga om en hyrestvist. Någon skadegörelse kunde de inte konstatera. De funderade inte särskilt över om det fanns laga grund för ett hämtnings- eller medtagandebeslut eftersom de beordrats att ta med Sampo Axelsson till förhör. Enligt Mats Mattssons uppgifter under förundersökningen var Sampo Axelsson till en början tveksam till att följa med dem men han förstod snart att han måste följa med. Sampo Axelsson har uppgett att polismännen sade att det var bäst att han följde med till polisstationen och att han inte direkt motsatte sig att följa med. Han fick dock ingen information om att han inte behövde

följa med. Stefan Wigerud och Mats Mattsson har anfört att Sampo Axelsson, med hänsyn till den order de fått, inte hade någon valfrihet i aktuellt avseende.

När polisassistenterna tillsammans med Sampo Axelsson kom till polisstationen stannade Stefan Wigerud med Sampo Axelsson i "intaget". Stefan Wigerud fyllde därvid i en s.k. gripandelapp. Han fyllde i namn, datum och klockslag. Han minns att han var tveksam om han skulle anteckna att Sampo Axelsson hämtats till förhör eller om det var fråga om ett medtagande till förhör. Han kommer inte ihåg vad han slutligen fyllde i såsom tvångsåtgärd. Gripandelappen lämnade Stefan Wigerud till Hans Järrebring i samband med att han överlämnade Sampo Axelsson. En gripandelapp följer respektive ärende under handläggningen på polisstationen och uppgifterna överförs sedan på ett blankettset hos centralvakten på polishuset på Skånegatan. Mats Mattsson avrapporterade till Hans Järrebring men han berättade ingenting närmare om vad som hänt i lägenheten utan sade bara att de inte hade upptäckt någon skadegörelse och att Sampo Axelsson var införd. Hans Järrebring har bekräftat att han inte ställde några frågor angående vad som förevarit i lägenheten. Han har vidare uppgett att han antog att förutsättningar för ett medtagande hade förelegat på platsen och att det var därför som Sampo Axelsson förts till polisstationen. Hans Järrebring fick gripandelappen på vilken det stod att Sampo Axelsson var medtagen till förhör, men på grundval av Sampo Axelssons uppgifter under förhöret gjorde han den bedömningen att Sampo Axelsson följt med frivilligt för att reda ut saken. Hans Järrebring slängde därför lappen i papperskorgen.

Det har inte gått att med säkerhet utreda hur länge Sampo Axelsson vistats på polisstationen. Tiden från det att man åkte från lägenheten till dess Sampo Axelsson lämnade polisstationen uppgår i varje fall till några timmar.

När Sampo Axelsson efter polisförhöret återkom till lägenheten hade Maria Westring låtit byta ut låset till lägenhetsdörren. Han och hans gravida sambo fick därför genom socialförvaltningen ordna en temporär bostad.

Författningsregleringen

Enligt 23 kap. 8 § rättegångsbalken är den som är tillstades på plats där brott förövats skyldig att, på tillsägelse av polisman, följa med till förhör som hålls omedelbart därefter. Vägrar han utan giltig orsak får han av polismannen medtas till förhöret. För att paragrafen skall vara tillämplig krävs att polis kommer till en plats i nära anslutning till att ett brott begås där.

I 14 kap. 4 § brottsbalken föreskrivs bl.a. att den som förstör, gör obrukbar eller undanskaffar urkund, över vilken han vid tillfället ej äger så förfoga, döms, om åtgärden innebär fara i bevishänseende och brottet ej är att anse som bokföringsbrott, för undertryckande av urkund.

Med hänsyn till vad som framkommit vid den utredning som redogjorts för ovan, beslutar jag att åtal skall väckas mot Hans Järrebring för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken enligt följande gärningsbeskrivning.

Polisinspektören Hans Järrebring, Polismyndigheten i Göteborg, beslutade den 3 februari 1990 under tjänstgöring som biträdande vakthavande befäl på polisstationen, vaktdistrikt 6, att Sampo Axelsson från en bostadslägenhet på Tilburygatan i Göteborg skulle medtas till förhör på stationen. Beslutet verkställdes samma dag av två andra polismän som stod under Hans Järrebrings befäl. Laga grund för beslutet har inte förelegat dels därför att förutsättningar att fatta ett sådant beslut inte förelegat, dels därför att ett sådant beslut inte kan fattas annat än av en polisman på en brottsplats. Hans Järrebring har därför vid myndighetsutövning av oaktsamhet åsidosatt vad som gällt för uppgiften. Gärningen kan inte anses som ringa.

Vad gäller frågan om Hans Järrebrings åtgärd med den av Stefan Wigerud upprättade handlingen vill jag anföra följande.

Enligt en tjänsteföreskrift (AA 441—1557/88) angående "gripnalliggare" skall dokumentation beträffande frihetsberövande ske på en särskild blankett som finns i tre serier, gripnalliggare A, B:1 och B:2. Blanketten "Gripnalliggare A", som består av ett set om sex likalydande exemplar, används bl.a. när någon gripits, hämtats eller medtagits till förhör. Liggaren förs vid centralvaktens expedition. På blanketten finns förtryckta utrymmen under bl.a. huvudrubrikerna "Identitetsuppgifter", "Brottet", där uppgifter om bl.a. platsen för frihetsberövandet och vem som frihetsberövat personen skall antecknas, samt "Tvångsmedel", där bl.a. arten av frihetsberövande och tidsangivelser skall antecknas.

När uppgifterna inte kan upptas direkt på "Gripnalliggare A" skall enligt angiven tjänsteföreskrift anteckningar föras på ett "koncept av gripnalliggaren" som utgörs av en särskild blankett som utom att den saknar löpnummer är identisk med första sidan av exemplar 1 i blankettsetet "Gripnalliggare A". Tjänsteföreskriften säger vidare att enligt normalmetoden skall uppgifterna på denna handling snarast överföras till blankettsetet. Utredningen ger vid handen att konceptblanketten, som i förevarande fall, alltid används i de fall där en frihetsberövad person förs in till och avrapportering sker vid annan polisstation än den där centralvakten är belägen. Konceptblanketten översänds därefter till centralvakten för överföring av uppgifterna på blankettsetet "Gripnalliggare A", varefter konceptblanketten kastas.

Stefan Wigerud har uppgett att han på den aktuella konceptblanketten fyllt i identitetsuppgifter och uppgifter om tvångsmedel. Handlingen har därigenom fått sådant förklaringsinnehåll som krävs för att den skall ha urkundskvalitet. Att rapporterade polismans namnteckning saknas har ingen betydelse (Jareborg, Brottet — Tredje häftet, andra uppl. s. 48—49). Att flera olika personer kan göra anteckningar på en handling förändrar inte heller saken. Ett och samma dokument kan

innefatta mer än en urkund (se Löfmarck och Mannerfelt i SvJT 1975 s. 485 respektive s. 557). Exempel på detta är enligt min mening ifrågavarande konceptblankett och "Gripnalliggare A".

Syftet med att anteckna de aktuella uppgifterna på konceptblanketten måste vara att handlingen skall tjäna som bevis för vidtagna åtgärder. Från det att uppgifterna antecknats på konceptblanketten till dess att de överförts till blankettsetet "Gripnalliggare A" är konceptblanketten den enda skriftliga bäraren av uppgifterna, och den är därmed av synnerlig vikt ur bl.a. rättssäkerhetssynpunkt.

Mot bakgrund av det anförda är konceptblanketten enligt min mening att anse som en urkund i brottsbalkens bemärkelse.

Oavsett vilken bedömning Hans Järrebring gjort i fråga om riktigheten i de uppgifter som Stefan Wigerud antecknat på konceptblanketten har han inte haft rätt att kasta bort urkunden, eftersom Stefan Wigerud varit utställare av den och dess innehåll återgett dennes uppfattning om den vidtagna tjänsteåtgärden. Den av Hans Järrebring gjorda överprövningen och resultatet härav borde rätteligen i stället ha dokumenterats på konceptblanketten eller annan handling.

Att Hans Järrebrings åtgärd att kasta urkunden inneburit fara i bevishänseende framgår inte minst av att det i ärendet inte gått att fastställa under hur lång tid frihetsberövandet varade.

På grund av det anförda beslutar jag att åtal skall väckas mot Hans Järrebring även för undertryckande av urkund enligt 14 kap. 4 § brottsbalken enligt följande gärningsbeskrivning.

Hans Järrebring har den 3 februari 1990 kastat bort en av polisassistenten Stefan Wigerud upprättad urkund, en s.k. konceptblankett, avseende ett frihetsberövande. Hans Järrebring har vid tillfället inte haft rätt att förfoga över urkunden på detta sätt. Åtgärden har inneburit fara i bevishänseende.

Vad som framkommit beträffande klagomålen i övrigt ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd från min sida.

Gärningsbeskrivningen i fråga om tjänstefel justerades senare på det sättet att Hans Järrebrings beslut avsåg alternativet hämtning och i varje fall att Sampo Axelsson tvångsvis skulle föras till polisstationen.

I dom den 8 april 1993 ogillade Göteborgs tingsrätt, avd. 6, åtalet. I fråga om åtalet för tjänstefel fann tingsrätten det inte styrkt att Hans Järrebring fattat något sådant beslut som JO påstått. Beträffande åtalet för undertryckande av urkund fann tingsrätten att konceptet var en urkund och att Hans Järrebrings åtgärd inneburit fara i bevishänseende. Tingsrätten ansåg dock att det sammantaget inte visats att Hans Järrebring uppmärksammat uppgiften om frihetsberövande och handlingens betydelse som bevis samt att han inte ägde förfoga över handlingen på sätt han gjort.

Fråga i mål angående ansvar för tjänstefel om det funnits lagligt stöd för polismans beslut om omhändertagande enligt 13 § polislagen

1994/95:JO1

(Dnr 2888-1991)

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

Bakgrund

Med anledning av vissa uppgifter i en artikel i Dagens Nyheter och efter genomgång av en vid Kronofogdemyndigheten i Värmlands län upprättad promemoria beslutade jag i september 1991 på eget initiativ att till utredning ta upp Polismyndighetens i Kristinehamn åtgärder i samband med biträde vid en avhysningsförrättning m.m. i augusti 1991 beträffande Lars Sorvari, Stjärnberget i Lesjöfors.

Från polismyndigheten och kronofogdemyndigheten samt Åklagarmyndigheten i Kristinehamn infordrades och genomgicks visst skriftligt material. Vidare inhämtades muntliga upplysningar i saken.

Utredningen gav vid handen att Lars Sorvari vid tillfället blivit föremål för ett tillfälligt omhändertagande enligt 13 § polislagen (1984:387) utan att det funnits stöd för en sådan åtgärd. Eftersom det fanns anledning att anta att tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken begåtts, beslutade jag i oktober 1991 att inleda förundersökning angående sådant brott.

JO:s utredning

Kriminalinspektören Nils Sundén och polisinspektören Seppo Bruun har delgetts misstanke om tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. I fråga om Nils Sundén avsåg misstanken att han hade beslutat att omhänderta Lars Sorvari med stöd av 13 § polislagen trots att lagstöd saknades för åtgärden. Misstanken mot Seppo Bruun avsåg att han, sedan Lars Sorvari förts in till polisstationen i Filipstad, hade beslutat att denne skulle insättas i arrest, trots att lagstöd för omhändertagande saknades.

Nils Sundén har vitsordat att han beslutade att Lars Sorvari skulle omhändertas enligt 13 § polislagen men bestritt att han därigenom gjort sig skyldig till tjänstefel. Om gärningen skulle befinnas utgöra tjänstefel är den under alla förhållanden att bedöma som ringa och skall därför inte föranleda ansvar.

Seppo Bruun har vitsordat att han beslutat om att Lars Sorvari skulle sättas in i arrest men förnekat brott.

Under förundersökningen har förhör hållits med — förutom Nils Sundén och Seppo Bruun — Lars Sorvari, chefskronofogden Jan-Erik Clerkestam, kronokommissarien Hans Bergkvist, polisassistenterna Lennart Johansson, Ulf Sjöö, Håkan Gustavsson, Bengt-Olle Scott och Uno Fagrell samt polisaspiranten Anders Rösvall.

Visst skriftligt material har också genomgåts, bl.a. det aktuella omhändertagandebladet, protokoll över fängselbeläggning, en K-anmälan om störande av förrättning och en av kriminalkommissarien Jack Sjögren den 4 augusti 1991 upprättad promemoria i saken.

Av utredningen framgår följande.

Efter en anhållan från Kronofogdemyndigheten i Värmlands län beslutade polismästaren Anders Westerlind, Polismyndigheten i Kristinehamn, att polismyndigheten skulle biträda kronofogdemyndigheten vid en avhysnings- och kvarstadsförrättning den 1 augusti 1991 beträffande bl.a. Lars Sorvari, Stjärnberget i Lesjöfors. Ett tidigare förrättningsförsök hade fått avbrytas med anledning av att Lars Sorvari hotat att skada sig själv.

Vid 07.00-tiden på torsdagsmorgonen den 1 augusti sammanträffade tjänstemän från kronofogdemyndigheten, däribland Jan-Erik Clerke-stam och Hans Bergkvist, med polispersonal vid Stjärnberget. Polispersonalen bestod inledningsvis av Nils Sundén och polisassistenterna Lennart Johansson och Ulf Sjöö, vilka kom från polisstationen i Filipstad. Polisassistenterna Håkan Gustavsson och Bengt-Olle Scott och polisaspiranten Anders Rösval, som kom från polisstationen i Kristinehamn, skulle enligt planeringen anlända kl. 08.00. Nils Sundén var insatschef.

Tillsammans sökte kronofogdepersonalen och de tre polismännen upp Lars Sorvari i bostaden. Sammanträffandet blev något rörigt. Lars Sorvari uttalade inga hot mot tjänstemännen. Sedan han hindrats att gå ut genom en dörr, rusade han emellertid plötsligt mot ett fönster på bottenvåningen och försökte hoppa ut, varvid han oavsiktligt träffade Ulf Sjöö över munnen med ena handen. Polismännen hindrade Lars Sorvari att hoppa ut genom fönstret, varvid tumult uppstod. Enligt vad som upplysts av de närvarande polismännen blev Lars Sorvari våldsam. Han försökte inte slå mot poliserna men han fäktade med armarna för att komma loss. Nils Sundén, som under tumultet belade Lars Sorvari med handfängsel, ansåg det klart att förrättningen inte skulle kunna genomföras i Lars Sorvaris närvaro. Då det enligt Nils Sundéns uppfattning inte fanns några alternativa handlingsmöjligheter, beslutade han att Lars Sorvari skulle omhändertas enligt 13 § polislagen. Lars Sorvari transporterades därefter, alltså med handfängsel, ca 2,5 mil till polisstationen i Filipstad. Han var upprörd och pratsam under transporten men gjorde inga ansatser till att bruka våld.

Den senare delen av transporten ombesörjdes av polispersonalen från Kristinehamn. Sedan Lars Sorvari överlämnats till denna, återvände Filipstadsstyrkan till Stjärnberget, där senare också Kristinehamnspatrullen inställde sig.

På omhändertagandebladet har tidpunkten för omhändertagandet angetts till kl. 07.45; som anledning till omhändertagandet har antecknats "störande av förrättning".

Sedan Lars Sorvari hade förts in till polisstationen beslutade Seppo Bruun, som är chef för arbetsgruppen i Filipstad, kl. 08.40 att denne

skulle insättas i arrest. Samtidigt avlägsnades handfängslet. Bemanningen på polisstationen utgjordes vid tillfället av Seppo Bruun och ytterligare en polisman.

I protokoll över fängselbeläggning upprättat av Nils Sundén har anledningen till åtgärden angetts vara "För att säkerställa transport från Stjärnberget, Lesjöfors, till poliskont. Filipstad."

Sedan kronofogdemyndigheten hade upplyst om att förrättningen hade avslutats, frigavs Lars Sorvari kl. 13.25 efter beslut av Seppo Bruun. Han hade då varit frihetsberövad i 5 timmar och 40 minuter. På omhändertagandebladet har antecknats att polisassistenten Uno Fagrell samtidigt höll förhör med Lars Sorvari.

Enligt en K-anmälan upprättad den 1 augusti 1991 av Nils Sundén (K 2419-1991) har Hans Bergkvist anmält Lars Sorvari för störande av förrättning.

Den 22 augusti 1991 beslutade distriktsåklagaren Monica Nordahl, Åklagarmyndigheten i Kristinehamn, att lägga ner förundersökningen (C 298-91).

Från förhören antecknas härutöver följande.

Hans Bergkvist: Framställningen om polisens biträde vid förrättningen gjordes med anledning av de hotelser som Lars Sorvari hade uttalat vid det tidigare förrättningsförsöket. Lars Sorvari hade dock inte efter detta tillfälle framfört några hotelser. Någon fara för förrättningsmännen bedömdes inte föreligga.

När Lars Sorvari underrättades om orsaken till besöket blev han upprörd och förklarade att det inte fick ske. Han började gå omkring i rummet och hade en mängd ursäkter. Han skulle besöka toaletten, och det var alla möjliga saker som skulle göras. När han blev ombedd att stanna kvar i rummet reagerade han häftigt och rusade med yviga gester panikartat mot fönstret.

Lars Sorvari: När poliserna och kronofogdepersonalen kom in i huset på Stjärnberget, upplystes han om att han skulle vråkas och att man skulle ta hand om hans djur. Han bad dem ställa hans tillhörigheter på en plats intill bäcken ca 200 meter från bostadshuset. Han blev inte uppmanad att lämna huset och att hålla sig undan under förrättningen.

Anledningen till att han försökte ta sig ut ur huset var att han inte orkade med situationen; han ville bara komma ut. Att han valde fönstret berodde på att det stod så mycket folk i vägen framför dörren. Orsaken till att han hade framfört sina hotelser vid det tidigare förrättningsförsöket var den förtvivlan han kände vid tanken på att bli ställd utan bostad när det var en meter snö ute.

Handbojorna satt ganska hårt. Han bad därför poliserna att lossa på dem så att de inte skulle göra så ont, men hans begäran hörsammades inte.

Han tror att det var Seppo Bruun som underrättade honom om att han var omhändertagen enligt 13 § polislagen och att han skulle få stanna på polisstationen tills avhysningsförrättningen var avklarad.

Något förhör hölls aldrig. Han blev mycket väl behandlad under vistelsen på polisstationen. Han fick mat och tidningar och han tilläts ringa till sin fru.

Efter den här händelsen har han svårt att sova, och han drömmer mardrömmar. Han är rädd för att polisen skall komma och hämta honom.

Nils Sundén: Han var redan från början inställd på att man skulle "ta undan Sorvari" till någon lämplig plats, om det skulle "strula till sig". När de kom in i huset tillfrågades Lars Sorvari om han var villig att hjälpa till vid genomförandet av förrättningen, varvid denne gav ett nekande svar. Plötsligt rusade Lars Sorvari mot dörren där Nils Sundén stod. Nils Sundén stoppade honom och vände honom in mot rummet igen. Lars Sorvari snurrade då runt några varv varefter han försökte hoppa ut genom fönstret.

Lars Sorvari bereddes inte tillfälle att själv gå ut ur huset. Nils Sundén vet inte om 13 § polislagen säger något om att personen i fråga kan avvisas från platsen. Han har för sig att paragrafen endast talar om omhändertagande. Om Lars Sorvari hade lyckats hoppa ut genom fönstret eller tillåtit att vara kvar på fastigheten, hade förrättningen inte kunnat genomföras. Han hade då kunnat hindra denna genom att locka till sig sina grisar och andra djur. Nils Sundén hade varit med vid den tidigare förrättningen som hade fått avbrytas, och han gjorde därför också den bedömningen att Lars Sorvari kunde komma att skada sig själv. Om Lars Sorvari endast hade avlägsnats från platsen, hade han enligt Nils Sundéns uppfattning genast återvänt dit.

Lars Sorvari belades med handfängsel för att han inte skulle skada sig själv och poliserna. Lars Sorvari slogs för fullt, ryckte med armarna och skrek, när Ulf Sjöo och Lennart Johansson drog ner honom från fönstret. Sedan Lars Sorvari försetts med handfängsel fördes han ut till en polisbuss. Nils Sundén ringde därefter till Seppo Bruun och rapporterade att Lars Sorvari omhändertagits och frågade vad man skulle göra. Han minns inte exakt vad Seppo Bruun fick för information. Nils Sundén sade troligen att det hade "strulat till sig" och att Lars Sorvari "lever och slår härinne" och att man satt handfängsel på honom. Seppo Bruun gav vid samtalet direktiv om att Lars Sorvari skulle köras ner till polisstationen.

Sedan Lars Sorvari transporterats till polisstationen ringde Seppo Bruun flera gånger till förrättningsplatsen och hörde sig för om det gick att frige Lars Sorvari. Nils Sundén förklarade därvid att det var bäst att vänta med frigivandet tills förrättningen var avslutad.

Sedan Jan-Erik Clerkestam anmält saken upprättade Nils Sundén en K-anmälan om störande av förrättning. Jan-Erik Clerkestam läste på stationen igenom anmälan utan att framföra någon erinran. Anteckningen att anmälan gjorts av Hans Bergkvist har tillkommit av misstag.

Seppo Bruun: Dagen före förrättningen diskuterade han ärendet med sin närmaste chef, kommissarien Jack Sjögren i Kristinehamn. De talade bl.a. om att det kunde bli aktuellt att tillämpa 13 § polislagen. Seppo Bruun gjorde också klart för Nils Sundén att den bestämmelsen

kunde tillämpas om det skulle visa sig att Lars Sorvari hindrade förrättningen. Han gick dock inte in på några detaljer. Han bedömde Nils Sundén, som är många år äldre i tjänst, som fullt kompetent för uppgiften och han förutsatte att denne kände till bestämmelsen.

Nils Sundén ringde sedan från Stjärnberget och rapporterade att Lars Sorvari försökt hoppa ut genom ett fönster och att han därför hade omhändertagits och belagts med handfängsel och skulle transporteras till polisstationen i Filipstad. Seppo Bruun gjorde sig emellertid inte närmare underrättad om vad som förevarit. Han har inte något minne av att Nils Sundén frågade vad man skulle göra med Lars Sorvari. Seppo Bruun ringde i sin tur till Jack Sjögren och underrättade denne om det inträffade. Jack Sjögren underrättades senare även om att Lars Sorvari hade satts in i arrest. Seppo Bruun begärde inte Jack Sjögrens prövning av beslutet. Därefter ringde han flera gånger till Jack Sjögren för att hålla denne informerad om ärendet, och han fick uppfattningen att polismästaren hölls fortlöpande underrättad om saken av Jack Sjögren.

Lars Sorvari var inte aggressiv när han kom till stationen, men han var upprörd och verkade deprimerad. Han ville åka tillbaka till Stjärnberget. Seppo Bruun försökte att få Lars Sorvari att berätta vad som hade hänt, men något förhör i egentlig mening gick inte att hålla.

Anledningen till omhändertagandet var att det hade uppstått tumult i samband med att poliserna hade hindrat Lars Sorvari från att hoppa ut genom ett fönster. Han anser att det var riktigt att inte först försöka avvisa Lars Sorvari. Om Lars Sorvari hade tillåtit lämna bostadshuset eller lyckats med att hoppa ut genom fönstret hade han kunnat locka till sig sina djur, som följer honom "som ler och långhalm", och då hade förrättningen förmodligen inte kunnat genomföras. Dessutom fanns det risk för att Lars Sorvari skulle skada sig själv. Vid sin förmansprövning av frihetsberövandet gjorde Seppo Bruun den bedömningen att detta var riktigt och att det fanns skäl att sätta in Lars Sorvari i arrest. Han gjorde vidare den bedömningen att omhändertagandet skulle bestå till dess förrättningen var avslutad. Han befارade nämligen att Lars Sorvari omedelbart skulle bege sig till Stjärnberget och störa förrättningen om han frigavs dessförinnan.

Han ansåg vidare att det inte var möjligt att frige Lars Sorvari så länge det fanns så mycket pressfolk utanför polisstationen.

Med tanke på de problem man haft tidigare med ärendet och den uppmärksamhet som ägnats det i massmedierna anser han att någon av de högre polischeferna i Kristinehamn borde ha varit med på platsen och fattat de juridiskt viktiga besluten.

Uno Fagrell har uppgett att han på omhändertagandeblanketten fyllde i uppgiften att förhör hållits med Lars Sorvari kl. 13.25; han har emellertid förklarat att det rätteligen borde ha antecknats att denne vägrade att medverka och att något förhör därför inte kom till stånd.

Beslutet att omhänderta Lars Sorvari

Kronofogdemyndigheten har enligt 3 kap. 3 § utsökningsförrordningen (1981:981) rätt att begära biträde av polismyndigheten, om förrättningsmannen kan antas möta motstånd vid en förrättning eller om sådant biträde av annan särskild anledning behövs för att förrättningen skall kunna genomföras. Polisens befogenhet att i sådana sammanhang ingripa mot en person följer av bestämmelserna i 10 § första stycket 5 polislagen jämförda med 2 kap. 17 § tredje stycket utsökningsbalken. I sistnämnt lagrum föreskrivs att förrättningsmannen får använda tvång i den mån det kan anses befogat med hänsyn till omständigheterna; våld mot person får dock brukas endast om förrättningsmannen möter motstånd och i den mån det med hänsyn till förrättningens ändamål kan anses försvarligt (se prop. 1983/84:111 s. 96).

Om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får enligt 13 § polislagen 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 avvärjas. Om en åtgärd av nu angivet slag är otillräcklig för att det avsedda resultatet skall uppnås, får personen tillfälligt omhändertas. Om en situation kan lösas genom mindre ingripande åtgärder än vad som sägs i 13 § — exempelvis tillsägelser eller anmaningar — skall dessa väljas i första hand (a. prop. s. 98).

Omhändertagande får således tillgripas endast som en sista utväg för att förhindra ordningsstörande beteende eller avvärja brott. Det är först när det, för att det avsedda resultatet skall uppnås, inte är tillräckligt att personen i fråga avvisas eller avlägsnas som ett omhändertagande får äga rum (a. prop. s. 33 och 98). Vidare gäller att ett omhändertagande inte får vidtas i syfte att avvärja abstrakta, ännu inte konkretiserade faror (jfr Berggren-Munck: Polislagen s. 97). En förutsättning för ett omhändertagande för att avvärja en straffbelagd gärning är således att det rör sig om ett pågående brott eller en omedelbar fara för brott.

Den polisman som har verkställt omhändertagandet skall enligt 15 § polislagen så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förmän.

Vid förrättningens början upplyste tjänstemännen Lars Sorvari om att han skulle vräkas. Tillfrågad om saken förklarade han att han inte var villig att vara behjälplig vid avhysningen. Han var upprörd men visade enligt vad som har framkommit inte några våldstendenser och han uttalade inte heller några hotelser. Han uppmanades inte att lämna bostadshuset och han gavs inte heller möjlighet att självmant göra detta. Det framgår tvärtom klart av utredningen att Lars Sorvari hindrades från att lämna bostaden. Polisens handlande vid tillfället styrdes uppenbarligen av den uppfattning i saken som Nils Sundén hade redan från början, nämligen att några andra möjligheter än att omhänderta Lars Sorvari inte stod till buds.

Som grund för omhändertagandet har på omhändertagandebladet antecknats "störande av förrättning". Syftet med åtgärden var således att avvärja brott. Det har emellertid inte ens påståtts att det förelåg några omständigheter som kunde innebära att Lars Sorvari gjorde sig skyldig till sådant brott. För att brottet störande av förrättning skall anses föreligga krävs enligt 16 kap. 4 § brottsbalken, att någon genom våldshandling eller oljud eller på annat sätt stör eller söker förhindra exempelvis en statlig eller kommunal förrättning. Enbart Lars Sorvaris vägran att aktivt medverka vid förrättningen faller uppenbarligen inte in under detta lagrum liksom inte heller hans försök att lämna huset. Inte heller någon annan straffbestämmelse var tillämplig i sammanhanget. Det kan vidare konstateras att det tumult som förekom vid tillfället var en direkt följd av att de närvarande polismännen handgripligen hindrade Lars Sorvari från att ta sig ut.

Frågan blir då om det förelåg en omedelbar fara för brott från Lars Sorvaris sida. Av Nils Sundéns uppgifter framgår att han grundade sin bedömning av situationen på sina erfarenheter från det tidigare förrättningstillfället. Självfallet kunde emellertid dessa inte ensamma läggas till grund för en bedömning att det vid det här aktuella tillfället förelåg en omedelbar fara för ett brottsligt handlande från Lars Sorvaris sida. Inte heller dennes vägran att vara behjälplig vid förrättningen och hans försök att lämna huset genom fönstret kunde motivera en sådan bedömning. Nils Sundén hade i själva verket inte underlag för annat än mycket lösa gissningar om vad Lars Sorvari skulle kunna göra om han lämnade bostaden. Jag vill i detta sammanhang erinra om vad Lars Sorvari själv berättat om att orsaken till att han ville komma ut ur huset var att han inte orkade med situationen.

Det kan således sammanfattningsvis konstateras att det inte fanns någon rättsligt godtagbar grund för Nils Sundéns beslut att omhänderta Lars Sorvari med stöd av 13 § polislagen. Det fanns då självfallet inte heller någon laglig möjlighet att hindra honom från att lämna huset. Med hänsyn till att ett syfte med förrättningen var att avhysa Lars Sorvari från huset hade den adekvata åtgärden i den situation som förelåg i själva verket varit att bereda honom tillfälle att lämna detta. Polisens agerande hade sedan fått bestämmas av Lars Sorvaris fortsatta uppträdande. Jag vill i detta sammanhang erinra om den möjlighet till ingripanden som följer av bestämmelsen i 2 kap. 17 § tredje stycket utskökningsbalken.

Nils Sundén har således vid tillfället åsidosatt vad som gällde för uppgiften. Jag anser mig emellertid inte kunna hävda att han uppsåtligt brutit mot bestämmelserna i 13 § polislagen. Med hänsyn till att dessa är av central betydelse i polisverksamheten och det därför måste krävas att de är kända av varje polisman får han däremot anses ha varit oaktsam på det sätt som avses i straffbestämmelsen om tjänstefel. Det är utrett att Nils Sundén omgående underrättade Seppo Bruun om omhändertagandet. Han har således på föreskrivet sätt anmält saken för sin förman. Nils Sundén och Seppo Bruun har emellertid lämnat olika uppgifter om vem av dem som därefter beslutade att Lars Sorvari skulle transporteras till polisstationen i Filipstad. Jag kan inte utesluta

att det i detta hänseende uppstått ett missförstånd dem emellan och har därför vid min bedömning av Nils Sundéns handlande att utgå från dennes uppgift att han var av den uppfattningen att beslutet fattades av Seppo Bruun. Nils Sundén kan därför göras ansvarig för polisingripandet endast fram till den tidpunkt när telefonsamtalet mellan honom och Seppo Bruun ägde rum. Utredningen ger inte stöd för annat än att det har varit fråga om en relativt kort tidsrymd. Mot den bakgrunden anser jag att Nils Sundéns gärning bör betraktas som ringa och att den därför inte kan föranleda ansvar. Jag lägger därför ned förundersökningen i vad avser Nils Sundén.

Beslutet att låta omhändertagandet bestå

I 15 § första stycket polislagen föreskrivs att den som har omhändertagits enligt lagen så snart som möjligt skall underrättas om anledningen till omhändertagandet. Den polisman som har verkställt åtgärden skall så skyndsamt som möjligt anmäla denna till sin förman. Har omhändertagandet inte redan upphört skall förmannen omedelbart pröva om det skall bestå.

Den omhändertagne skall enligt 16 § polislagen förhöras så snart som möjligt samt, om omhändertagandet grundats på 13 §, friges snarast möjligt efter förhöret, dock senast inom sex timmar efter omhändertagandet. Bedöms den omhändertagne vara i behov av hjälp eller stöd från samhällets sida, skall polisen gå honom till handa med råd och upplysningar samt, om det lämpligen kan ske, samråda med annat samhällsorgan som har till uppgift att tillgodose sådant behov. Det kan finnas anledning att i detta sammanhang erinra också om föreskriften i 3 § första stycket polislagen, att polisen fortlöpande skall samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem.

Enligt 17 § polislagen gäller bl.a. att den som har omhändertagits inte får underkastas någon annan inskränkning i sin frihet än som påkallas av ändamålet med åtgärden, ordningen på förvaringsplatsen eller allmän säkerhet. Enligt Rikspolisstyrelsens kommentar till detta lagrum (s. 34) bör en person som har omhändertagits enligt polislagen normalt inte sättas in i arrest. En sådan åtgärd kan emellertid få vidtas exempelvis om meddelade föreskrifter inte respekteras eller om den omhändertagne uppträder störande eller visar tecken på att vilja avvika och tillräcklig bevakningspersonal inte finns tillgänglig.

Som sagts i det föregående kan det inte uteslutas att det vid telefonsamtalet mellan Nils Sundén och Seppo Bruun uppstod ett missförstånd dem emellan i fråga om vem som fattade beslutet om att Lars Sorvari skulle föras till polisstationen i Filipstad. Vad gäller Seppo Bruuns ansvar för den aktuella händelsen begränsar jag därför min prövning till de åtgärder som han vidtog från det att Lars Sorvari hade förts in till polisstationen.

Av utredningen framgår att Nils Sundén informerade Seppo Bruun om anledningen till omhändertagandet och att denne bedömde åtgärden som riktig. Som redan framgått har det saknats lagliga förutsätt-

ningar att omhänderta Lars Sorvari. De uppgifter om det inträffade som Seppo Bruun hade tillgång till när Lars Sorvari fördes in på polisstationen var sådana att detta borde ha stått klart för honom.

Seppo Bruun har uppgett att han befarade att Lars Sorvari skulle återvända till sin bostad och störa förrättningen om han frigavs. Denna uppfattning grundade han på det förhållandet att Lars Sorvari, som var upprörd och verkade deprimerad, förklarade att han ville åka tillbaka till Stjärnberget. Seppo Bruun har emellertid också uppgett att Lars Sorvari inte var aggressiv. De omständigheter som Seppo Bruun åberopat är inte av sådant slag att de vare sig ensamma eller tillsammans med vad han kände till om det aktuella händelseförloppet och det tidigare förrättningstillfället, utgjorde tillräcklig grund för att anse att det förelåg en omedelbar fara för brott från Lars Sorvaris sida, om denne inte hölls kvar på polisstationen. Även om Lars Sorvari skulle ha återvänt till Stjärnberget före förrättningens avslutande, hade det — med hänsyn bl.a. till att det fanns sex polismän avdelade för uppgiften — funnits goda möjligheter att avvärja ett eventuellt brottsligt handlande från dennes sida på annat sätt än genom ett omhändertagande.

Det kan således sammanfattningsvis konstateras att det hade ålegat Seppo Bruun att genast frige Lars Sorvari sedan denne förts in till polisstationen. Genom att i stället besluta att Lars Sorvari skulle sättas in i arrest och sedan låta frihetsberövandet bestå till dess förrättningen var avslutad har Seppo Bruun vid myndighetsutövning åsidosatt vad som gällt för uppgiften. Jag anser mig emellertid inte kunna påstå att han härvid förfarit uppsåtligt. Av samma skäl som jag i det föregående anfört i fråga om Nils Sundén anser jag emellertid att han ådagalagt sådan oaktsamhet som avses i straffbestämmelsen om tjänstefel. Seppo Bruun har således genom sitt handlande gjort sig skyldig till tjänstefel. Gärningen är inte att anse som ringa. Jag beslutar därför att åtal skall väckas mot Seppo Bruun för sådant brott enligt följande gärningsbeskrivning.

Den 1 augusti 1991 genomförde Kronofogdemyndigheten i Värmlands län en avhysnings- och kvarstadsförrättning hos Lars Sorvari på Stjärnberget i Lesjöfors. Vid förrättningen biträdde personal från kronofogdemyndigheten av polismän från Polismyndigheten i Kristinehamn. Vid förrättningen beslutade den polisman som förde befälet över polispersonalen att Lars Sorvari skulle omhändertas enligt 13 § polislagen (1984:387) trots att lagliga förutsättningar för åtgärden inte förelåg.

Lars Sorvari fördes därefter till polisstationen i Filipstad där chefen för arbetsgruppen, polisinspektören Seppo Bruun tjänstgjorde. Seppo Bruun, som hade till uppgift att pröva om frihetsberövandet skulle bestå, beslutade att Lars Sorvari skulle insättas i arrest trots att lagliga förutsättningar för omhändertagande saknades. Frihetsberövandet varade sammanlagt 5 timmar 40 minuter. Genom sitt handlande har Seppo Bruun vid myndighetsutövning av oaktsamhet åsidosatt vad som gällde för uppgiften. Gärningen är inte att anse som ringa.

I dom den 17 juni 1992 ogillade Kristinehamns tingsrätt åtalet.

ChefsJO Eklundh fullföljde talan i Hovrätten för Västra Sverige och yrkade bifall till åtalet.

ChefsJO Eklundh sökte revision och anförde följande.

Grunder

Vad gällde för uppgiften?

Åtalet avser endast Seppo Bruuns åtgärder sedan han fått kännedom om att Lars Sorvari omhändertagits. Det är emellertid nödvändigt att först behandla omständigheterna kring själva omhändertagandet.

Omhändertagandet

Den aktuella förrättningen, som avsåg avhysning och verkställighet av ett kvarstadsbeslut, företogs av Kronofogdemyndigheten i Värmlands län. Kronofogdemyndigheten biträdades därvid av Polismyndigheten i Kristinehamn. Vid tillfället utövade polismän våld mot Lars Sorvari och berövade honom friheten.

De grundläggande rättsreglerna i de frågor som aktualiseras i detta sammanhang återfinns i 2 kap. regeringsformen (RF).

I 2 kap. 6 § RF föreskrivs att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad också mot andra påtvingade kroppsliga ingrepp än sådana som avses i 4 och 5 §§. Med kroppsligt ingrepp avses bl.a. våld mot människokroppen. Polismäns användning av våld för att lösa tjänsteuppgifter nämns uttryckligen i förarbetena till bestämmelsen (prop. 1973:90 s. 242 och SOU 1975:75 s. 145).

Enligt 2 kap. 8 § RF är varje medborgare vidare gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande.

Det nu angivna skyddet får enligt 2 kap. 12 § första stycket RF begränsas genom lag. En sådan begränsning får enligt paragrafens andra stycke aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Den här beskrivna regleringen innebär att polisen får använda våld och tillgripa frihetsberövande åtgärder endast i de fall där detta är uttryckligen tillåtet genom regler i lag. Det är inte möjligt att grunda sådana åtgärder exempelvis på en extensiv eller analogisk tolkning av en lagregel som gäller någon annan grundlagfäst rättighet eller något annat slag av ingrepp. Självfallet är det än mindre tillåtet att grunda ett beslut att använda våld eller beröva någon friheten enbart på allmänna överväganden om vad som kan anses vara en lämplig åtgärd för att lösa en viss tjänsteuppgift.

Efter polislagens (1984:387; PL) tillkomst grundas polismäns rätt att bruka våld i tjänsteutövningen i allt väsentligt på reglerna i 10 § i denna lag. Genom dessa regler, som kan sägas bygga vidare på brottsbalkens (BrB) tidigare gällande bestämmelser om laga befogenhet, tillgodoses kravet på lagstöd för de begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna som polisens användande av våld innebär.

Enligt 3 kap. 3 § utsökningsförrordningen (1981:981) har en kronofogdemyndighet rätt att begära biträde av polismyndigheten, om för-

rättningsmannen kan antas möta motstånd vid en förrättning eller om sådant biträde av annan särskild anledning behövs för att förrättningen skall kunna genomföras.

Regler om förrättningsmäns rätt att använda tvång och våld vid exekutiva förrättningar återfinns i 2 kap. 17 § tredje stycket utsökningsbalken (UB). Enligt vad som där sägs får förrättningsmannen använda tvång i den mån det kan anses befogat med hänsyn till omständigheterna; våld mot person får dock brukas endast om förrättningsmannen möter motstånd och i den mån det med hänsyn till förrättningens ändamål kan anses försvarligt.

Enligt 10 § första stycket PL får en polisman, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd under vissa i lagrummet särskilt angivna förhållanden. I punkt 5 ges en polisman som biträder vid en exekutiv förrättning rätt att använda våld enligt vad som är särskilt föreskrivet i fråga om sådana förrättningar. Av paragrafens andra stycke framgår att våld mot person i dessa fall får brukas endast om polismannen eller den som han biträder möts av motstånd.

Av utredningen i målet framgår att Lars Sorvari, sedan förrättningsmännen och polismännen hade kommit in i hans bostad på husets bottenvåning, rusade mot dörren där han handgripligen hejdades av Nils Sundén. Han rusade därefter mot ett fönster och försökte hoppa ut, varvid han träffade en polisman över munnen med ena handen; det har emellertid inte av någon gjorts gällande att detta skett avsiktligt. När polismännen med våld hindrade Lars Sorvari från att hoppa ut uppstod tumult. Lars Sorvari försökte inte slå mot polismännen, men han fäktade med armarna för att komma loss.

Av vad som nu sagts framgår att kronofogdepersonalen och polismännen inte möttes av något motstånd från Lars Sorvaris sida på det sätt som avses i 2 kap. 17 § tredje stycket UB och 10 § andra stycket PL. Det våld som polismännen inledningsvis utövade mot Lars Sorvari var i stället föranlett uteslutande av dennes försök att lämna huset och saknade således stöd i dessa regler.

Som skäl för det omhändertagande av Lars Sorvari som följde på det inledande ingripandet mot honom har på omhändertagandebladet angetts "störande av förrättning" och som tillämpligt lagrum 13 § PL. Också den polisanmälan som senare samma dag gjordes av kronofogdemyndigheten avsåg störande av förrättning.

Om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får enligt 13 § första stycket PL en polisman, när det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas, avvisa eller avlägsna honom från ett visst område eller utrymme. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling skall kunna avvärijas. Sistnämnda regel är tillämplig såväl i fråga om pågående brott som vid fara för brott.

Om det inte är tillräckligt med ett avvisande eller avlägsnande för att det avsedda resultatet skall uppnås, får enligt paragrafens andra

stycke personen tillfälligt omhändertas. Som framgår direkt av lagtexten har således åtgärderna att avvisa eller avlägsna någon från platsen företräde framför ett beslut om omhändertagande.

Vad gäller tillämpligheten av 13 § PL i det här aktuella fallet kan inledningsvis konstateras att omständigheterna inte var sådana att det kunde vara fråga om någon ordningsstörning från Lars Sorvaris sida; han befann sig vid tillfället i sin bostad och inga andra personer var närvarande än kronofogdepersonalen och polismännen.

Det har i stället gjorts gällande att omhändertagandet varit föranlett bl.a. av önskemålet att avvärja en straffbar handling. Det brott som härvid har åberopats är störande av förrättning.

Straffregeln om störande av förrättning återfinns i 16 kap. 4 § BrB. Om någon genom våldshandling eller oljud eller på annat dylikt sätt stör eller söker hindra allmän gudstjänst, annan allmän andaktsutövning, vigsel eller begravning eller dylik akt, domstols förhandling eller annan statlig eller kommunal förrättning eller ock allmän sammankomst för överläggning, undervisning eller åhörande av föredrag, döms han för störande av förrättning eller av allmän sammankomst till böter eller fängelse i högst sex månader.

Också exekutiva förrättningar skyddas av straffregeln. Enligt min mening kan den emellertid inte rimligen åberopas mot den som är föremål för en sådan förrättning. Som redan nämnts öppnar 2 kap. 17 § UB och 10 § PL särskilda möjligheter att tillgripa tvång och våld mot en sådan person, om han försöker hindra förrättningen. Avsikten kan inte ha varit att polisen via en tillämpning av straffstadgandet om störande av förrättning och reglerna i 13 § PL skulle kunna utvidga sina möjligheter att ingripa vid en exekutiv förrättning långt utöver vad som följer av de nyss nämnda bestämmelserna.

En annan sak är att den som blir föremål för en exekutiv förrättning därvid kan komma att uppträda på sådant sätt att exempelvis straffregeln i 17 kap. 1 § BrB om våld eller hot mot tjänsteman blir tillämplig.

Jag anser således att en tillämpning av 13 § PL i syfte att avvärja ett brottsligt handlande från Lars Sorvaris sida bestående i störande av förrättning var utesluten redan av det skälet att denna straffbestämmelse över huvud taget inte är tillämplig i situationer av här aktuellt slag.

Även om man skulle ha en annan syn på tillämpningsområdet för straffregeln, kan konstateras att Lars Sorvaris försök att lämna huset inte utgjorde ett sådant störande uppträdande som avses med denna.

Eftersom Lars Sorvaris agerande under inga förhållanden var straffbart, förelåg således inte förutsättningar för ett omhändertagande för att avbryta ett pågående brottsligt handlande.

För att ett omhändertagande enligt 13 § PL skall få vidtas i syfte att förhindra befarad brottslighet krävs att det föreligger en konkret fara för brott; ett ingripande får inte göras för att avvärja abstrakta faror. Enligt ett förarbetsuttalande ligger det i sakens natur att det, för att en så kraftig åtgärd som ett omhändertagande skall aktualiseras på denna grund, bör vara en absolut förutsättning att det rör sig om en omedelbar fara för brott (prop. 1983/84:111 s. 32). I Rikspolisstyrelsens

kommentar till polislagen (1984 års upplaga s. 26 och 1992 års upplaga s. 32) nämns som exempel på en sådan situation att en polisman försöker hindra en berusad person från att köra bil.

Som framgår av det föregående gör jag gällande att straffbestämmelsen om störande av förrättning över huvud taget inte är tillämplig i situationer av det slag som det här var fråga om. Jag vill emellertid härutöver framhålla att ingen av de tjänstemän som var närvarande vid förrättningen har kunnat närmare ange vari brottsrisken bestod. Man har allmänt talat om att Lars Sorvari hade kunnat locka till sig sina grisar eller skada sig själv. I kronofogdemyndighetens polisanmälan hänvisas till ett tidigare förrättningstillfälle vid vilket Lars Sorvari skulle ha hotat att beröva sig livet, varefter det sägs att "det var känt" att Lars Sorvari var ägare till en slaktmask och att "det kunde misstänkas" att han skulle hämta denna. Åtgärder av nu nämnt slag faller emellertid inte in under straffbestämmelsen om störande av förrättning. Det är vidare tydligt att det här rör sig enbart om lösa gissningar om vad Lars Sorvari avsåg att göra om han lämnade huset; ingen av de förmodade åtgärderna hade på något sätt konkretiserats.

Jag vill för fullständighetens skull nämna att situationen inte heller var sådan att reglerna om handlande i nöd i 24 kap. 4 § BrB var tillämpliga.

Sammanfattningsvis kan således konstateras att det saknades varje laglig grund för beslutet att omhändertaga Lars Sorvari. Det finns ingenting i utredningen som tyder på att det inte skulle ha varit fullt möjligt att genomföra förrättningen inom de rättsliga ramar som dras upp i 10 § PL och 2 kap. 17 § UB.

Förmansprövningen

Lars Sorvari fördes in på polisstationen som omhändertagen enligt 13 § PL. I 15 § PL föreskrivs att den som har omhändertagits så snart som möjligt skall underrättas om anledningen till omhändertagandet samt att den polisman som verkställt detta så skyndsamt som möjligt skall anmäla åtgärden till sin förman. Om omhändertagandet inte redan har upphört skall förmannen omedelbart pröva om det skall bestå.

Förmansprövningen är avsedd att komma in snabbt bl.a. för att man skall kunna rätta till eventuella misstag som kan ha begåtts i en stressad och svårbedömd situation. Den har därför en utomordentligt viktig funktion för den enskilde.

Den som omhändertagits enligt 13 § PL skall enligt 16 § PL förhöras så snart som möjligt. Förhöret bör om möjligt hållas i ett sådant skede att det kan läggas till grund för förmannens prövning av omhändertagandet. Förhöret skall i första hand avse de faktiska omständigheter som har föranlett omhändertagandet.

Den omhändertagne skall friges snarast möjligt efter förhöret, dock senast inom sex timmar efter omhändertagandet. Förutsättningarna för frigivande skall bedömas fortlöpande med början omedelbart efter det att omhändertagandet har ägt rum (prop. 1983/84:111 s. 110).

Av vad som sagts i det föregående följer att förmannen är skyldig att snarast inhämta det faktaunderlag som krävs för att hans prövning av frihetsberövandet skall kunna fungera som den rättssäkerhetsgaranti som lagstiftaren avsett. Om förmanen vid sin prövning inte får fram några uppgifter som får ett omhändertagande att framstå som motiveerat, skall han omedelbart frige den omhändertagne.

Förmannen skall först och främst pröva om omhändertagandebeslutet var lagligen grundat vid den tidpunkt när det fattades. Om så befinnes vara fallet skall han ta ställning till om det föreligger förutsättningar för ett fortsatt omhändertagande vid prövningstillfället. Som redan nämnts skall han därutöver kontinuerligt pröva frigivande frågan så länge frihetsberövandet består. Om omständigheterna tyder på att den omhändertagne t.ex. kan förväntas återvända till platsen för omhändertagandet och där begå en straffbelagd gärning, kan han kvarhållas (Berggren-Munck s. 107 resp. 126). En förutsättning härför är emellertid självfallet — i analogi med vad som gäller i fråga om det ursprungliga omhändertagandet — att det är fråga om en konkret fara för brott och att denna framstår som en omedelbar följd av ett frigivande.

I sin egenskap av chef för arbetsgruppen i Filipstad var Seppo Bruun förman för Nils Sundén, som var den polisman som hade fattat omhändertagandebeslutet. Det ålåg således Seppo Bruun att göra den prövning och föranstalta om de åtgärder i övrigt som föreskrivs i 15 och 16 §§ PL.

Jag delar domstolarnas uppfattning att det förhållandet att Seppo Bruun hade hållit Jack Sjögren informerad om sina åtgärder saknar betydelse för frågan om hans ansvar i det aktuella hänseendet. Det kan tilläggas att varken Seppo Bruun, Jack Sjögren eller Anders Westerling har gjort gällande att någon av de två sistnämnda skulle ha övertagit ansvaret för ärendet.

När Seppo Bruun fattade sitt beslut att omhändertagandet skulle bestå och att Lars Sorvari skulle sättas in i arrest hade han genom flera telefonsamtal med Nils Sundén fått veta att det hade uppstått handgemen i samband med att Lars Sorvari försökte hoppa ut genom ett fönster, att Nils Sundén ansåg att det förelåg risk för fortsatt tumult om Lars Sorvari inte omhändertogs samt att en anmälan avseende störande av förrättning skulle komma att lämnas in. Som redan har nämnts var Lars Sorvaris försök att ta sig ut genom fönstret under inga omständigheter straffbart som störande av förrättning. Inte heller kunde de uppgifter om det inträffade som Seppo Bruun hade tillgång till utgöra saklig grund för en bedömning att det vid tidpunkten för omhändertagandet förelåg en omedelbar fara för ett sådant brott från Lars Sorvaris sida.

Jag vill härutöver peka på den förändring av situationen som hade inträtt efter det ursprungliga omhändertagandet. Av utredningen framgår att Lars Sorvari när han kom till polisstationen var upprörd och deprimerad och att det inte var möjligt att hålla något förhör i egentlig mening med honom men att han uppgav att han snarast ville återvända till Stjärnberget. När Seppo Bruun fattade beslutet att omhänderta-

gandet skulle bestå, befann sig Lars Sorvari emellertid nästan en timmes bilresa från förrättningsplatsen, och någon omedelbar fara för brott från dennes sida kunde således redan av detta skäl under inga omständigheter föreligga. Det kan tilläggas att det vid tidpunkten för Seppo Bruuns beslut fanns två polispatruller bestående av sammanlagt sex polismän på Stjärnberget, och att det inte fanns någon anledning att ifrågasätta dessas förmåga att med stöd av 2 kap. 17 § UB och 10 § PL säkerställa genomförandet av förrättningen, även om Lars Sorvari skulle ha infunnit sig där.

Sammanfattningsvis kan således konstateras att Seppo Bruun vid en korrekt genomförd förmansprövning skulle ha funnit att lagliga förutsättningar för omhändertagande saknades. Det ålåg honom därför att omedelbart frige Lars Sorvari.

Enligt 17 § PL skall den som omhändertagits inte underkastas annan inskränkning i sin frihet än som påkallas av ändamålet med åtgärden, ordningen på förvaringsplatsen eller allmän säkerhet. En person som har omhändertagits med stöd av PL bör normalt inte förvaras i arrest (Rikspolisstyrelsens kommentar till polislagen 1984 års upplaga s. 34, 1992 års upplaga s. 42). Seppo Bruuns beslut att Lars Sorvari skulle förbli omhändertagen innefattade att denne också skulle sättas i arrest. I det här aktuella fallet var omständigheterna emellertid sådana att jag inte vill göra gällande att denna åtgärd sedd för sig utgör straffbart tjänstefel. Jag återkommer i det följande till vilken vikt som bör tillmätas detta moment i frihetsberövandet.

Föreligger straffbar oaksamhet?

Som framgår av ansvarspåståendet hävdar jag inte att Seppo Bruun uppsåtligen handlat i strid med gällande regler. Han har däremot ådagalagt sådan oaksamhet att hans handlande är straffbart som tjänstefel.

I förarbetena till tjänstefelsbestämmelsen framhålls att inte varje oaksamhet, hur ringa den än är, skall kunna föranleda straffansvar. Vid bedömningen av om gärningsmannen handlat oaksamt är det i första hand av betydelse vilka krav på noggrannhet och omsorg som uppgiften krävt. Detta får sedan vägas mot omständigheter som hänför sig till gärningsmannen personligen, t.ex. hans kunnighet, utbildning och erfarenhet eller att han handlat under tidspress (prop. 1988/89:113 s. 19 och 20).

Seppo Bruun tjänstgjorde vid tillfället som chef för arbetsgruppen i Filipstad. Till de viktigaste av de uppgifter som åvilade honom i denna egenskap hörde att ta ställning till frågor som gällde behandlingen av de frihetsberövade personer som fördes in till polisstationen.

Reglerna i PL om rätten att använda våld i tjänsteutövningen och om förutsättningarna för beslut om omhändertaganden och andra tvångsåtgärder är av grundläggande betydelse för polisverksamheten. Frågor som gäller tillämpningen av dessa regler aktualiseras dagligen vid polismyndigheterna, och rättssäkerheten kräver att alla polismän har erforderlig kunskap om vad som gäller. Särskilt stora krav i detta

hänseende måste självfallet ställas på den som har att i egenskap av förman för andra polismän ta ställning till det rättsenliga i dessas beslut.

Ett annat grundläggande krav som måste ställas på den som har att fatta beslut i frågor av här aktuellt slag är att han inför ett tilltänkt beslut självständigt undersöker om förutsättningarna för detta är uppfyllda.

Seppo Bruuns sätt att handlägga omhändertagandefrågan innebar i själva verket att han utan egen prövning godtog Nils Sundéns bedömning av det rättsenliga i det ursprungliga frihetsberövandet och lade denna till grund för sitt ställningstagande att låta omhändertagandet bestå. Ett sådant förfarande kan självfallet inte godtas (jfr Högsta domstolens dom DB 711/92).

Seppo Bruun har således enligt min mening förfarit oaktsamt på det sätt som åsyftas i straffstadgandet om tjänstefel.

Är gärningen ringa?

Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, skall inte dömas till ansvar för tjänstefel.

Vilka närmare omständigheter som bör beaktas vid denna bedömning blir beroende av förhållandena i det enskilda fallet. Allmänt sett är det en viktig faktor i vad mån någon drabbats av skada eller om det förelegat någon mera påtaglig risk för skada eller olägenhet av annat slag. Vidare gäller att straffansvaret i första hand tar sikte på gärningar som begås av personer med mera självständigt inflytande över myndighetsutövningen. Ju mer självständiga befogenheter den felande har, desto större anledning finns det att se allvarligt på gärningen (prop. 1988/89:113 s. 17, 18 och 25).

Vidare är verksamhetens art av stor vikt vid bedömningen. Inom områden där kraven på en korrekt handläggning är särskilt stora kan det finnas anledning att göra en strängare bedömning än i andra fall. Detta gäller enligt propositionen t.ex. inom rättsväsendet (s. 25). Av oaktsamhet begångna fel vid myndighetsutövning som medfört att en person felaktigt berövats friheten kan endast under speciella förhållanden bedömas som ringa tjänstefel (jfr NJA 1992 s. 310).

Seppo Bruun, som i sin egenskap av chef för arbetsgruppen i Filipstad hade att självständigt bedöma lagligheten av beslut om frihetsberövande fattade av honom underställda polismän, åsidosatte vid tillfället lagregler av grundläggande betydelse för den enskildes rättssäkerhet. Hans beslut att låta omhändertagandet bestå har därigenom rent faktiskt kommit att framstå som resultatet av en skönsmässig bedömning att det med hänsyn till intresset av att genomföra förrättningen var mest praktiskt att Lars Sorvari förblev frihetsberövad.

I sammanhanget bör vidare beaktas att den kränkning som Lars Sorvari utsattes för genom det felaktiga frihetsberövandet blev särskilt allvarlig genom att Seppo Bruun med hänsyn till förhållandena på polisstationen bedömde det som nödvändigt att sätta honom i arrest.

Av nu angivna skäl kan Seppo Bruuns tjänstefel inte bedömas som ringa.

Gärningsbeskrivningen

Till undvikande av varje oklarhet angående vad som läggs Seppo Bruun till last justerar jag åtalet (anm. se inledningen till HD:s dom).

Högsta domstolens avgörande

HD (JustR:n Knutsson, Gregow, Lars K Beckman, referent, Törnell och Munck) beslöt följande dom (NJA 1993 s. 375): Domskäl. Chefsjustitieombudsmannen (JO) har i HD justerat åtalet på sådant sätt att andra stycket i gärningsbeskrivningen får följande lydelse: "Lars Sorvari fördes därefter till polisstationen i Filipstad där chefen för arbetsgruppen, polisinspektören Seppo Bruun tjänstgjorde. Seppo Bruun, som hade till uppgift att pröva om frihetsberövandet skulle bestå, beslutade att Lars Sorvari skulle förbli omhändertagen och insättas i arrest, trots att lagliga förutsättningar för omhändertagande saknades. Frihetsberövandet varade sammanlagt 5 timmar 40 minuter varav 4 timmar 45 minuter avsåg vistelsen på polisstationen. Genom sitt handlande har Seppo Bruun vid myndighetsutövning av oaktsamhet åsidosatt vad som gällde för uppgiften. Gärningen är inte att anse som ringa."

JO har i HD vidare förklarat att han inte vill göra gällande att Seppo Bruuns åtgärd att sätta in Lars Sorvari i arrest utgör ett självständigt tjänstefel. Enligt JO bör emellertid denna åtgärd vägas in vid bedömningen av om den åtalade gärningen är ringa eller inte.

Lars Sorvari omhändertogs den 1 augusti 1991 kl. 07.45 enligt 13 § polislagen, varvid som anledning till omhändertagandet angavs "störande av förrättning".

Om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får enligt 13 § första stycket polislagen 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 avvärjas. Om det är otillräckligt med avvisande eller avlägsnande för att det avsedda resultatet skall uppnås, får enligt paragrafens andra stycke personen tillfälligt omhändertas.

JO har i fråga om tillämpligheten av 13 § polislagen i det här aktuella fallet bl.a. anfört följande. Omständigheterna var inte sådana att det kunde vara fråga om någon ordningsstörning från Lars Sorvaris sida; han befann sig vid tillfället i sin bostad och inga andra personer var närvarande än kronofogdepersonalen och polismännen. Bestämmelserna i 16 kap. 4 § BrB om störande av förrättning kan inte rimligen åberopas mot den som är föremål för en exekutiv förrättning.

2 kap. 17 § UB och 10 § polislagen öppnar särskilda möjligheter att tillgripa tvång och våld mot en sådan person, om han försöker hindra förrättningen. Avsikten kan inte ha varit att polisen via en tillämpning av straffstadgandet om störande av förrättning och reglerna i 13 § polislagen skulle kunna utvidga sina möjligheter att ingripa vid en exekutiv förrättning långt utöver vad som följer av de nyss nämnda bestämmelserna.

Att Lars Sorvari vid tillfället befann sig i sin egen bostad och att endast kronofogde- och polispersonal var närvarande utesluter i och för sig inte att hans uppträdande kan ha utgjort en omedelbar fara för den allmänna ordningen i den mening som avses i polislagen (jfr i fråga om begreppet allmän ordning NJA 1989 s. 308). Det finns inte heller något belägg för att straffbestämmelsen i 16 kap. 4 § BrB inte skulle kunna tillämpas beträffande den som är föremål för en exekutiv förrättning och en sådan begränsning i tillämpningen framstår inte som sakligt motiverad.

När som i förevarande fall ett ingripande aktualiseras på ett tidigt stadium, kan det givetvis vara svårt att bedöma om vederbörandes uppträdande utgör en omedelbar fara för den allmänna ordningen eller om det föreligger en omedelbar fara för brott. Med hänsyn till det sätt på vilket Lars Sorvari uppträdde vid inledandet av förrättningen och med beaktande av vad som var känt om honom sedan tidigare får det emellertid anses ha funnits fog för bedömningen att han skulle komma att störa eller söka hindra förrättningen på ett sätt som var straffbart eller åtminstone innefattade en kränkning av den allmänna ordningen. Grund för ingripande enligt 13 § polislagen får därför anses ha förelegat. I enlighet med den princip om minsta möjliga ingripande som har kommit till uttryck i nämnda paragraf (jfr också 8 § polislagen och 2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen) kan det visserligen finnas utrymme för uppfattningen att syftet med ingripandet kunde ha nåtts utan att Lars Sorvari omhändertagits och förts till polisstationen. Det kan dock i det uppkomna läget inte anses ha varit felaktigt att ingripandet fick den formen.

Åtalet avser att Seppo Bruun vid s.k. förmansprövning enligt 15 § polislagen beslutat att omhändertagandet av Lars Sorvari skulle bestå. Som framgår av det redan anförda förelåg lagliga förutsättningar för omhändertagandet och det fanns ingen anledning för Seppo Bruun att omedelbart frige Lars Sorvari på den grunden att omhändertagandet skulle ha varit omotiverat. Ej heller eljest kan det anses ha varit felaktigt att Seppo Bruun beslöt att omhändertagandet skulle bestå.

Lars Sorvari fördes in till polisstationen kl. 08.40 och frigavs först kl. 13.25, när förrättningen i praktiken var avslutad. Det ålåg Seppo Bruun att fortlöpande ompröva beslutet om omhändertagande, eftersom Lars Sorvari skulle friges så snart det var möjligt. Av utredningen framgår att en sådan fortlöpande omprövning också ägde rum. Seppo Bruun får därvid anses ha haft fog för sin bedömning att Lars Sorvari, om han släpptes, omedelbart skulle återvända till Stjärnberget och där störa eller söka hindra förrättningen. På grund av det anförda kan

Seppo Bruun inte anses ha förfarit felaktigt när han lät omhändertagandet av Lars Sorvari bestå till kl. 13.25. Som domstolarna funnit skall åtalet för tjänstefel ogillas.

Domslut. HD fastställer hovrättens domslut.

Polisman som rättat parkeringsanmärkningar avseende egna fordon har dömts för tjänstefel

(Dnr 3065-1991 och 998-1992)

I ett beslut den 21 april 1993 anförde *ChefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Bakgrund

Sedan det i tidningsartiklar i oktober 1991 förekommit uppgifter om att Polismyndigheten i Stockholm, Norrmalmspolisen (PO 1), i stor omfattning rättat parkeringsanmärkningar enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift avseende fordon ägda av polismän, beslutade jag att som ett initiativärende ta upp förhållandena till utredning (dnr 3065-1991).

Ärendet remitterades till Länsstyrelsen i Stockholms län för utredning och yttrande. Under utredningen framkom bl.a. uppgifter om att Norrmalmspolisen under perioden den 1 januari — den 30 september 1991 fattat 19 beslut om undanröjande av 17 parkeringsanmärkningar avseende fordon som ägts av en där anställd polisinspektör, Björn Lindgren, eller — i tre fall — av dennes hustru, Kristina Lindgren. I 13 av dessa ärenden hade Kristina Lindgren varit klagande. Av utredningen framgick vidare att Björn Lindgren i tre av de ärenden som avsåg bilar som han var ägare till själv hade beslutat om rättelse.

Iakttagelserna gav anledning till antagande att brott enligt 20 kap. 1 § brottsbalken (tjänstefel) hade förekommit såvitt gällde Björn Lindgrens befattning med parkeringsanmärkningar. Jag beslutade därför att inleda förundersökning beträffande sådant brott samt att den utredningen skulle bedrivas som ett särskilt ärende här (dnr 998-1992).

Utredning

Remissärendet

Länsstyrelsens i Stockholms län (biträdande länspolismästaren Gösta Welander) yttrande i ärendet dnr 3065-1991 innehöll bl.a. följande.

Av utredningen framgår att ansökan om rättelse avseende 14 parkeringsanmärkningar i september 1991 gjorts först efter en vecka sedan aktuell parkeringsanmärkning utfärdats. En av parkeringsanmärkningarna, löpnummer 1592, som utfärdades den 16 maj 1991, rättades först den 4 september 1991.

Det enkla och praktiska rättelseförfarandet bör kunna tillämpas högst ett par dagar efter det att en parkeringsanmärkning utfärdats. Därefter kan fordonsägaren begagna sig av möjligheten att skriftligen bestrida betalningsansvaret enligt 9 § lagen om felparkeringsavgift.

Enligt min mening är det otillfredsställande att rättelseförfarandet i flera fall har tillämpats lång tid efter det att en parkeringsanmärkning utfärdats.

Beträffande tre parkeringsanmärkningar som rättats, löpnummer 31/1991, 460/1991 och 963/1991, framgår inte vem som ansökt om rättelse. En förutsättning för att polismyndigheten skall kunna rätta en parkeringsanmärkning är givetvis att det av beslutet framgår vem som ansökt om rättelse.

I princip är det inte tillfredsställande att ett beslut om rättelse kan meddelas utan att beslutet behöver motiveras. Rättelseförfarandet skall visserligen vara ett enkelt och snabbt sätt att klara ut uppenbara misstag vid utfärdandet av parkeringsanmärkningar. Jag ifrågasätter dock om det inte på blanketten "BESLUT med anledning av ansökan om rättelse av parkeringsanmärkning" borde finnas förtryckta beslutsmotiveringar såsom "fel datum, fel registreringsnummer, vägmärke saknas, fel adress" etc. Vid respektive motivering kunde det sedan finnas en ruta som beslutsfattaren enkelt kan kryssa i när den förtryckta motiveringen återopas.

Avslutningsvis vill jag upplysa om att sedan det kommit till polisledningens kännedom att det förekommit brister i handläggningen av rättelser av parkeringsanmärkningar, har jag, för polisområdescheferna i Stockholm påtalat att de skall informera berörd personal om gällande bestämmelser samt kontrollera hur rättelseförfarandet i praktiken tillämpas.

Förundersökningen

Björn Lindgren var från september 1989 fram till den 31 maj 1991 registrerad som ägare av en personbil med registreringsnummer MJB 092. Under perioden den 3 april 1990—den 23 april 1991 utfärdades 16 parkeringsanmärkningar i Stockholm avseende bilen. Samtliga anmärkningar undanröjdes och i varje fall tio av dem genom rättelsebeslut av Norrmalmspolisen. Under tiden den 30 maj 1991—den 29 november 1991 var han registrerad som ägare av en personbil med registreringsnummer BES 048. Den 31 maj, den 11 juni, den 17 juni, den 15 juli och den 18 juli 1991 utfärdades i Stockholm sammanlagt fem parkeringsanmärkningar avseende denna bil. Alla dessa anmärkningar undanröjdes och i varje fall fyra av dem genom rättelsebeslut av Norrmalmspolisen. Den 19 juni 1991 utfärdades en parkeringsanmärkning avseende bilen i Solna och den 10 juli 1991 en i Vaxholm. I båda dessa fall betalades den ålagda felparkeringsavgiften. Den 9, den 17 och den 22 oktober 1991 — således efter det att artiklarna i pressen förekommit och utredningen påbörjats — utfärdades tre parkeringsanmärkningar i Stockholm avseende bilen. Också i dessa fall betalades felparkeringsavgifterna.

I fråga om bilen EZH 111 till vilken Kristina Lindgren var registrerad ägare utfärdades i Stockholm parkeringsanmärkning den 23 maj, den 23 september resp. den 26 september 1991. Dessa tre anmärkningar undanröjdes samtliga genom rättelsebeslut av Norrmalmspolisen.

De felparkeringsavgifter som undanröjts beträffande Björn och Kristina Lindgrens bilar uppgår totalt till 10 000 kr. I fyra fall har undanröjandet avsett förhöjd avgift. Det sammanlagda beloppet av de nyss nämnda 17 parkeringsanmärkningar som undanröjts av Norr-

malmspolisen under perioden den 1 januari—den 30 september 1991 uppgår till 7 650 kr. I ett av dessa fall hade åläggande av förhöjd avgift utfärdats.

Vad gäller de tre rättelsebeslut som Björn Lindgren meddelat avseende bilar som han själv var registrerad ägare till framgår av utredningen följande.

Ärendet nr 1044/91

Den 26 mars 1991 utfärdades på Brahegatan i Stockholm en parkeringsanmärkning på 400 kr avseende personbilen MJB 092. Den 24 april 1991 sändes en erinran enligt 6 § lagen om felparkeringsavgift till fordonets ägare Björn Lindgren. Den 21 maj 1991 meddelade Björn Lindgren sedan ett rättelsebeslut avseende parkeringsanmärkningen (löpnummer 1044/91). Som klagande hade antecknats Gunilla Lindblom som är syster till Björn Lindgrens hustru Kristina Lindgren. Enligt uppgifter ur tjänstgöringsjournalen tjänstgjorde Björn Lindgren som yttre befäl kl. 17.45-02.00 den 21 maj 1991. — — —

Ärendet nr 1376/91

Den 15 juli 1991 utfärdades på Odengatan i Stockholm en parkeringsanmärkning på 700 kr avseende personbilen BES 048. Den 28 juli 1991 meddelade Björn Lindgren ett rättelsebeslut avseende parkeringsanmärkningen (löpnummer 1376/91). Beträffande samma parkeringsanmärkning meddelade vakthavande befälet Bengt Persson sedan den 4 september 1991 ytterligare ett rättelsebeslut (löpnummer 1593/91). Som klagande hade i båda ärendena antecknats Kristina Lindgren.

— — —

Av tjänstgöringsjournaler framgår att Björn Lindgren — förutom den 28 juli 1991 då han själv beslutade om rättelse — vid elva av de tillfällen när Kristina Lindgren var klagande tjänstgjorde samtidigt med det polisbefäl som har angetts som beslutsfattare i ärendet.

Ärendet nr 1381/91

Den 11 juni 1991 utfärdades på Brahegatan i Stockholm en parkeringsanmärkning på 400 kr avseende personbilen BES 048. Den 15 juli sändes en erinran till Björn Lindgren. Den 28 juli 1991 — dvs. samma dag som Björn Lindgren meddelade rättelsebeslutet beträffande anmärkningen den 15 juli 1991 — meddelade han ett rättelsebeslut också i fråga om denna anmärkning (löpnummer 1381/91). Som klagande hade antecknats Björn Lindgrens mor, Karin Lindgren.

Björn Lindgren hördes som misstänkt för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken bestående i att han genom de två besluten om rättelse den 28 juli 1991 brutit mot jävsbestämmelserna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen (1986:223) och därigenom vid myndighetsutövning uppsåtliga eller i varje fall av oaktsamhet åsidosatt vad som gällt för uppgiften.

Han delgavs vidare misstanke om osant intygande (grovt brott) enligt 15 kap. 11 § brottsbalken alternativt tjänstefel bestående i att han i beslutet den 21 maj 1991 hade lämnat osann uppgift genom att oriktigt anteckna sin svägerska Gunilla Lindblom som klagande. Detta förfarande, som innefattat missbruk av tjänsteställning, har inneburit fara i bevishänseende. Alternativt gjordes gällande att gärningen utgjort tjänstefel på samma skäl som angetts i fråga om de två rättelsebesluten den 28 juli 1991.

Björn Lindgren bestred vid förhör ansvar för tjänstefel. Han vitsordade att han hade varit registrerad ägare till de aktuella bilarna, att han beslutat om rättelserna och att han varit medveten om att besluten avsett hans svägerska, hustru resp. mor. Han medgav att han hade varit oaktsam när han trots detta hade fattat rättelsebesluten men hävdade att han inte hade insett att han med hänsyn till jävsbestämmelserna inte haft rätt att besluta i ärendena. Han gjorde vidare gällande att besluten i sak var riktiga.

Björn Lindgren bestred även ansvar för osant intygande. Han min- des visserligen inte med säkerhet att han talat med Gunilla Lindblom om saken men eftersom han antecknat henne som klagande måste han ha gjort detta. Han skulle nämligen i annat fall aldrig ha angett henne som klagande. Med anledning av att han den 21 maj tjänstgjorde som yttre befäl uppgav han att han vid detta tillfälle på grund av muntlig delegation hade haft vakthavande befäls behörighet att meddela rättelsebeslut. — — —

Författningsregleringen m.m.

Om en parkeringsanmärkning meddelas och fordonets förare eller ägare anser att så ej bort ske, får han enligt 8 § lagen om felparkeringsavgift ansöka om rättelse hos polismyndigheten i det polisdistrikt där anmärkningen meddelades. Om ansökan bifalls undanröjer myndigheten betalningsansvaret. Om ansökan om rättelse inte bifalls eller frågan inte lämpligen kan prövas i denna ordning, erinras den som begärt rättelse om möjligheten att bestrida betalningsansvar på det sätt som anges i 9 §. Anmälan om bestridande av betalningsansvar enligt 9 § får göras av fordonets ägare hos polismyndigheten i det polisdistrikt där anmärkningen meddelades. Om myndigheten efter verkställd utredning finner att betalningsansvar inte åligger den som bestritt ansvar, skall den undanröja betalningsansvaret. Betalas inte en felparkeringsavgift inom föreskriven tid skall enligt 6 § fordonets ägare erinras om

betalningsansvaret och uppmanas att inom viss tid betala avgiften. Betalas inte avgiften efter uppmaning skall ett åläggande utfärdas för fordonets ägare att inom viss tid betala en förhöjd avgift.

I promemorian (Ds K 1973:6) som låg till grund för lagstiftningen om felparkeringsavgift uttalades att det var nödvändigt att utforma enkla och praktiska tillvägagångssätt för att framföra invändningar mot ålagd felparkeringsavgift. Den enklaste formen — rättelse — skulle innebära att föraren omedelbart uppsöker prövande myndighet och anger varför han inte kan godta anmärkningen. Detta förfarande borde användas endast i enklare fall som kunde avgöras snabbt (se prop. 1975/76:106 s. 21). I propositionen anförde föredraganden bl.a. att den föreslagna ordningen med rättelse genom hänvändelse till polisvakt-kontor eller dylikt i hög grad tillgodosåg önskan om ett enkelt och snabbt system för att klara ut uppenbara misstag vid utfärdande av parkeringsanmärkning (a. prop. s. 39).

I Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet av lagen (1976:206) om felparkeringsavgift och förordningen (1976:1128) om felparkeringsavgift (FAP 695-1) föreskrivs att ansökan om rättelse kan göras muntligt och bör ske i nära anslutning till att anmärkningen utfärdats. Vidare föreskrivs att en förutsättning för att rättelseförfarande skall kunna tillämpas är att invändningen omedelbart kan prövas och beslut omedelbart meddelas; invändningen skall sålunda inte kräva någon egentlig utredning.

Fram till den 1 juli 1987 gällde vid Polismyndigheten i Stockholm tjänsteföreskrifter angående tillämpning av lagen om felparkeringsavgift och förordningen om felparkeringsavgift (1977-03-28, Nr 197 CAB/2). I samband med att de tidigare gällande ordena i myndighetens ordersamling den 1 juli 1987 förlorade sin ställning som föreskrifter i lagens mening, meddelades bl.a. att föreskrifterna endast kunde användas som allmänna råd. Den 28 juni 1991 utfärdades ett tjänstemeddelande, TjM 1991:3 127-C, vari meddelades att ordersamlingen inte längre kunde användas som allmänna råd. I tjänstemeddelandet upplystes därutöver att ordersamlingen i vissa avseenden kunde tjäna som ett hjälpmedel att finna information.

De aktuella tjänsteföreskrifterna, som således kunnat användas som allmänna råd under i varje fall en stor del av den tidsperiod som utretts i JO:s ärenden, innehåller bl.a. att rättelse skall ske restriktivt och endast om förseelsen kan bedömas som klart ursäktlig eller när det är fråga om invändningar vars bärkraft kan prövas omedelbart, t.ex. när felaktig siffer- eller bokstavskombination har angetts, plats eller gatunummer saknas eller har angetts felaktigt, utfärdaren har glömt att anteckna/signera parkeringsanmärkningen eller tillfällig dispens från förbud att stanna eller parkera har meddelats.

Enligt arbetsordning för Stockholms polisdistrikt fastställd den 24 september 1984 hade lägst biträdande vakthavande befäl på ordningsavdelningen rätt att pröva frågor om rättelse av parkeringsanmärkning enligt lagen om felparkeringsavgift.

Vid förhör vid JO-ämbetet med vakthavande befälen polisinspektörerna Lars Christianson, Bo Asplund och Claes Lagerqvist, alla vid

Norrmalmspolisen, har upplysts att det har varit vanligt att vakthavande befäl genom muntlig delegation och utan att saken dokumenterats har lämnat över vaktuppdraget till exempelvis yttre befäl samt att yttre befäl under sin första arbetsdag i "turen" har handlagt ärenden och därvid bl.a. beslutat om rättelse av parkeringsanmärkningar.

Enligt en ny delegationsordning för Polismyndigheten i Stockholm (AL 127-75/91) gäller fr.o.m. den 1 juli 1991 att lägsta beslutsnivå avseende beslut om rättelse av parkeringsanmärkning är inspektör. Fr.o.m. den 1 juni 1992 gäller en polisområdesorder (PO1c-0 1992:5 101-A) för Norrmalmspolisen enligt vilken de lägsta beslutsnivåerna avseende rättelsebeslut är vakthavande befäl och receptionsinspektör.

Enligt 11 § första stycket 1 förvaltningslagen (1986:223) är den som skall handlägga ett ärende jävig om saken angår honom själv eller hans make, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller närstående. Enligt paragrafens andra stycke bortses emellertid från jäv om frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Den som är jävig får enligt 12 § första stycket förvaltningslagen inte handlägga ärendet. Han får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan olägligt uppskov. Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom skall enligt andra stycket i samma paragraf självmant ge det till känna.

De straffbestämmelser som aktualiserats i ärendet återfinns i 15 kap. 11 § och 20 kap. 1 § brottsbalken.

Enligt förstnämnda lagrum skall bl.a. den som i intyg eller annan urkund lämnar osann uppgift om vem han är eller om annat än egna angelägenheter dömas för osant intygande, om åtgärden innebär fara i bevishänseende. Brottet kan vara att anse som grovt bl.a. om det innefattar missbruk av tjänsteställning.

I den senare bestämmelsen föreskrivs att den som uppsåtligt eller av oaksamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften skall dömas för tjänstefel, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är att anse som ringa.

Bedömning

Remissärendet

— — — Av förarbetena till lagen om felparkeringsavgift framgår att rättelse skall avse enklare fall och att rättelseinstitutet är till för att man skall kunna klara ut uppenbara misstag vid utfärdandet av parkeringsanmärkningar. Detta utvecklas närmare i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd i frågan (FAP 695-1), där det bl.a. föreskrivs att en förutsättning för att rättelseförfarandet skall kunna tillämpas är att invändningen omedelbart kan prövas och beslut omedelbart meddelas. Det föreskrivs vidare att ansökan om rättelse bör ske i nära anslutning till att anmärkningen utfärdats.

De tjänsteföreskrifter som fram till den 28 juni 1991 kunnat användas som allmänna råd har gett viss ledning för bedömningen i sak. Enligt dessa skulle rättelseinstitutet användas restriktivt och endast om förseelsen kunde bedömas som klart ursäktlig eller när det var fråga om invändningar av närmast formell natur vilkas bärkraft kunde prövas omedelbart.

Den polispersonal som har hörts under förundersökningen har framfört olika åsikter om i vilka fall rättelse kan ske, vilka inte alltid stått i fullständig överensstämmelse med vad som kan utläsas ur de nu nämnda texterna.

Ett par av de hörda polismännen har framfört den uppfattningen att en polisman bör ha samma rätt som vilken annan person som helst att få en felaktig parkeringsanmärkning rättad. Jag har självfallet inte någon erinran mot en sådan ståndpunkt. Det kan emellertid konstateras att antalet befattningshavare vid polisen är påfallande stort i det material som har undersökts. Än mer anmärkningsvärt är det förhållandet att i fråga om det stora flertalet av de befattningshavare, vilkas förhållanden har utretts närmare, så gott som samtliga de parkeringsanmärkningar som har iakttagits under utredningen har blivit undanröjda genom rättelsebeslut.

Det är uppenbart att dessa omständigheter är ägnade att väcka misstankar om att rättelse har beviljats på ett oegentligt sätt kolleger emellan. Eftersom besluten om rättelse inte innehåller någon motive-ring har det emellertid inte varit möjligt att i efterhand utreda vilka omständigheter som har lagts till grund för de enskilda rättelsebesluten. Jag saknar därför underlag för att i fråga om något av de beslut som granskats närmare påstå att det har saknats godtagbara skäl för det. Det kan dock konstateras att det i fråga om huvuddelen av de granskade anmärkningarna inte föreligger något sådant formellt fel som enligt polismyndighetens tjänsteföreskrifter i ämnet skulle kunna föranleda rättelse.

Frågan om i vilken ordning man skall utreda misstankar mot polispersonal avseende brott eller förseelser i tjänsten har diskuterats i skilda sammanhang. Den självklara utgångspunkten har därvid varit att ärenden av detta slag måste utredas i sådana former att det inte ges grund för misstankar att utredningarna brister i saklighet och opartiskhet.

Också när en polismyndighet som här handlägger ärenden som rör befattningshavare inom polisväsendet i dessas egenskap av privatpersoner måste detta ske i sådan ordning att det inte finns något utrymme för förmodanden att beslutsfattaren har låtit sitt ställningstagande påverkas av ovidkommande omständigheter.

Enligt min mening har det tillämpade rättelseförfarandet inte gett erforderliga garantier för att handläggningen uppfyller de krav på objektivitet som måste ställas på all myndighetsutövning. — — — Jag vill emellertid understryka att jag delar länsstyrelsens uppfattning att det generellt bör gälla att beslut om rättelse motiveras och att beslutsblanketten därför bör förses med förtryckta beslutsmotiveringar på det sätt som länsstyrelsen har föreslagit.

I likhet med länsstyrelsen anser jag vidare att det inte kan godtas att rättelseförfarandet, på det sätt som har skett i flera fall, tillämpas sedan mer än högst ett par dagar förflutit efter det att en parkeringsanmärkning har utfärdats. Jag vill i detta sammanhang erinra om de uttalanden som görs i frågan i FAP 695-1.

Jag vill också peka på det ansvar som polismyndighetens ledning har för att rättelseförfarandet tillämpas på ett korrekt sätt. Det är en uppgift för denna att på det sätt som nämns i länsstyrelsens yttrande se till att berörd personal informeras om gällande bestämmelser i ämnet och att det sker kontroll av hur rättelseinstitutet tillämpas i praktiken.

De iakttagelser som jag har gjort i ärendet föranleder mig att för kännedom översända exemplar av detta beslut till trafikutskottet, Justitiedepartementet, Kommunikationsdepartementet och Rikspolisstyrelsen.

Ärendet 3065-1991 är härmed avslutat.

Förundersökningen

Förundersökningen har inriktats på 19 rättelsebeslut — avseende 17 anmärkningar — vilka fattats av Norrmalmspolisen under perioden den 1 januari—den 30 september 1991. Tre av dessa beslut har fattats av Björn Lindgren och avsett bilar som han själv var registrerad ägare till.

De felparkeringsavgifter som undanröjts genom Björn Lindgrens tre beslut uppgår till sammanlagt 1 500 kr. De personer som i besluts-handlingarna har antecknats som klagande har varit nära anhöriga till honom, nämligen hans svägerska, hustru resp. mor. Den förundersökning som har ägt rum med anledning av Björn Lindgrens åtgärder har avsett misstanke om tjänstefel och osant intygande.

Björn Lindgren har bestritt ansvar för tjänstefel. Han har emellertid vitsordat att han varit registrerad ägare till de aktuella bilarna, att han beslutat om rättelserna och att han varit medveten om att besluten avsett hans svägerska, hustru resp. mor. Han har vidare medgett att han varit oaktsam när han trots detta meddelat rättelsebesluten men hävdar att han inte insett att han på grund av jävsbestämmelserna inte haft rätt att besluta i ärendena. Han har vidare gjort gällande att besluten i sak varit riktiga.

Björn Lindgren har bestritt ansvar också för osant intygande. Som grund för bestridandet har han uppgett att han visserligen inte med säkerhet kan erinra sig att han talat med Gunilla Lindblom om den aktuella parkeringsanmärkningen men att han måste ha gjort detta eftersom han antecknat henne som klagande, något som han i annat fall inte skulle ha gjort.

Jag tar inledningsvis upp frågan om Björn Lindgrens behörighet att besluta om rättelse av parkeringsanmärkningar. Den 28 juli 1991 tjänstgjorde han som vakthavande befäl och hade därmed sådan behörighet. När han meddelade rättelsebeslutet av den 21 maj 1991 tjänstgjorde han däremot som yttre befäl och saknade enligt gällande arbetsordning rätt att besluta om rättelse av parkeringsanmärkningar. Mot

bakgrund av den praxis som uppenbarligen hade utbildats vid Norrmalmspolisen i fråga om yttre befäls befogenheter i det aktuella avseendet anser jag emellertid inte att hans felaktiga handlande i detta hänseende är sådant att det i sig kan föranleda ansvar för tjänstefel. Jag nöjer mig i denna del med att konstatera att de oklarheter som kan ha förekommit får anses vara undanröjda genom den polisområdesorder som sedan den 1 juni 1992 gäller för Norrmalmspolisen.

Vad sedan gäller de sakliga förutsättningarna för de tre rättelsebeslut som Björn Lindgren själv fattat har det inte varit möjligt att vederlägga hans påstående att det funnits godtagbar grund för dessa. Jag kan således inte styrka att Björn Lindgren haft någon ekonomisk vinning av sina beslut, även om det självfallet har legat i hans intresse att anmärkningarna undanröjdes.

Eftersom ärendena rört Björn Lindgren och nära anhöriga till honom på det sätt som avses i 11 § första stycket 1 förvaltningslagen har han emellertid varit jävig. Han har därför enligt 12 § förvaltningslagen inte haft rätt att handlägga ärendena. Undantagsregeln i 11 § andra stycket förvaltningslagen, att från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse, har inte varit tillämplig.

Med anledning av Björn Lindgrens påstående att han inte varit medveten om att det förelegat en jävssituation vill jag framhålla att begreppet jäv torde vara välbekant för de allra flesta liksom det förhållandet att en befattningshavare vid en myndighet inte får använda sin ställning till att besluta i egen sak eller i angelägenheter som rör hans närmaste.

Jag håller det för uteslutet att en polisman inte skulle vara väl medveten om jävsreglernas innebörd i det här aktuella hänseendet. Som kommer att framgå av det följande anser jag att Björn Lindgren vad gäller beslutet den 21 maj 1991 i själva verket aktivt har försökt dölja att han befann sig i en jävssituation när han fattade detta. Hans påstående att han inte insett att jävsreglerna är tillämpliga i ärenden om rättelse av parkeringsanmärkningar förtjänar således enligt min mening inte avseende.

Inte heller Björn Lindgrens uppgift att han inte tänkte på att han var registrerad som ägare till de aktuella bilarna förtjänar tilltro. Jag vill här särskilt peka på att det i fråga om två av de tre parkeringsanmärkningarna hade skickats ut erinringar om betalningsansvaret till Björn Lindgren. Det kan tilläggas att invändningen saknar avgörande rättslig betydelse, eftersom jävsreglerna som nyss nämnts avser också de fall där ärendet rör en nära anhörig till den som handlägger det.

Jag gör mot denna bakgrund gällande att Björn Lindgren vidtagit rättelserna med sådan insikt om de faktiska och rättsliga förhållandena att han vid myndighetsutövning uppsåtligen åsidosatt vad som gällt för uppgiften. Under alla förhållanden innefattar Björn Lindgrens åtgärder straffbar oaktsamhet. Han har således genom sitt förfarande gjort sig skyldig till tjänstefel.

Björn Lindgrens tjänstefel kan enligt min mening, oavsett om det slutligen skulle befinnas att de begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet, inte anses vara ringa. Jag vill i detta hänseende särskilt peka på

verksamhetens art. Av ett uttalande i förarbetena till tjänstefelsbestämelsen framgår att kraven på korrekt handläggning är särskilt stora inom rättsväsendet (prop. 1988/89:113 s. 25). Ett av huvudsyftena med en straffregel om felbeteenden vid myndighetsutövning är att upprätthålla allmänhetens förtroende för den offentliga verksamheten. Det förhållandet att en polisman vid myndighetsutövning själv tar sig rätt är ägnat att allvarligt skada tilltron till polisverksamheten, oavsett om det kan styrkas att han har haft någon ekonomisk vinning av sitt handlande eller ej. Av betydelse i sammanhanget är vidare att det i detta fall inte har rört sig om en engångsföreteelse.

I fråga om rättelsen den 21 maj 1991 har Björn Lindgren antecknat sin svägerska Gunilla Lindblom som klagande. Gunilla Lindblom har emellertid uppgett att hon aldrig fått någon parkeringsanmärkning vid de tillfällen då hon lånat Björn Lindgrens bil. Hon har vidare med bestämdhet förklarat att hon inte talat med Björn Lindgren om någon parkeringsanmärkning och att hon inte begärt att Björn Lindgren skulle ombesörja rättelse av någon parkeringsanmärkning som hon fått.

Jag anser det klarlagt att Björn Lindgren har antecknat Gunilla Lindblom som klagande trots att hon över huvud taget inte har känt till ansökningen om rättelse. Klagande har således i själva verket varit Björn Lindgren. Hans förfarande att på detta sätt i urkund lämna en oriktig uppgift har inneburit fara i bevishänseende. Förfarandet har vidare innefattat missbruk av tjänsteställning. Björn Lindgrens syfte har uppenbarligen varit att dölja att han beslutat i ett ärende som gällt honom själv. Jag gör således gällande att Björn Lindgren har gjort sig skyldig till osant intygande, vilket med hänsyn till omständigheterna bör bedömas som grovt brott.

I enlighet med vad som sagts i det föregående har Björn Lindgrens förfarande i samband med rättelsebeslutet den 21 maj 1991 i varje fall utgjort ett tjänstefel som inte kan anses vara ringa.

Mot bakgrund av det anförda väckte chefsJO Eklundh åtal mot Björn Lindgren för osant intygande (grovt brott) enligt 15 kap. 11 § brottsbalken alternativt tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken och för tjänstefel enligt följande gärningsbeskrivningar.

Osant intygande (grovt brott) alternativt tjänstefel

Polisinspektören Björn Lindgren, Polismyndigheten i Stockholm, beslutade den 21 maj 1991 enligt 8 § lagen (1976:206) om felparkeringsavgift om rättelse av en den 26 mars 1991 utfärdad parkeringsanmärkning avseende en bil som han var registrerad ägare till (beslut löpnummer 1044/91). Björn Lindgren lämnade därvid osann uppgift genom att oriktigt anteckna sin svägerska som klagande.

Björn Lindgrens förfarande, som innefattat missbruk av tjänsteställning, har inneburit fara i bevishänseende.

Alternativt görs gällande att Björn Lindgren genom att handlägga och besluta i ärendet trots att han var registrerad ägare till bilen brutit mot jävsbestämmelserna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen (1986:223)

och härigenom vid myndighetsutövning uppsåtligen eller i varje fall av oaksamhet åsidosatt vad som gällt för uppgiften. Gärningen kan inte anses vara ringa.

1994/95:JO1

Tjänstefel

Den 28 juli 1991 beslutade Björn Lindgren enligt 8 § lagen (1976:206) om felparkeringsavgift om rättelser av två parkeringsanmärkningar avseende en bil som han var registrerad ägare till (beslut löpnummer 1376/91 resp. 1381/91). Förare av bilen vid överträdelserna var Björn Lindgrens hustru resp. mor.

Genom att handlägga och besluta i dessa ärenden har Björn Lindgren brutit mot jävsbestämmelserna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen. Björn Lindgren har härigenom vid myndighetsutövning uppsåtligen eller i varje fall av oaksamhet åsidosatt vad som gällt för uppgiften. Gärningarna kan inte anses vara ringa.

Stockholms tingsrätt, avd. 13, meddelade dom den 17 december 1993. Domen innehöll bl.a. följande.

Ansvarsfrågan

Lindgren har erkänt att han av oaksamhet åsidosatt gällande jävsbestämmelser och att han därigenom gjort sig skyldig till tjänstefel. Han har förnekat vad åklagaren i övrigt lagt honom till last.

Åklagaren har uppgivit: Lindgren har varit registrerad ägare till personbilen MJB 092 av märket Nissan under tiden den 28 september 1989—den 31 maj 1991. Han har varit registrerad ägare till personbilen BES 048 av märket Peugeot under tiden den 30 maj 1991—den 29 september 1991. Vad avser Nissanbilen med registreringsnumret MJB 092 har ett stort antal rättelser av parkeringsanmärkningar verkställts. Angående Peugeotbilen har jämväl sådana rättelser verkställts. Anmärkningsvärt är att såvitt avser sistnämnda bil två parkeringsanmärkningar, den ena i Vaxholm och den andra i Solna, ej undanröjts samt att ej heller parkeringsanmärkningar efter det att tidningar publicerat artiklar i saken blivit undanröjda. Vad angår åtalpunkt 1 skall understrykas att påminnelse om parkeringsanmärkningen den 24 april 1991 tillställts Lindgren i egenskap av registrerad ägare till bilen.

Lindgren har berättat: Det är riktigt att han varit registrerad ägare till då båda bilarna. Den 26 mars 1991 hade hans hustrus syster, Gunilla Lindblom, lånat Nissanbilen. Detta berättade Lindgrens hustru när han fått påminnelse om parkeringsanmärkningen. Hans hustru talade då med sin syster, som uppgav att hon ej fått någon parkeringsanmärkning. Det troliga är att annan bilist tagit parkeringsanmärkningen från Nissanbilen och satt den på sin egen bil för att på så sätt själv undvika parkeringsanmärkning. Lindgren talade sedan själv med Gunilla Lindblom i telefon varvid hon uppdrog åt honom att undanröja parkeringsanmärkningen. Det är idag svårt att redogöra för grunden till i målet ifrågavarande rättelser. Vad avser Nissanbilen var vägmärken ej kontrollerade och någon parkeringsanmärkning hade ej funnits anbragd på bilen. Vad angår jävsfrågan har han ej haft en tanke på att han varit registrerad ägare till bilarna när rättelserna gjordes. Han har ej tänkt på jävssituationen i förhållande till sökandena.

Åklagaren har åberopat Gunilla Lindblom som vittne. Hon har emellertid enligt bestämmelsen i 36 kap. 3 § rättegångsbalken förklarat sig vara ej villig att avlägga vittnesmål.

Tingsrätten gör följande bedömning.

Vad avser åtalet för osant intygande har Lindgrens påståenden ej blivit vederlagda. Det kan ej anses vara ställt utom allt rimligt tvivel att han lämnat osann uppgift. Vid denna prövning kan åtalet för osant intygande ej vinna bifall.

Vidkommande åtalet för tjänstefel har Lindgren erkänt denna gärning. Vad angår frågan om gärningen begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet beaktar tingsrätten följande omständigheter.

Lindgren har varit registrerad ägare till båda bilarna. Han måste ha tillställts handlingar rörande bilarna avseende skatt, försäkring och dylikt. Tillika har han redan den 24 april 1991 i egenskap av ägare tillställts påminnelse om parkeringsanmärkningen den 26 mars 1991. Rättelserna har avsett hans moder, hustru och svägerska vilket måste ha varit ägnat för Lindgren att fästa särskilt avseende till vilken bil om vilken det varit fråga. Hans påstående att han ej haft en tanke på att han varit registrerad ägare till bilarna förtjänar under angivna förhållanden ej avseende.

Vad angår jävsfrågan framstår det som en självklarhet att en befattningshavare vid en myndighet inte får använda sin ställning till att besluta i egen sak eller i angelägenheter som rör hans närmaste. Tingsrätten håller det för uteslutet att en polisman i Lindgrens tjänstställning inte skulle vara medveten om detta. Till hans invändning att han ej tänkt på jävssituationen kan tingsrätten därför ej sätta tilltro.

Av angivna skäl finner tingsrätten att Lindgren vidtagit rättelserna med insikt om de faktiska och rättsliga förhållanden som rått. Lindgren har således enligt tingsrättens mening uppsåtligen åsidosatt vad som gällt vid myndighetsutövningen.

Tjänstefelet är ej att anse som ringa.

Påföljdsfrågan

Personalansvarsnämnden vid Rikspolisstyrelsen har i yttrande den 17 november 1993 funnit att omständigheterna synes vara sådana att Lindgren inte kommer att skiljas från sin befattning om han fälls till ansvar enligt åtalet.

I målet är fråga om uppsåtligt tjänstefel. Ett beteende av det slag, vartill Lindgren befunnits skyldig, är ägnat att allvarligt skada tilltron till de rättsvårdande myndigheterna. Av angivna skäl anser tingsrätten enbart böter ej vara en tillräckligt ingripande påföljd. Tingsrätten finner villkorlig dom jämte böter vara den för Lindgren lämpligaste påföljden.

Tingsrätten dömde Björn Lindgren för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken till villkorlig dom och 50 dagsböter.

Fråga om vem som är arbetstagarens motpart i mål om undanröjande av disciplinpåföljd samt om justitieombudsmannens ställning i en sådan rättegång

(Dnr 1001-1991)

I ett beslut den 28 april 1992 i ett klagorende fann *chefsJO Eklundh* utrett att kriminalinspektörerna Rune Berglund och John Jönsson vid Polismyndigheten i Landskrona under en brottsutredning utan laga stöd berett sig tillträde till en persons bostadslägenhet. Enligt *chefsJO* utgjorde förfarandet tjänsteförseelse enligt 10 kap. 1 § lagen (1976:600)

om offentlig anställning (LOA). Frågan om disciplinpåföljd överlämnades därför till Personalansvarsnämnden vid Rikspolisstyrelsen för prövning.

Under ärendets handläggning hos Rikspolisstyrelsen lämnade John Jönsson sin tjänst med ålderspension varför frågan om disciplinpåföljd för hans del förföll.

När det gäller Rune Berglund fann Rikspolisstyrelsen, personalansvarsnämnden, i ett beslut den 16 september 1992, att han genom att bereda sig tillträde till lägenheten av oaktsamhet hade åsidosatt vad som ålegat honom i anställningen och ålade honom disciplinpåföljd i form av varning.

Rune Berglund väckte talan vid Landskrona tingsrätt med yrkande att disciplinpåföljden skulle undanröjas. I en senare till tingsrätten inkommen komplettering utvecklade han, genom sitt ombud, grunden för sin talan. I denna skrift angavs Rikspolisstyrelsen som motpart i tvisten. Tingsrätten utfärdade stämning mot Rikspolisstyrelsen, personalansvarsnämnden, att svara på vad Rune Berglund yrkat och anförde. Rikspolisstyrelsen avgav svaromål. I en senare till tingsrätten ingiven skrivelse påtalade Rikspolisstyrelsen med hänvisning till innehållet i 7 § första stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän att styrelsen inte var rätt svarandepart i tvisten. Tingsrätten utfärdade då stämning mot "staten genom Riksdagens ombudsmän" med föreläggande att inkomma med skriftligt svaromål.

Med anledning därav anförde chefsJO i en skrivelse till tingsrätten bl.a. följande.

Huvudregeln är att det i arbetstvister är Statens arbetsgivarverk — eller de myndigheter till vilka verket delegerat sina uppgifter — som i sin egenskap av företrädare för staten som arbetsgivare uppträder som motpart till arbetstagare vid myndigheter som lyder under regeringen. Om arbetstagaren, som i detta mål, anger Rikspolisstyrelsen som sin motpart är hans talan således att betrakta som riktad mot staten som arbetsgivare, vilken därvid företräds av Rikspolisstyrelsen.

Beträffande beslut om disciplinansvar som tillkommit efter anmälan av en justitieombudsman gäller emellertid enligt lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän särskilda regler. Om en befattningshavare har sökt ändring i ett beslut om disciplinansvar som har tillkommit efter anmälan av en justitieombudsman, företräder justitieombudsmannen enligt 7 § andra stycket nämnda lag det allmänna som befattningshavarens motpart i tvisten (SFS 1987:995).

Denna bestämmelse ingår i ett regelsystem som ursprungligen tillkom med anledning av 1975 års ämbetsansvarsreform och som syftade till att vid avskaffandet av straffansvaret för tjänstefel ge justitieombudsmännen andra reaktionsmöjligheter som kunde upprätthålla effektiviteten i deras verksamhet (se t.ex. SOU 1975:23 s. 165 f.). Genom bestämmelser i 7 § lagen (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen gavs ombudsmännen av detta skäl en särskild partsställning i disciplinprocessen (KU 1975/76:22 s. 61). Av förarbetena till den nuvarande bestämmelsen i ämnet (prop. 1986/87:160 s. 28) framgår att JO i arbetstvister av här aktuellt slag har ställning som part på

arbetsgiversidan; motsättningsvis kan utläsas att JO däremot inte — som Statens arbetsgivarverk — företräder staten som arbetsgivare. Det kan i fråga om JO:s ställning som part i en disciplinprocess vidare hänvisas till rättsfallet AD 1985:10.

En justitieombudsman har således en självständig partsställning när han för en talan av det slag som här är aktuell; han företräder ett allmänt intresse men däremot inte rättssubjektet staten.

Justitieombudsmännens saklegitimation i arbetstvister av här aktuellt slag är exklusiv (jfr a. prop. s. 28). Saklegitimation är en tvingande processförutsättning. Avsaknaden av en sådan processförutsättning skall föranleda att rätten självant avvisar käromålet (se Gullnäs m.fl. Rättegångsbalken Del 1, s. 11:4).

Det i målet aktuella disciplinbeslutet har tillkommit efter anmälan av mig. Jag är således ensam behörig att vara svarande i målet. Den i målet väckta talan är emellertid inte riktad mot mig utan mot Rikspolisstyrelsen som företrädare för staten som arbetsgivare. Den har således riktats mot ett subjekt som saknar saklegitimation. Som framgår av det föregående har tingsrätten därför haft att avvisa käromålet.

Sedan rätten gjorts uppmärksam på att talan riktats mot fel part, har den emellertid i stället utfärdat stämning mot Riksdagens ombudsmän som företrädare för staten efter det att den först — i enlighet med kändens angivande av svarandeparten i målet — utfärdat stämning mot Rikspolisstyrelsen. Någon möjlighet att göra denna förändring på svarandesidan finns inte.

Som redan nämnts kan nämligen varken myndigheten Riksdagens ombudsmän eller justitieombudsmännen personligen i rättegång uppträda som företrädare för staten som arbetsgivare. Denna roll tillkommer exklusivt Statens arbetsgivarverk och de myndigheter under regeringen till vilka verket delegerat sina uppgifter.

Rättens åtgärd att utfärda stämning mot Riksdagens ombudsmän innebär därför i realiteten att rätten bytt ut den av kändens angivna svarandeparten mot en annan part. Rättslig grund för en sådan åtgärd saknas emellertid. Reglerna om partssuccession, som för övrigt förutsätter en särskild processhandling, är inte tillämpliga i ett fall som detta.

Rikspolisstyrelsens skrivelse den 14 december 1992 bör uppfattas som innefattande ett yrkande om avvisning av käromålet. Enligt vad handlingarna i akten utvisar har något rättens ställningstagande till detta yrkande inte gjorts varför staten företrädd av Rikspolisstyrelsen kvarstår som svarande i målet. Som jag redan sagt anser jag att käromålet skall avvisas. I avvaktan på att denna fråga prövas finner jag, mot bakgrund av vad som ovan anförts, inte anledning att ingå i svaromål i sak.

Landskrona tingsrätt anförde i ett beslut under rättegången den 23 mars 1993 bl.a. följande.

Rune Berglunds talan är att betrakta som riktad mot staten som arbetsgivare.

En talan enligt nämnda lagrum i LOA har karaktären av ett överklagande av arbetsgivarens beslut. Det framgår inte mot vem en sådan talan skall väckas men det torde framstå som klart att talan skall föras mot arbetsgivaren dvs. staten för Rune Berglunds del.

Av 7 § 2 st lagen med instruktion för riksdagens ombudsmän framgår att vid talan av nu ifrågavarande slag skall staten ("det allmänna") företrädas av justitieombudsman som part. Enligt författningstexten skall således justitieombudsmannen företräda staten och inte enbart ett allmänt intresse. Detta hindrar inte att justitieombudsmannen processuellt kan uppträda som part dock företräder han staten i denna egenskap. Enligt tingsrättens mening strider det således mot författningstexten att betrakta justitieombudsmannen som ett självständigt rättssubjekt som inte företräder staten.

Det föreligger mycket sällan någon tvekan om vem som skall upptas som motpart vid ett överklagande. För en arbetstagare som vill föra talan mot ett beslut om disciplinpåföljd måste det te sig naturligt att uppta arbetsgivaren som motpart. Det ter sig emellertid inte naturligt att av en arbetstagare kräva att han skall känna till innehållet i instruktionen för riksdagens ombudsmän och att han dessutom skall försöka sig på en tolkning av en dunkel författningstext. Det skulle därför framstå som uppenbart obilligt om Rune Berglund skulle gå förlustig sin rätt att föra talan även om justitieombudsmannen skulle anses utgöra ett självständigt rättssubjekt som inte företräder staten.

På grund av det anförda finner tingsrätten inte skäl att avvisa Rune Berglunds talan.

Sedan chefsJO anmält missnöje mot beslutet bestämde tingsrätten att talan mot beslutet fick föras särskilt. I sin besvärsläggning till Arbetsdomstolen anmärkte chefsJO inledningsvis att han förde besvärstalan i eget namn och inte i den roll som ställföreträdare för staten som tingsrätten velat ålägga honom. ChefsJO yrkade att tingsrättens beslut skulle undanröjas. Som grund för besvärstalan angavs att grovt rättegångsfel förekommit vid tingsrätten genom att den tagit upp målet trots att det förelegat ett rättegångshinder som domstolen själv haft att beakta. Till detta kom att tingsrätten fick anses ha utfärdat stämning mot ett rättssubjekt som kärandens talan inte hade riktats mot, varvid tingsrätten hade tillagt JO en ställning som ställföreträdare för staten som arbetsgivare som JO lagligen inte kunde inneha.

I besvärsläggningen utvecklades resonemangen om vem som är arbetstagarens motpart i ett disciplinmål och om vad som avses med uttrycket "det allmänna" enligt följande.

Allmänt om disciplinprocessen

I målet är fråga om överprövning av ett beslut varigenom disciplinpåföljd har ålagts en statligt anställd befattningshavare. Frågor om disciplinansvar enligt 10 kap. lagen (1976:100) om offentlig anställning (LOA) prövas enligt 15 kap. 3 § LOA i första instans av den myndighet som arbetstagaren lyder under om inte annat följer av lag eller av föreskrift som regeringen meddelar. För förfarandet vid disciplinmyndigheten gäller förvaltningsrättsliga regler. Av 16 kap. 1 § LOA följer att frågan om överprövning av ett beslut i ett disciplinärende däremot skall handläggas av domstol enligt lagen (1974:371) om rättegången i

arbetstvister. En arbetstagare som vill söka ändring i ett beslut om åläggande av disciplinansvar har enligt 16 kap. 2 § LOA att väcka talan inom fyra veckor från den dag då han fick del av beslutet.

Den omständigheten att disciplinansvarsfrågan skall handläggas som en arbetstvist innebär att rättegångsbalkens (RB) regler om dispositiva tvistemål i betydande utsträckning blir tillämpliga på förfarandet. Av 42 kap. 2 § sammanställd med 33 kap. 1 § RB följer att kâranden, när han väcker talan, skall ange bl.a. mot vem hans talan riktas (jfr 4 kap. 8 § första stycket arbetstvistlagen). Kârandens angivande av motpart blir avgörande för partsställningen i målet och därmed bindande såväl för honom själv som för domstolen vid den fortsatta handläggningen av målet (jfr 13 kap. 3 § och 42 kap. 5 § RB).

Vem är arbetstagarens motpart i ett disciplinmål?

Genom bestämmelsen i 2 § 6 förordningen (1989:517) med instruktion för Statens arbetsgivarverk har regeringen uppdragit åt verket att i arbetstvister företrâda staten som arbetsgivare. Arbetsgivarverket får med stöd av 4 § i förordningen lämna över uppgifter som annars åligger verket till andra statliga myndigheter. Det ligger i sakens natur att med uttrycket statliga myndigheter här endast åsyftas myndigheter som lyder under regeringen. Rikspolisstyrelsen är en sådan myndighet.

Huvudregeln är alltså att det i arbetstvister är Statens arbetsgivarverk — eller en myndighet till vilken verket har delegerat denna uppgift — som i sin egenskap av företrädare för staten som arbetsgivare uppträder som motpart till en arbetsgivare vid en myndighet som lyder under regeringen. Om arbetstagaren, som i detta mål, anger Rikspolisstyrelsen som sin motpart är hans talan således att betrakta som riktad mot staten som arbetsgivare, vilken därvid till följd av arbetsgivarverkets bemyndigande företräds av Rikspolisstyrelsen.

Förhållandet mellan staten som arbetsgivare och den statligt anställda arbetstagaren är väsentligen av civilrättslig natur och har sin grund i ett mellan parterna träffat avtal. När Statens arbetsgivarverk eller en annan under regeringen lydande myndighet företräder staten i en arbetstvist uppträder staten således som den ena parten i en på avtal grundad relation.

Beträffande beslut om disciplinansvar som tillkommit efter anmälan av en justitieombudsman gäller emellertid enligt JO-instruktionen särskilda regler. Om en befattningshavare har sökt ändring i ett beslut om åläggande av disciplinansvar som har tillkommit efter en anmälan av en justitieombudsman, företräder justitieombudsmannen enligt 7 § andra stycket i instruktionen det allmänna som befattningshavarens motpart i tvisten (SFS 1987:995).

JO:s ställning som part i en arbetstvist av det aktuella slaget bör ses mot bakgrund av den ställning som JO-institutionen intar i den svenska rättsordningen. Jag kan här peka på vad riksdagens konstitutionsutskott anförde i detta hänseende i samband med beslutet om 1975 års JO-reform (KU 1975/76:22 s. 48 f.).

Utskottet framhöll att JO-ämbetet enligt regeringsformen är ett av riksdagens kontrollorgan och att JO:s huvuduppgift är att tillvarata den enskildes intresse av en lagenlig och korrekt behandling från de offentliga organens sida. Utskottet underströk vidare att JO-ämbetet var och i framtiden borde förbli ett organ av extraordinär natur för medborgarnas rättssäkerhet och att ämbetet sålunda inte var avsett att ersätta den tillsyn och rättskipning som ankommer på andra organ i samhället. Detta sades följa av att JO saknar befogenhet att ändra eller upphäva felaktiga beslut. JO-ämbetet skiljer sig enligt utskottet därigenom väsentligt från andra organ i den svenska rättsordningen.

Utskottet erinrade också om att riksdagen i samband med 1967 års reform av JO-ämbetet hade understrukit att tillgången till en utanför den offentliga förvaltningen stående, helt självständigt verkande institution som har sin grund i folkrepresentationens förtroende och som den enskilde kan vända sig till med sina klagomål mot myndigheternas verksamhet bidrar till att stärka medborgarnas förtroende för rättsordningen. Denna självständighet — som gäller även gentemot riksdagen, som aldrig påverkar ombudsmännens handläggning av ärenden — sades vara institutionens främsta kännetecken och grunden för dess betydelse.

Det kan således sammanfattningsvis konstateras att justitieombudsmännen har en helt fristående ställning i förhållande till de myndigheter som står under deras tillsyn. Hit hör bl.a. den statliga myndighetsorganisationen som lyder under regeringen. Det är uppenbart att det inte skulle vara förenligt med JO:s särskilda ställning som extraordinärt organ under riksdagen att en justitieombudsman i sin tillsynsverksamhet uppträder som företrädare för denna organisation i en rättegång. Det kan tilläggas att det i JO:s tillsynsverksamhet inte föreligger någon som helst civilrättslig relation mellan JO och arbetstagare vid under regeringen lydande myndigheter eller vid andra myndigheter och institutioner under JO:s tillsyn.

JO-ämbetet har alltsedan sin tillkomst haft ställning som ett åklagarämbete. I samband med 1975 års ämbetsansvarsreform avskaffades straffansvaret för tjänstefel. I syfte att ge ombudsmännen andra reaktionsmöjligheter som kunde upprätthålla effektiviteten i deras verksamhet infördes i 7 § lagen (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen en bestämmelse enligt vilken ombudsmännen gavs en särskild partsställning i disciplinprocessen (KU 1975/76:22 s. 61 och SOU 1975:23 s. 165 f.).

Frågan om justitieombudsmännens partsställning i arbetstvister av nu aktuellt slag har därefter behandlats i förarbetena till den nuvarande bestämmelsen i ämnet (prop. 1986/87:160 s. 28).

Det konstaterades där att det i normalfallet var Statens arbetsgivarverk som företrädde staten som arbetsgivare och som var motpart till arbetstagsidan. När JO genom 1975 års JO-reform tillerkändes partsställning hos domstolen i vissa mål torde enligt propositionen avsikten ha varit att JO i dessa mål ensam skulle vara part på arbetsgivarsidan. Regleringen fick också anses ha denna innebörd när JO med stöd av 7 § första stycket JO-instruktionen som kärande förde talan vid dom-

stol om ändring i en disciplinmyndighets beslut. Detsamma gällde om arbetstagaren hade fört talan om ändring i ett beslut som tillkommit efter anmälan av JO.

I propositionen uttalades vidare att både arbetsgivarverket och JO syntes kunna vara parter på arbetsgivarsidan i de fall där både arbetstagaren och JO hade sökt ändring vid domstol i ett beslut, som inte hade tillkommit efter anmälan av JO. Eftersom en sådan — låt vara i praktiken sannolikt sällsynt — situation föreföll olämplig, borde en ändring göras i 7 § andra stycket JO-instruktionen så att denna kom att överensstämma med 7 § andra stycket lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn där det föreskrevs att Justitiekanslern (JK) ensam var arbetstagarens motpart i tvister där han hade sökt ändring av beslutet.

Det finns vad gäller frågan om JO:s självständiga partsställning i disciplinprocessen vidare anledning att nämna att Arbetsdomstolen under remissbehandlingen av denna fråga pekade på vissa problem som JO:s talerätt skulle kunna skapa vid Arbetsdomstolen bl.a. i fråga om eventuell interventionsrätt för den offentlige arbetsgivaren i sådana mål (KU 1975/76:22 s. 33).

Utgångspunkten för samtliga de nu återgivna förarbetsuttalandena om JO:s ställning i disciplinprocessen är uppenbarligen att JO och den offentlige arbetsgivaren är att betrakta som i förhållande till varandra självständiga parter. Att JO betecknas som part på arbetsgivarsidan innebär inte att JO uppträder som ställföreträdare för den offentlige arbetsgivaren utan har sin grund i att en arbetstvist definitionsmässigt gäller förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare och därmed förutsätter att det i processen finns en arbetsgivarsida och en arbetsgarsida (1 § första stycket arbetstvistlagen).

I frågan om JO:s ställning som part i ett mål om disciplinansvar kan från praxis hänvisas till rättsfallet AD 1985:10, där JO Anders Wigelius uppträdde som kâränd i eget namn och likaså i eget namn ålades att ersätta motparternas rättegångskostnader. Som jämförelse kan pekas på partsställningen Svenska Polisförbundet mot staten genom Rikspolisstyrelsen i bl.a. AD 1992:72 och 1992:73.

Det kan tilläggas att JK enligt 7 § JK-lagen kan komma att inta en ställning i disciplinprocessen av samma slag som den som tillkommer JO. Det finns emellertid anledning att påpeka att JK såsom regeringens ombudsman i motsats till justitieombudsmännen också kan uppträda som företrädare för staten i olika sammanhang, bl.a. i arbetstvister. Jag kan som exempel på det nu sagda peka på att JK i mål angående disciplinpåföljd har uppträtt som kâränd i eget namn (se AD 1991:99 och 1992:74), medan staten genom Justitiekanslern har angetts som svarande i en arbetstvist rörande skadestånd (AD 1992:60).

Jag vill i detta sammanhang också erinra om att myndigheten Riksdagens ombudsmän, vilken i likhet med bl.a. Riksbanken är ett riksdagens verk, i processuellt hänseende behandlas som ett självständigt rättssubjekt och inte som företrädare för rättssubjektet staten (jfr NJA 1959 s. 385 och Ds Ju 1983:5, Myndighetens bevakning av statens rätt s. 141).

Det kan således sammanfattningsvis konstateras att lagstiftarens avsikt varit att justitieombudsmännen i disciplinprocessen skall ha ställning som självständig part och inte som företrädare för rättssubjektet staten samt att detta synsätt också har upprätthållits i rättspraxis.

Vad avses med uttrycket "det allmänna"?

Som nämnts i det föregående grundar tingsrätten sitt beslut i första hand på uppfattningen att uttrycket det allmänna i 7 § JO-instruktionen betecknar rättssubjektet staten, närmare bestämt staten som arbetsgivare. Redan av vad som sagts i det föregående framgår att denna uppfattning inte kan vara riktig. Enligt min mening har lagstiftaren använt uttrycket det allmänna just för att markera att en justitieombudsman i disciplinprocessen inte företräder staten som arbetsgivare.

Uttrycket det allmänna förekommer på många håll i lagstiftningen och har därvid olika betydelser av vilka, såvitt jag har kunnat finna, ingen helt sammanfaller med begreppet staten.

Enligt 1 kap. 2 § andra stycket regeringsformen (RF) skall det exempelvis särskilt åligga det allmänna att bl.a. trygga rätten till arbete, bostad och utbildning. I tredje stycket av samma paragraf föreskrivs att det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter och värna den enskildes privatliv och familjeliv. Med uttrycket det allmänna åsyftar grundlagstiftaren i detta sammanhang alla samhällets organ (prop. 1975/76:209 s. 138).

Vidare kan nämnas att flertalet av de grundläggande fri- och rättigheter för den enskilde som läggs fast i 2 kap. RF anges gälla gentemot det allmänna. Detta uttryck betecknar där dels det allmännas verkställande organ, dels de normgivande organen när dessa beslutar för enskilda betungande, offentligrättsliga föreskrifter, men däremot inte när de beslutar civilrättsliga normer. Till det allmännas verkställande organ räknas domstolar, andra myndigheter och ibland också privaträttsligt organiserade subjekt (a. prop. s. 86 och 140 f.).

Uttrycket det allmänna förekommer också i 8 kap. 3 § RF. Enligt denna bestämmelse skall föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. Av ett uttalande i grundlagspropositionen (prop. 1973:90 s. 302) framgår att sådana åligganden för en arbetstagare hos staten eller en kommun som följer av hans anställning faller utanför lagrummets tillämpningsområde. Grundlagsregler av betydelse för de offentliganställdas rättsställning återfinns i stället i 11 kap. 9 och 10 §§ RF såvitt avser arbetstagare hos staten och i 8 kap. 5 § RF vad avser kommunalt anställda.

I rubriken till 3 kap. skadeståndslagen används uttrycket "det allmänna" som en sammanfattande benämning på staten och kommunerna.

Till belysning av att det allmänna och staten i lagstiftningen inte behandlas som synonyma begrepp kan jag vidare hänvisa till förord-

ningen (1988:913) med instruktion för Kammarkollegiet. Efter ändringar (SFS 1989:768) föreskrivs i 2 § bl.a. att kollegiet i vissa särskilt angivna hänseenden företräder staten och att det i andra har att föra talan för det allmänna.

När en justitieombudsman i 7 § JO-instruktionen sägs företräda det allmänna innebär detta närmast att han har att ta till vara det allmänna samhällseliga intresset av att den offentliga verksamheten bedrivs på ett lagenligt och i övrigt korrekt sätt och att brister i detta hänseende påtalas och beivras. JO:s roll i disciplinprocessen skiljer sig med andra ord inte på något avgörande sätt från den ställning som JO intar i det rättsliga systemet när han uppträder som åklagare, t.ex. i ett mål om ansvar för tjänstefel.

Rune Berglund bestred ändring.

I ett beslut den 29 september 1993 undanröjde Arbetsdomstolen tingsrättens beslut och visade målet åter till tingsrätten för erforderlig behandling.

Som skäl för beslutet anförde Arbetsdomstolen följande.

Regleringen i 16 kap. 2 § LOA och 7 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän innebär i förevarande fall att arbetstagare som vill ha ändring i beslut om disciplinpåföljd, som meddelats av myndighet efter anmälan av justitieombudsman, inom fyra veckor från delgivande av beslutet skall väcka talan enligt arbetstvistlagen. Talan skall riktas mot justitieombudsmannen och inte mot den myndighet som meddelat beslutet.

Av lagregleringen framgår vidare att justitieombudsmannen, såsom företrädare för det allmänna, är ensam behörig att vara arbetstagarens motpart i tvisten. Justitieombudsmannen har s.k. exklusiv saklegitimation eller talerätt. Justitieombudsmannen företräder i tvister av detta slag inte staten utan "det allmänna". Användandet av detta uttryck i lagtexten får ses i ljuset av justitieombudsmannens uppgift att tillvarata den enskildes intresse av en lagenlig och korrekt behandling från de offentliga organens sida. Det vore oförenligt med denna uppgift att justitieombudsmannen förde något av dessa organs talan i en tvist vid domstol. Justitieombudsmannens partsställning i tvister av aktuellt slag har således till syfte att ge ombudsmannen möjlighet att agera i och bevaka den process som kan bli en följd av att en av honom utförd granskning lett till exempelvis åläggande av disciplinpåföljd.

Tingsrättens åtgärder att utfärda stämning på Rikspolisstyrelsen och därefter på staten har inneburit rättegångsfel. Båda dessa parter har saknat saklegitimation och brister i detta hänseende skulle tingsrätten enligt 34 kap. 1 § rättegångsbalken självant ha beaktat. Vidare har rättegångsfel förekommit genom att tingsrätten självant ändrat partsställningen på svarandesidan i tvisten. Något stöd för en sådan åtgärd har inte funnits.

Vad övrigt gäller tingsrättens handläggning gör arbetsdomstolen följande bedömning. Genom personalansvarsnämndens beslut, vilket ingavs av Rune Berglund som en bilaga till dennes första inlaga, fick tingsrätten kännedom om att beslutet tillkommit efter anmälan av justitieombudsmannen. Tingsrätten hade därmed kännedom om de omständigheter som medförde att endast justitieombudsman lagligen kunde vara Rune Berglunds motpart och att följaktligen alla andra rättssubjekt saknade saklegitimation. När tingsrätten därefter den 11 november 1992 mottog Rune Berglunds kompletterande inlaga, i vilken Rikspolisstyrelsen angavs som motpart, hade det i detta särpräglade

de fall där det direkt av lagen framgår att endast justitieombudsmannen har saklegitimation — ålegat tingsrätten att lämna Rune Berglund upplysning om innebörden av regleringen i 7 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän samt att bereda denne tillfälle att ange om han i stället önskade rikta sin talan mot justitieombudsman.

Tingsrätten har, såsom framgått av redogörelsen ovan, brustit i sina åligganden i detta avseende, vilket även det måste anses utgöra rättegångsfel.

Mot bakgrund av vad som sålunda anförts finner arbetsdomstolen att det överklagade beslutet bör undanröjas och målet återförvisas till tingsrätten som har att efterhöra om Rune Berglund, med den kännedom om innehållet i 7 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän som denne nu torde ha, i stället önskar rikta sin talan mot justitieombudsman. Ger Rune Berglund därvid besked att han önskar att så sker, har tingsrätten att utfärda stämning på justitieombudsman.

I en skrift till tingsrätten uppgav Rune Berglund att han riktade sin talan mot justitieombudsmannen. Tingsrätten utfärdade därefter stämning mot "justitieombudsman". ChefsJO avgav svaromål.

Efter huvudförhandling i målet vid vilken muntlig och skriftlig bevisning förebringades upphävde Landskrona tingsrätt i dom den 31 mars 1994 beslutet om disciplinpåföljd. Domen vann laga kraft.

Disciplinansvar för en polisassistent för subjektiva värdeomdömen i polisanmälningar

(Dnr 221-1992)

Anmälan

I ett brev till JO anmälde advokaten Nils J:son Anderberg som ombud för Pär O. bl.a. polisassistenten Peter Vallaste, Polismyndigheten i Lund, för att ha upprättat två polisanmälningar (K 9332-91 och K 13882-91) med ovidkommande omdömen och gjort kränkande och oriktiga uttalanden som helt saknat anknytning till saken.

Anmälan K 9332-91 innehöll bl.a. följande.

Vid omhändertagandet så skyddsvisiterades O. av pm och en fällkniv hittades i hans högra byxficka. På frågan från pm om varför han hade kniv på sig när han var på allmän plats svarade O. spydigt att det kan vara bra att ha mot såna som Er, och syftade då mot polis. På Vallaste tog dock inte O:s underförstådda hotelse på allvar då O:s bristande fysiska och allmänna omdöme/mentala nivå inte är tillräckligt imponerande för att ens ägna en tiondels sekunds tanke åt. — att O. sedan tidigare är mycket välkänd av polis pga sitt brottsliga förflutna och sitt mycket flitiga umgänge med kriminellt belastade personer som är kända för bl.a. misshandelsbrott. O. är något av "springpojke" för de andra och utnyttjas flitigt för diverse simplare ärenden åt andra kriminella. Helhetsbilden på platsen och O:s kraftigt ifrågasatta bristande omdöme gör att ingen normalbegåvad person kan finna att O. har någon rimlig anledning till att bära kniv på sig på allmän plats.

Anmälan K 13882-91 innehöll bl.a. följande.

Vid avvisitering anträffades förvånansvärt nog det förkomna och tillika förlustanmälda körkortet i fråga på O. Av oförklarlig anledning hade detta körkort tvärtemot alla naturlagar återigen materialiserat sig från tomma intet och denna gång till O:s stora olycka på hans persedlar. Detta trolleritrick av sällan skådad art kan nog även den med endast bristfällig juridisk insikt och verklighetsanknytning förklara på ett lättförståeligt sätt med att O. helt enkelt ljugit vid delgivningstillfället 911018 om att han haft bort sitt körkort. Detta körkort har hela tiden funnits i O:s besittning och kontroll. Att han förlustanmält körkortet 911022 har troligtvis mycket lite med sanningen att göra.

Utredning hos JO

Ärendet remitterades till Länsstyrelsen i Malmöhus län för utredning och yttrande. I länsstyrelsens yttrande (länspolismästaren Hans Wranghult) uttalades följande.

Länsstyrelsen delar polismyndighetens i Lund uppfattning att polisassistenten Peter Vallaste förfarit felaktigt genom att i aktuella anmälningar inte sakligt och objektivt återge vad som förekommit. Polismyndigheten har numera upplyst Vallaste om det olämpliga i hans agerande, varför länsstyrelsen inte finner anledning till åtgärd.

Det av Polismyndigheten i Lund (polismästaren Sixten Månsson) avgivna yttrandet innehöll följande.

Enligt 5 kap. 1 § polisförordningen skall en polisman i sin tjänsteutövning uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning. Han skall uppträda hövligt, hänsynsfullt och med fasthet samt iaktta självbehärskning och undvika vad som kan uppfattas som utslag av ovänlighet och småaktighet. Polismyndigheten anser inte att polisassistent Peter Vallaste levt upp till detta när han formulerat anmälningarna med nr K 9332/91 och 13882/91. Anmälningarna innehåller hans subjektiva värdeomdömen. Polismyndigheten anser att detta är olämpligt och vill framhålla vikten av att endast det sakinnehåll som objektivt sett har betydelse för en utredning antecknas i en anmälan. Det är synnerligen viktigt att en anmälan är så fullständig som möjligt samt att antecknade uppgifter är entydiga och korrekta, vilket även framgår av Rikspolisstyrelsens föreskrifter angående skrivregler för anmälningsrutinen (FAP 403-6). Anmälningsupptagningen inom distriktet följer normalt nämnda regler. Polismyndigheten verkar också för att en upprepning av det inträffade skall förebyggas. Undertecknad har haft ett ingående allvarligt samtal med Peter Vallaste om anmälningarnas formulering. Han inser numera sitt olämpliga handlande.

I ett beslut den 28 maj 1993 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

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

Av Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för polisväsendet (FAP 403-6) framgår bl.a. följande.

Brottsanmälan har en mycket viktig funktion i utredningsförfarandet. Den utgör som regel den första ingångshandlingen i en förundersökning. Mot den bakgrunden är det nödvändigt att anmälningsupptagning sker med omsorg och noggrannhet. Det är därför synnerligen viktigt att anmälan är så fullständig som möjligt samt att antecknade uppgifter är entydiga och korrekta.

Som framgår av länsstyrelsens och polismyndighetens yttranden har polisassistenten Peter Vallaste förfarit felaktigt genom att i aktuella anmälningar inte sakligt och objektivt återge vad som förekommit. Anmälningarna innehåller subjektiva värdeomdömen som står i klar strid med de ovan angivna bestämmelserna och hans uttryckssätt avviker i så hög grad från vad som kan krävas att det enligt min mening är att bedöma som tjänsteförseelse enligt 10 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning. Jag beslutar därför att överlämna ärendet till Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd för avgörande av fråga om disciplinansvar.

RPS personalansvarsnämnds prövning

I ett beslut den 2 september 1993 anförde RPS personalansvarsnämnd bl.a. följande.

Motivering: Enligt 5 kap. 1 § polisförordningen (1984:730) skall polisman i sin tjänstgöring uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning. Han skall uppträda hövligt, hänsynsfullt och med fasthet samt iaktta självbehärsknin och undvika vad som kan uppfattas som utslag av ovänlighet eller småaktighet. Det framgår vidare av Rikspolisstyrelsens föreskrifter ang. skrivregler för anmälningsrutinen (FAP 403-6) att det är synnerligen viktigt att en anmälan är så fullständig som möjligt samt att antecknade uppgifter är entydiga och korrekta.

Nämnden finner att Ni genom ovan återgivna skriftliga utsagor handlat i strid med denna bestämmelse och därmed av åtminstone oaksamhet åsidosatt vad som ålegat Er i anställningen som polisman. Felet är inte ringa. Strängare påföljd än varning är inte påkallad.

Disciplinansvar för polisintendent som lagstridigt upplöst en offentlig tillställning

(Dnr 3708-1993)

Anmälan

I en anmälan till JO riktade Mikael Jägerbrand kritik mot befattningshavare vid Polismyndigheten i Göteborg för att han i egenskap av journalist hade vägrats tillträde till ett s.k. raveparty trots att han hade haft arrangörens tillstånd att komma in på tillställningen.

Utredning hos JO

Muntliga upplysningar inhämtades från kommissarien Lars Vagnstad, Polismyndigheten i Göteborg, varefter handlingarna i Polismyndighetens i Göteborg ärende Aja 511-2972-93 infordrades.

Av handlingarna framgick bl.a. följande. Polismyndigheten i Göteborg hade enligt ett tillståndsbevis daterat den 23 september 1993 med

stöd av allmänna ordningsstadgan (1956:617) meddelat tillstånd för Michael Ruokolainen att anordna en offentlig danstillställning som skulle pågå från kl. 21.00 den 25 september till kl. 07.00 den 26 september i en lagerlokal vid Exportgatan 7 i Göteborg. I tillståndsbeslutet, som var undertecknat av polisintendenten Lars Albemark, ålades anordnaren bl.a. att anställa tio av Polismyndigheten i Göteborg godkända ordningsvakter. Lars Albemark bestämde sedan i ett beslut daterat samma dag som det första sluttiden till kl. 12.00 den 26 september.

Kl. 21.25 den 25 september beslutade Lars Albemark att avbryta tillställningen sedan det hade framkommit att anordnaren inte hade åttlytt polismyndighetens föreskrift att engagera tio ordningsvakter. Lars Albemark antecknade i en av honom upprättad promemoria att han fattade beslutet med stöd av 19 § allmänna ordningsstadgan. Vid tidpunkten för beslutet hade enligt en av t.f. poliskommissarien Christer Friman-Örn upprättad promemoria mellan 60 och 70 personer kommit till platsen. Polisinspektören Lars-Göran Aldermo verkställde Lars Albemarks beslut i egenskap av insatschef. Av Christer Friman-Örns promemoria framgick att en "norsk buss" med 50-tal personer hade anlänt till Exportgatan 7 efter det att tillställningen hade upplösts samt att norrmännen blev besvikna över att tillställningen hade ställts in.

Polisaktionen genomfördes utan att några ordningsstörningar eller andra incidenter rapporterades, och beslut att insatsstyrkan skulle upplösas meddelades kl. 00.20 den 26 september.

Anmälan remitterades till Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län för utredning och yttrande angående den rättsliga grunden att upplösa tillställningen.

Länsstyrelsens yttrande (biträdande länspolismästaren Seppo Wuori) innehöll bl.a. följande.

Den 25 september 1993 kl. 21.25 beslutade polisintendenten Lars Albemark i egenskap av jourhavande polischef att inställa den offentliga tillställningen. Grunden för inställandet var, enligt Albemark, anordnarens underlåtenhet att uppfylla de föreskrifter polismyndigheten ställt angående anskaffande av ordningsvakter med förordnande. Albemark anför i sitt yttrande, att om tillställningen tagit sin början hade mycket stor oordning och fara uppstått.

Enligt 19 § Allmän ordningsstadga (1956:617) äger polismyndigheten inställa eller upplösa offentlig tillställning om den hålles i strid mot 11 § eller om beslut meddelas att tillställningen ej må äga rum. Jag noterar, att förutsättningarna att här tillämpa 11 § ej är för handen. Vidare att tillställningen redan börjat vid det tillfälle då Albemark fattade sitt beslut. Enligt polismyndighetens beslut löpte den offentliga tillställningen från kl. 21.00 den 25 september 1993. Av de handlingar som bifogas detta yttrande framgår klart att publik även kommit tillstådes vid 21.00-tiden. Tillställningen får alltså anses ha börjat, enligt mitt förmenande.

Vad Albemark de facto beslutat är alltså att upplösa tillställningen. Detta framgår också klart av de promemorior som upprättats i ärendet. Jag övergår därför till frågan om tillräcklig grund funnits för ett upplösande av tillställningen.

19 § AOst ger polismyndigheten rätt att upplösa offentlig tillställning om vid densamma förekommer något som strider mot lag eller om tillställningen föranleder oordning eller fara för de tillstådesvarande samt andra åtgärder visar sig vara otillräckliga för att förebygga fortsatt lagstridigt förfarande, återställa ordningen eller bereda skydd för de tillstådesvarande.

Jag noterar, att inget i utredningsmaterialet talar för att det vid beslutstillfället förelegat något som gett antydning om lagbrott, oordning eller fara för de tillstådesvarande. Vidare har inte Albemark vidtagit några åtgärder i syfte att förebygga fortsatt lagstridigt förfarande eller ett återställande av ordningen.

Enligt min mening förelåg alltså ej de förutsättningar som krävs för att upplösa en offentlig tillställning.

Lars Albemark anförde i ett eget yttrande bl.a. följande.

Polismyndigheten, genom undertecknad, meddelade beslutet om tillstånd enligt ansökningen med ändringen att 10 ordningsvakter skulle anlitas.

Arrangören, Michael Ruokolainen, var per telefon i kontakt med mig den 24 september. Jag redogjorde då för ärendet och de krav som var ställda på honom samt anledningen till att antalet ordningsvakter utökats. Jag tog tillfället i akt att understryka vikten av att samtliga villkor måste iakttas vid äventyr att tillställningen skulle avbrytas eller inställas. Han försäkrade att alla krav skulle vara uppfyllda i god tid före tillställningens början. Jag var mycket formell och bestämd i mina meddelanden till honom.

Sedan det visat sig att Michael Ruokolainen ca 2 timmar före tillställningens början ej uppfyllt ställda villkor informerades han av tjänstgörande polisbefäl på platsen om ursprungskraven på bl.a. 10 ordningsvakter.

Då tillställningen började kl. 21.00 fanns ingen ordningsvakt tillstådes och Ruokolainen tillstod att han inte engagerat någon enda.

Klockan 21.25 den 25 september lämnade jag beslutet till operative chefen vid tillfället, kommissarie Christer Friman-Örn, om att tillställningen skulle inställas då ordningen och säkerheten annars skulle äventyras. Hade tillställningen tagit sin början hade mycket stor oordning och fara uppstått av flera anledningar bl.a. det stora antalet besökande, 1 500 st., samt platsens och lokalens belägenhet i mörk och smutsig miljö m.m.

I en promemoria som jag skrev den 26 september 1993 har jag angivit att jag fattade beslutet med stöd av AOst 19 §. Jag borde även i denna angivit att jag faktiskt även fattade beslutet med stöd av 10 § LAS och gjorde jämförelser mellan båda paragraferna. Anledningen till att jag inte angav den senare är att jag då inte kände till att ett s.k. raveparty även kan ha inslag av sådan underhållning och förströelse som föregår eller efterföljs av en danstillställning, så att den kan bedömas som en blandad tillställning och därmed göra LAS mera tillämplig. Med hänsyn till att denna tillställning mycket väl skulle kunnat bedömas som blandad — det har långt senare framkommit — så borde jag även åberopat denna paragraf. Jag har emellertid fattat beslutet med stöd även av denna paragraf.

Polisinspektören Lars Göran Aldermo uppgav i en promemoria samt vid förhör bl.a. följande.

Den 25 september kl. 21.15 meddelar den operative polischefen, poliskommissarien Christer Friman-Örn, att tillståndet är indraget samt utser Lars-Göran Aldermo till insatschef. Lars-Göran Aldermo

meddelar tillståndshavaren beslutet och området vid tillställningslokalen spärras därefter av. Lars-Göran Aldermo har som polisiär insatschef verkställt de order han fått av högre chef. De polismän som tjänstgjorde under honom hade order att inte släppa in någon innanför avspärrningarna. Hela situationen med inställandet av ravepartyt löstes på ett utomordentligt lugnt sätt. Det förekom inte några som helst upphetsade tongångar mellan parterna ute på platsen.

Mikael Jägerbrand inkom med yttrande.

Författningsregleringen

Bestämmelser om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar finns sedan den 1 april 1994 i ordningslagen (1993:1617). Dessförinnan reglerades de allmänna sammankomsterna i lagen (1956:618) om allmänna sammankomster och de offentliga tillställningarna i allmänna ordningsstadgan (1956:617). I allt väsentligt överensstämde dessa regler med vad som nu gäller.

Regleringen i lagen om allmänna sammankomster var utformad i anslutning till regeringsformens regler om skydd för mötes- och demonstrationsfriheterna (se prop. 1976/77:39 s. 6 f). Enligt 1 § var lagen tillämplig på allmänna sammankomster som hölls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet eller som var att hänföra till föreläsning eller föredrag för undervisning eller meddelande av allmän eller medborgerlig bildning eller till religionsutövning. Lagen var därutöver tillämplig på allmänna teaterföreställningar, konserter, biografföreställningar och andra sammankomster för framförande av konstnärliga verk.

I vissa fall krävdes tillstånd av polismyndigheten för hållande av allmän sammankomst (3 §). Sådant tillstånd fick i överensstämmelse med vad som föreskrivs i 2 kap. 14 § första stycket regeringsformen vägras bara om det var nödvändigt med hänsyn till trafik eller allmän ordning.

I fråga om upplösning av en allmän sammankomst föreskrevs att polismyndigheten fick vidta en sådan åtgärd om beslut hade meddelats att sammankomsten inte fick äga rum eller om den föranledde svårare oordning eller avsevärd fara för de tillstådesvarande samt andra åtgärder hade visat sig otillräckliga för att återställa ordningen eller bereda skydd för de tillstådesvarande.

Offentliga tillställningar enligt allmänna ordningsstadgan omfattades i motsats till de allmänna sammankomsterna inte av regeringsformens regler om mötes- och demonstrationsfrihet (jfr prop. 1992/93:210 s. 63). Med offentlig tillställning avsågs enligt 9 § tävlingar och uppvisningar i sport och idrott, danstillställningar, cirkusföreställningar, tivolinöjen, festtåg, marknader och mässor samt tillställningar av annat slag som anordnades för allmänheten och som inte avsågs med reglerna i lagen om allmänna sammankomster.

För offentliga tillställningar på allmän plats krävdes tillstånd av polismyndigheten och detsamma gällde för bl.a. offentliga danstillställningar (12 §). Polisens möjligheter att ingripa mot en offentlig tillställning enligt allmänna ordningsstadgan (19 och 20 §§) sträckte sig något

längre än dess motsvarande befogenheter i fråga om allmänna sammankomster. Polismyndigheten fick på samma sätt som i fråga om en allmän sammankomst upplösa en offentlig tillställning om beslut hade meddelats att den inte fick äga rum. Sådan rätt förelåg också om det vid tillställningen förekom något som stred mot lag eller om tillställningen föranledde oordning eller fara för de tillstådesvarande samt andra åtgärder hade visat sig vara otillräckliga för att förebygga fortsatt lagstridigt handlande, återställa ordningen eller bereda skydd för de tillstådesvarande.

I fråga om såväl allmänna sammankomster som offentliga tillställningar gällde vidare att regeringen eller efter regeringens bemyndigande länsstyrelsen fick förordna att sådana evenemang inte fick äga rum, om det befanns påkallat med hänsyn till krig, krigsfara eller andra sådana utomordentliga förhållanden eller farsot (2 § lagen om allmänna sammankomster respektive 11 § allmänna ordningsstadgan). Också ett möte i strid med ett sådant förordnande fick upplösas av polismyndigheten.

Enligt 7 § andra stycket lagen om allmänna sammankomster och 16 § tredje stycket allmänna ordningsstadgan fick polismyndigheten meddela de föreskrifter som behövdes för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten respektive tillställningen. Sådana föreskrifter fick innefatta skyldighet för anordnaren att anlita förordnade ordningsvakter och annan personal. I fråga om allmänna sammankomster fick skyldighet att anlita ordningsvakter föreskrivas endast när det rörde sig om konserter. Den som inte efterkom sådana föreskrifter kunde dömas till böter eller — såvitt gällde offentliga tillställningar — fängelse i högst sex månader (15 § första stycket 5 lagen om allmänna sammankomster respektive 20 § första stycket 5 allmänna ordningsstadgan). Underlåtenhet att efterkomma polismyndighetens föreskrifter gav däremot inte myndigheten rätt att upplösa sammankomsten respektive tillställningen.

Om det rörde tvekan huruvida ett möte var en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning skulle enligt ett förarbetsuttalande (prop. 1976/77:39) lagen om allmänna sammankomster som regel anses tillämplig. Man borde därvid utgå från en helhetsbedömning. Som exempel nämndes att ett trollerinummer som ingick i en revy eller kabaré fick anses vara en del av framförandet av det konstnärliga verk som den samlade sceniska framställningen utgjorde, medan å andra sidan ordningsstadgans regler borde vara tillämpliga på en offentlig filmföreläsning som ingick som ett moment i en pornografisk föreställning.

I ett beslut den 11 maj 1994 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

JO:s bedömning

Av handlingarna i tillståndsärendet framgår att tillstånd hade sökts och beviljats för en offentlig danstillställning och att beslutet att bevilja tillstånd, som hade fattats av Lars Albemark, grundades på allmänna ordningsstadgan. Det finns inte någonting i utredningen som tyder på

att arrangörens avsikt var att det vid tillfället skulle förekomma inslag av sådan art och omfattning att reglerna i lagen om allmänna sammankomster kunde bli tillämpliga. Det var således fråga om en offentlig tillställning enligt allmänna ordningsstadgan.

Som sägs i polismyndighetens yttrande hade tillställningen börjat när Lars Albemark beslutade att denna inte fick äga rum. Hans beslut innebar således att tillställningen upplöstes. I den promemoria som Lars Albemark upprättade vid tillfället angav han att han därvid stödde sig på bestämmelserna i 19 § allmänna ordningsstadgan. Hans nu framförda påstående att han fattade beslutet med stöd också av reglerna i 10 § lagen om allmänna sammankomster framstår som svårförståeligt med hänsyn bl.a. till att det tillståndsbeslut som han själv hade fattat i ärendet grundades på allmänna ordningsstadgan. Jag vill emellertid med anledning av vad Lars Albemark har uppgett erinra om att allmänna sammankomster i motsats till offentliga tillställningar omfattas av regeringsformens skydd för mötes- och demonstrationsfriheterna och att möjligheterna att upplösa en sådan sammankomst därför är än mer begränsade än motsvarande möjligheter vad gäller offentliga tillställningar. Vidare gällde som redan nämnts enligt lagen om allmänna sammankomster att tillstånd till en allmän sammankomst fick förenas med en föreskrift om anlitande av ordningsvakter endast om det var fråga om en konsert.

Jag utgår i det följande från uppgiften i Lars Albemarks promemoria att upplösningsbeslutet grundades på reglerna i 19 § allmänna ordningsstadgan. Som framgår av vad som har sagts i det föregående gav dessa polismyndigheten rätt att upplösa en offentlig tillställning om det vid denna förekom något som stred mot lag eller om tillställningen föranledde oordning eller fara för de tillstådesvarande samt andra åtgärder hade visat sig vara otillräckliga för att förebygga fortsatt lagstridigt förfarande, återställa ordningen eller bereda skydd för de tillstådesvarande. Några andra grunder av intresse i det aktuella fallet för att upplösa en offentlig tillställning fanns inte enligt stadgan.

Lars Albemark har inte ens påstått att det vid tillställningen förekom något lagstridigt eller att det hade uppstått oordning eller fara för de tillstådesvarande. Att något sådant inte förekom bestyrks av att han, innan han fattade sitt beslut, inte hade vidtagit någon särskild åtgärd för att förebygga ett lagstridigt handlande eller för att återställa ordningen eller bereda de närvarande skydd.

Både av Lars Albemarks promemoria och av hans yttrande i JO-ärendet framgår att han i stället grundade sitt ställningstagande på bedömningen att ordningen och säkerheten vid tillställningen skulle äventyras till följd av att arrangören inte hade engagerat några ordningsvakter. Det framgår vidare att han efter det att tillstånd till sammankomsten hade beviljats men innan denna påbörjades vid flera telefonsamtal med arrangören hade gjort klart för denne att tillställningen skulle ställas in eller avbrytas om inte de av polismyndigheten uppställda villkoren iakttogs.

Skälet för Lars Albemarks beslut var således att arrangören inte hade efterkommit föreskriften om ordningsvakter. Som framgår av vad

som har sagts i det föregående kan en sådan underlåtenhet medföra straffansvar men däremot inte läggas till grund för ett beslut att upplösa tillställningen. I likhet med länsstyrelsen finner jag således att beslutet saknade lagstöd.

Innehållet i Lars Albemarks promemoria och i hans yttrande i JO-ärendet utvisar att han, när han fattade upplösningsbeslutet, var av den uppfattningen att han hade rätt att ställa in eller upplösa tillställningen om de av polismyndigheten uppställda villkoren i fråga om bl.a. anlitande av ordningsvakter inte efterkoms och att han alltså var av denna uppfattning när han avgav sitt yttrande i ärendet här. Man kan härav dra den slutsatsen att Lars Albemark inte på ett godtagbart sätt hade underrättat sig om innehållet i de regler som gällde för hans handlande vid tillfället.

Det kan självfallet inte accepteras att en företrädare för en myndighet, när han fattar ett beslut innefattande myndighetsutövning mot enskilda, handlägger ärendet på sådant sätt att hans egna lämplighetsbedömningar kommer att träda i stället för lagstiftarens klart uttalade vilja. När det som här är fråga om en polisman i chefsställning måste självfallet särskilt stora krav ställas på att denne behärskar den lagstiftning som reglerar hans yrkesutövning. Det kan tilläggas att handläggning av ärenden rörande offentliga tillställningar och allmänna sammankomster är ett reguljärt inslag i arbetsuppgifterna för polischefspersonal. Man måste vid bedömningen av det inträffade vidare beakta att Lars Albemarks beslut att ställa in tillställningen får antas ha vållat betydande olägenheter för arrangören och att det också innebar att personer som hade kommit resande från annat håll åsamkades kostnader och besvär i onödan.

Det kan inte till Lars Albemarks försvar åberopas att han överraskande ställdes inför en svårbedömd situation. De tillämpliga reglerna är inte på något sätt svårförståeliga. Lars Albemark har vidare i sitt yttrande i JO-ärendet uppgett han redan dagen före tillställningen hade tagit upp frågan om inställande eller upplösning av denna med arrangören. Han hade således i god tid i förväg övervägt frågan om konsekvenserna av att några ordningsvakter inte förordnades.

Lars Albemarks åtgärd att i strid med en klar lagregel upplösa tillställningen är enligt min mening av så allvarlig art att den innefattar en sådan tjänsteförseelse som avses i 10 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning. Jag överlämnar därför ärendet till Statens ansvarsnämnd för avgörande av fråga om disciplinansvar.

Det finns däremot inte anledning att rikta någon kritik mot Lars Göran Aldermo för hans åtgärder vid verkställigheten av Lars Albemarks beslut att upplösa tillställningen.

Statens ansvarsnämnds prövning

I ett beslut den 20 juni 1994 anförde Statens ansvarsnämnd bl.a. följande.

Bakgrund: Chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh (JO) har genom ett beslut den 11 maj 1994 anmält fråga om disciplinansvar

beträffande polisintendenten vid Polismyndigheten i Göteborg Lars Albemark. JO har här efter inkommit med ytterligare en skrivelse med följande innehåll.

1994/95:JO1

Lars Albemark har denna dag vid telefonsamtal med JO-expeditionen upplyst att han inför ansvarsnämnden kommer att hävda att hans beslut att den offentliga tillställningen inte fick äga rum fattades redan innan denna hade påbörjats och att han således inte, som sägs i JO:s beslut, beslutade att upplösa en pågående tillställning. Jag uppfattar hans ståndpunkt på så sätt att han nu gör gällande att hans beslut innebar att tillställningen ställdes in med stöd av reglerna i 19 § allmänna ordningsstadgan (1956:617).

Jag vill med anledning härav anföra följande.

Utredningen i JO-ärendet, bl.a. Lars Albemarks egna uppgifter, ger klart vid handen att Lars Albemarks beslut fattades först efter det att tillställningen hade påbörjats. Jag gör således i första hand gällande att det i enlighet med vad som sägs i mitt beslut var fråga om ett beslut att upplösa tillställningen.

Även om det skulle befinnas att Lars Albemarks nu lämnade uppgift är riktig saknar detta emellertid betydelse för ansvarsfrågan. Enligt 19 § allmänna ordningsstadgan fick polismyndigheten ställa in en offentlig tillställning endast om den hölls i strid mot 11 § i stadgan eller om beslut hade meddelats att tillställningen inte fick äga rum, varmed åsyftades beslutet i tillståndsärendet enligt 12 § i stadgan. Ingen av dessa förutsättningar var uppfylld. Jag vill i detta sammanhang erinra om att det var Lars Albemark själv som hade meddelat tillstånd att anordna tillställningen.

Lars Albemarks beslut den 25 september 1993 av innebörd att tillställningen inte fick äga rum har således under alla förhållanden stått i strid med klara lagregler. Han bör som anføres i mitt beslut åläggas disciplinpåföljd med anledning härav.

Lars Albemark har inför ansvarsnämnden, till de uppgifter som han har lämnat till JO, tillfogat bl.a. följande: Vid 20-tiden den aktuella kvällen fattade han ett beslut som innebar att tillställningen skulle komma att ställas in, om villkoret i tillståndsbeslutet om tio ordningsvakter inte hade uppfyllts då tillställningen skulle påbörjas. Hans beslut hade muntligen delgetts arrangören av ravepartyt. Denne uppgav därvid att han skulle "köra" under alla förhållanden. Strax före kl. 21.00 konstaterade polisen att arrangören inte hade skaffat några ordningsvakter. Det fanns kanske ca 25 poliser tillgängliga på platsen för ravepartyt. Han var frustrerad av vetskapen att polisstyrkan skulle bytas ut mot ny personal mellan kl. 21.30 och 21.45. Han har numera insett att han gick för långt när han beslöt att avbryta tillställningen. Hans strävan hade emellertid varit att undvika att det fick katastrofala följder att det saknades ordningsvakter under ravepartyt.

Ansvarsnämndens bedömning: Som JO har angett utgjorde ravepartyt en offentlig tillställning för vilken Lars Albemark med stöd av den då gällande allmänna ordningsstadgan (1956:617) hade beviljat tillstånd. Polismyndighetens möjligheter att förhindra att tillställningen påbörjades eller, om den redan hade påbörjats, fortsatte reglerades genom bestämmelser i 19 § allmänna ordningsstadgan om befogenheterna att inställa eller upplösa en tillställning. Innebörden av dessa bestämmelser har redovisats av JO. Utöver vad JO har angett om de

situationer i vilka en tillställning fick ställas in vill ansvarsnämnden tillägga att en tillställning fick inställas också när polismyndigheten med stöd av 20 § allmänna ordningsstadgan hade beslutat att förbjuda förnyande av tillställningen. Det var inte fråga om en sådan situation i detta fall.

Ansvarsnämnden anser att utredningen klart visar att det, när Lars Albemark beslöt att avbryta tillställningen, saknades förutsättningar för att inställa eller upplösa den. Vad Lars Albemark har anfört hos JO och inför nämnden rubbar inte denna bedömning. Nämnden finner därför att Lars Albemark saknade lagstöd för sitt beslut. Vad som har kommit fram i ärendet visar vidare att Lars Albemark vid tillfället inte hade tillräckligt klart för sig vilka rättsliga befogenheter han hade för sitt handlande.

På grund av det anförda finner ansvarsnämnden att Lars Albemark av oaktsamhet åsidosatte vad som ålåg honom i hans anställning som polisintendent. Felet är av de skäl som JO har anfört inte ringa. Lars Albemark kan därför inte undgå disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Mer ingripande påföljd än varning är emellertid inte motiverad.

Ansvarsnämndens beslut: Lars Albemark tilldelas enligt 10 kap. 1 och 2 §§ lagen (1976:600) om offentlig anställning varning.

Förundersökning mot en åklagare för ett beslut om husrannsakan (grund för misstanke om brott avseende förfoganden över egendom som skulle ingå i bodelning, rekvisitet synnerlig anledning, proportionalitetsprincipen)

(Dnr 2566-1992)

I ett beslut den 27 augusti 1993 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

1 Anmälan

I en anmälan den 6 augusti 1992 begärde Nejib B. att JO skulle pröva om distriktsåklagaren Ola Sandh, Åklagarmyndigheten i Huddinge, gjort sig skyldig till tjänstefel när han i beslut den 2 juni 1992 och den 14 juli 1992 förordnade om husrannsakan hos tre olika personer.

2 Utredning

Åklagarmyndighetens i Huddinge akt i ärende C 3-120-92 infordrades och granskades.

Av handlingarna framgick bl.a. följande.

Till Polismyndigheten i Huddinge inkom den 18 maj 1992 följande polisanmälan från Anders B.

Min syster som heter Ewa B. har ombett mig att p.g.a. hälsoskäl vara henne behjälplig i denna fråga.

Ewa och hennes förra man Nejib B., som nu sedan någon månad är skilda, skall skifta sitt bo.

Sedan hösten -91 var Ewa och barnen tvingade att leva på sekretessbelagd adress. Nejib B. bodde i villan.

I oktober skulle Nejib B. gripas i bostaden och så skedde. Han hade då vid det tillfället tre stycken resväskor packade. Han bad de poliser som hämtade honom att få bära över dessa till en granne, Y.P. — — — Då Ewa saknar vissa saker som ej kommit till kännedom till bodelningsmannen, befarar vi att dessa saker kan finnas i dessa väskor. Det gäller smycken som är försvunna för Ewa och barnen. Ewa har när hon inte fann smyckena frågat Nejib vid tillfälle. Som svar angav han att han hade gömt dem p.g.a. stöldrisk. Han nekade att avslöja gömstället.

Saknade smycken är bl.a.

- guldhjärta i guld
 - horoskopbricka i guld (stenbock)
 - armband i guld (kraftigt)
 - — " — (smalt)
 - guldring med blå safir
 - halssmycke o-format (silver)
 - halskedja med smycke (linnea) + örhängen
 - förlovningsring + vigselring i guld
- Eventuellt kan flera smycken förekomma.

Dessutom saknas fotoalbum, 2 eller 3 stycken från när barnen var små, vilket har ett stort affektionsvärde.

Ett stycke ryamatta 165 x 90 cm (vit).

Adress där väskorna kan tänkas vara är:

Granne — Y.P. — — —
 Farbror — H.K. — — —
 f.d. hustru — I.B. — — —

Om det visar sig att dessa saker inte påträffas kan nämnas att Nejib B. öppnat ett nytt bankfack på sparbanken i Skärholmen. Vad innehåller det? Nyckeln till facket låg kvar i huset efter gripandet. Ewa har försökt förmå bodelningsmannen att förvara nyckeln men det avböjde han. Ewa har nyckeln. Bodelningsmannen har en undran var hans intjänade pengar finns från hösten, då han inte betalat några lån på huset, kan även pengar finnas i väskorna. Möjligt är att allt var packat för en planerad flykt.

Jag bifogar också ett brev till Utrikesdepartementet med efterlysning av fastighet i Tunisien. Är det något man kan ta in tillsammans med det övriga.

I ett beslut den 2 juni 1992 förordnade Ola Sandh att en reell husrannsakan skulle äga rum hos de i anmälan anvisade personerna. På den i samband härmed upprättade tvångsmedelsblanketten angavs under rubriken Brott att det rörde sig om stöld från f.d. hustrun av enskild egendom hösten 1991.

Husrannsakan verkställdes den 12 juni 1992 hos Nejib B:s f.d. hustru I.B. utan att de eftersökta föremålen påträffades.

Någon husrannsakan med anledning av beslutet verkställdes aldrig hos Nejib B:s farbror H.K.

Såvitt gällde verkställigheten av husrannsakan hos grannen Y.P. framgick av en av inspektören John Brunberg, Polismyndigheten i Huddinge, den 12 juni 1992 upprättad promemoria följande.

Fredagen den 12 juni 1992 kl. 11.15 besökte jag Y.P. — — —. Han uppgav, att Nejib B. inte inlämnat några föremål till förvaring hos honom. Y.P. blev mycket förgrymmad över besöket och undrade vad

det var för "djävla idiot till åklagare" som kunde dra in folk i detta som inte hade med saken att göra. Y.P. slog sedan igen dörren med buller och bång.

Någon husrannsakan genomfördes ej.

Nejib B. hördes av polis första gången i ärendet den 15 juni 1992. Han befann sig vid detta tillfälle på en kriminalvårdsanstalt. Han medgav att han, frånsett ryamattan, hade tagit hand om de aktuella föremålen. Han hade emellertid inte uppsåt att behålla föremålen utan hade tagit hand om dem för att han befarade att de annars skulle bli stulna. Nejib B. förklarade att han var villig att överlämna föremålen till polisen efter den kommande midsommarhelgen. Polisen utlovades att få komma till anstalten för att hämta föremålen. Såvitt gällde fotoalbumen var han dock endast villig att överlämna kopior av fotografierna.

Enligt en av John Brunberg upprättad tjänsteanteckning den 15 juni 1992 hade John Brunberg varit i kontakt med advokaten Hedenstierna som hade till uppdrag att förrätta bodelning mellan Nejib B. och Ewa B. Av anteckningen framgick att Hedenstierna i princip kunde tänka sig att ta hand om föremålen men att han inte ansåg sig ha någon laglig rätt att behålla dessa om någon av parterna begärde att få dem utlämnade.

Enligt en tjänsteanteckning upprättad av John Brunberg den 16 juni 1992 föredrog John Brunberg för Ola Sandh vad som hade hänt i ärendet. Anteckningen innehöll härutöver följande: "Beslutade att B. skulle få behålla föremålen om denne uppvisade dem för mig. Ej beslag. Föremålen förtecknas. B. får ha föremålen i sin besittning fram till bodelningen".

Den 22 juni 1992 besökte John Brunberg Nejib B. på anstalten. I en av John Brunberg samma dag upprättad promemoria hade antecknats att Nejib B. visade upp 15 olika smycken samt att han uppgav att han senare hade för avsikt att göra kopior av de eftersökta fotografierna. Vidare antecknades "Föremålen ej tagna i beslag enl. beslut av distriktsåklagare Ola Sandh 92-06-16."

En den 14 juli 1992 av kriminalinspektören Tore Pettersson, Polismyndigheten i Huddinge, upprättad promemoria innehöll bl.a. följande.

Krinsp Tore Pettersson — krinsp Lars Axelsson besökte Asptunaanstalten 92-07-14 och samtalade med B., Nejib. Enligt då Ola Sandh skulle husrannsakan göras på adress — — — där en farbror till B. bodde — — —.

B. tillfrågades därför om han förvarade de fotoalbum som skulle beslagtas, hos farbrodern på — — — eller om han hade nycklar till denna bostad.

B. sade att fotoalbumen inte fanns på den adressen, utan de fanns i säkert förvar på annan adress. Han sade att han inte hade några nycklar till lägenheten heller. Han var villig att lämna ett album till polisen, men skulle behålla det andra för att kunna göra kopior på kort från respektive album, innan även det andra albumet skulle kunna lämnas till polisen.

Den 14 juli 1992 fattade Ola Sandh på nytt ett beslut om husrannsakan hos Nejib B:s farbror H.K. På tvångsmedelsblanketten fanns under

rubriken Brott antecknat att det rörde sig om "stöld från f.d. hustrun i Botkyrka kommun 1992". Vidare angavs under rubriken Anteckningar följande.

Enligt uppgift från anmälaren i ärendet har B. nycklar till den aktuella lägenheten och han har också bott i lägenheten under permission. B. har dock vägrat lämna nycklar till de polismän som skulle utföra husrannsakan varför jag beslöt att husrannsakan skulle utföras med hjälp av låssmed.

Husrannsakan utfördes hos H.K. den 14 juli 1992 varvid låssmed anlätades. De eftersökta fotoalbumen påträffades emellertid inte.

Den 15 september 1992 beslutade Ola Sandh att åtal inte skulle väckas mot Nejib B. eftersom brott inte kunde styrkas.

Från Huddinge tingsrätt inforrades därefter ett protokoll av den 18 november 1991 i mål T 1257/91, Nejib B. / Ewa B. angående äktenskapsskillnad. Det i protokollet intagna beslutet, som alltjämt gällde vid tiden för de två besluten om husrannsakan, innebar bl.a. att Nejib B. från dagen för protokollet tillerkändes rätt att bo kvar i makarnas gemensamma bostad.

Förhör hölls därefter upplysningsvis på JO-ämbetet med John Brunberg och kriminalinspektören Costi Stridh, båda anställda vid Polismyndigheten i Huddinge. Vid förhöret med John Brunberg framkom bl.a. att Nejib B. till honom hade uppgett att han hade tillerkänts rätt att bo kvar i makarnas gemensamma bostad. Denna uppgift vidarebefordrades emellertid inte till Ola Sandh.

På grund av vad som framkommit vid granskningen fann jag anledning anta att tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken hade begåtts. Jag beslutade därför den 29 oktober 1992 att inleda förundersökning om sådant brott och gav överåklagaren vid Regionåklagarmyndigheten i Härnösand, Christer van der Kwast, i uppdrag att leda och låta verkställa utredningen.

Under förundersökningen ägde därefter förhör rum med kriminalinspektören Tore Pettersson och inspektören Lars Axelsson, båda anställda vid Polismyndigheten i Huddinge.

Vid förhöret med Tore Pettersson framkom bl.a. följande. Tillsammans med Lars Axelsson verkställde han det beslut om husrannsakan som fattades den 14 juli 1992. Sedan man med hjälp av låssmed berett sig tillträde till lägenheten kunde konstateras att denna var mycket spartanskt möblerad; det föreföll närmast som om lägenhetsinnehavaren hade avflyttat för gott. Sedan lägenheten genomsökts byttes det uppborrade sjutillhållarlåset ut, varefter dörren låstes.

Ola Sandh hördes som misstänkt för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken enligt följande gärningsbeskrivning:

Ola Sandh har den 14 juli 1992 som förundersökningsledare i Åklagarmyndighetens i Huddinge mål C 3120-92 förordnat om husrannsakan för eftersökande av fotoalbum hos H.K., Äspholmsvägen 3, Skärholmen, trots att laga grund enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken saknats och hinder för åtgärden förelegat med hänsyn till vad som stadgas

enligt 28 kap. 3 a § rättegångsbalken. Husrannsakan verkställdes samma dag i enlighet med beslutet. Ola Sandh har på angivet sätt av oaktksamhet åsidosatt vad som gällt för uppgiften.

1994/95:JO1

Ola Sandh förnekade gärningen. Han ansåg att han haft laga grund för beslutet om husrannsakan samt att åtgärden inte stred mot proportionalitetsprincipen. Vid förhöret uppgav han bl.a. följande.

Han kom i kontakt med ärendet genom att han blev uppringd av en utredningsman, förmodligen John Brunberg. Denne uppgav att det fanns en anmälan om stöld från en hustru (Ewa B.) om att hennes man (Nejib B.) hade stulit smycken och fotoalbum samt någon inventarie i övrigt. Han fick information om att makarna låg i skilsmässa samt att mannen avtjänade ett straff för grov misshandel begången mot hustrun.

Det skriftliga underlag som Ola Sandh erhöll innan han fattade beslut om husrannsakan utgjordes dels av den upprättade polisanmälan, dels av en skrift ställd till Utrikesdepartementet, vilken bifogats anmälan. Därutöver erhöll Ola Sandh muntligen viss ytterligare bakgrundsinformation från Eva B:s bror, Anders B. Anders B. framförde därvid bl.a. farhågor för att Nejib B., som snart skulle bli villkorligt frigiven, skulle försvinna till Tunisien. Anders B. menade att det förelåg en viss "fara i dröjsmål". Anders B. tog även senare under hela utredningstiden ofta kontakt med Ola Sandh. Han var mycket påstridig. Ola Sandh hade dessutom tagit del av vissa uppgifter i det mål i vilket Nejib B. dömdes för grov misshandel. Han fick då reda på vad Nejib B. var för en person; bl.a. att han var "knepig att jobba med", eftersom han aldrig medgav någonting. Han var "svårjobbade" och inte en person som man kunde förhandla med. Ola Sandh fick den uppfattningen att Nejib B. intog samma attityd när det gällde skilsmässan.

Ola Sandh vet inte om han tänkte något särskilt på den uppkomna situationen ur civilrättslig synvinkel. Det han hade i tankarna då var hur Nejib B. hade agerat tidigare mot hustrun och vad han var dömd för och hans bristande vilja att kommunicera och försöka göra upp det hela. Ola Sandh hade inte klart för sig att Nejib B. genom ett beslut av Huddinge tingsrätt hade berättigats att bo kvar i makarnas gemensamma bostad. Han var emellertid medveten om att Eva B. hade flyttat från den gemensamma bostaden. Detta föranledde honom inte att göra några närmare överväganden i fråga om besittningssituationen. Det förhållandet att Nejib B. hade flyttat undan de aktuella föremålen ur makarnas gemensamma bohag till en annan person innebar att momentet besittningsrubbing var uppfyllt.

Ola Sandh var i kontakt med boutredningsmannen, Karl Hedenstierna, för att höra hur det låg till med boutredningen och skiftandet av boet. Karl Hedenstierna uppgav därvid att det inte gick att komma till tals med Nejib B. Denne ville inte medverka på något sätt. Det gick inte att samarbeta med honom. Kontakten mellan Ola Sandh och Karl Hedenstierna var i juni 1992; Ola Sandh är osäker på om kontakten ägde rum före den 2 juni 1992.

Ola Sandh såg inte efter i äktenskapsbalkens regler hur man skall förfara vid bodelning innan han meddelade de två besluten om husrannsakan. Han gjorde inte några överväganden i frågan om det — med utgångspunkt från den på tvångsmedelsblanketten angivna brottsrubriceringen stöld — förelåg någon skillnad i rättsligt hänseende mellan smyckena och fotoalbumen. Ola Sandh hade heller inte klart för sig om smyckena utgjorde giftorättsgods eller enskild egendom. Att det kanske skulle stöta på svårigheter att avgöra vem av makarna fotoalbumen tillhörde tänkte han inte på.

Avsikten med de två besluten om husrannsakan var att de eftersökta föremålen skulle tas i beslag om de påträffades. En tanke var att föremålen skulle lämnas över till boutredningsmannen för förvaring i avvaktan på att bodelningen skulle bli klar. Det var dock endast en tanke från hans sida; saken fick lösas när och om de eftersökta föremålen hittades.

Det var på grundval av de uppgifter som fanns i polisanmälan som Ola Sandh ansåg att det förekom synnerlig anledning att anta att det eftersökta godset kunde finnas hos Nejib B:s granne, f.d. hustru eller farbror. Därutöver hade Ola Sandh av Anders B. fått information om att Nejib B. brukade vistas hos sin farbror under sina permissioner samt att han även hade kontakt med den kvinna som han var gift med innan han gifte sig med Ewa B. och att han besökte henne då och då.

Ola Sandh fick rapport om resultatet av de husrannsakingar som verkställdes den 12 juni 1992. Med tanke på den attityd Nejib B:s granne hade visat ansåg Ola Sandh att det inte fanns anledning att göra något mer hos honom, eftersom misstanken om att man skulle kunna hitta något gods hos denne hade minskat. Det förhållandet att det "blev nobben" hos grannen samt att man inte hittade något hos f.d. hustrun förstärkte skälen för antagandet att föremålen fanns hos farbrodern.

Den omständigheten att Nejib B. hade visat upp den egendom som hade ekonomiskt värde hade inte någon betydelse vad gällde eftersökandet av fotoalbumen, eftersom dessa hade affektionsvärde. Inför beslutet om husrannsakan den 14 juli 1992 tyckte Ola Sandh inte att det fanns anledning att rubricera brottsmisstanken på något annat sätt än som stöld från f.d. hustrun. Avsikten med beslutet om husrannsakan var att fotoalbumen skulle tas i beslag. Ola Sandh vidhöll denna ståndpunkt trots att han inte hade tagit de uppvisade smyckena i beslag, eftersom han var av den uppfattningen att Nejib B. inte ville medverka till att få fram albumen.

Ola Sandh skrev sedan av ärendet med motiveringen brott kan ej styrkas. Han ansåg att det aldrig skulle gå att bevisa att det var fråga om ett tillgrepp från Nejib B:s sida.

3.1 Rättegångsbalken

Förekommer anledning att misstänka att ett brott har förövats som kan följas av fängelse, får enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken (RB) husrannsakan företas för eftersökande av föremål som är underkastade beslag eller i övrigt till utrönande av omständigheter som kan ha betydelse för utredning om brottet (s.k. reell husrannsakan). Hos någon annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får reell husrannsakan emellertid företas endast om brottet förövats hos honom eller den misstänkte gripits där eller det annars förekommer synnerlig anledning att genom rannsakingen ett föremål som är underkastat beslag skall anträffas eller annan utredning om brottet vinnas.

Av bestämmelsen i 27 kap. 1 § första stycket RB framgår att ett föremål som skäligen kan antas ha betydelse för en utredning om brott eller vara någon avhänt genom brott eller förverkat på grund av brott får tas i beslag.

Vid användande av tvångsåtgärder mot enskilda gäller fyra grundläggande principer, nämligen legalitets-, ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna (se t.ex. prop. 1988/89:124 s. 26 f. och JO 1988/89 s. 51). Av intresse i detta ärende är främst legalitets- och proportionalitetsprinciperna.

Legalitetsprincipen kommer, vad gäller de grundläggande rättigheter för den enskilde som skyddas genom reglerna i 2 kap. regeringsformen (RF), till direkt uttryck i 12 § i kapitlet. Denna princip innebär i det här aktuella fallet att husrannsakan inte får företas utan uttryckligt stöd i lag (se 2 kap. 6 § RF).

Proportionalitetsprincipen finns beträffande husrannsakan uttryckt i 28 kap. 3 a § RB. Enligt bestämmelsen får husrannsakan beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

En grundläggande förutsättning för att bestämmelserna om husrannsakan och beslag skall kunna tillämpas är att det finns anledning att anta att ett brott har begåtts. Ett sådant antagande måste vara underbyggt av konkreta omständigheter av viss styrka. En subjektiv övertygelse hos beslutsfattaren är således inte tillräcklig.

3.2 Brottsbalken

På de två tvångsmedelsblanketter som förekommer i ärendet har den brottsliga gärningen rubricerats som stöld.

I 8 kap. 1 § brottsbalken (BrB) föreskrivs följande om ansvar för stöld.

Den som olovligen tager vad annan tillhör med uppsåt att tillägna sig det, dömes, om tillgreppet innebär skada, för stöld till fängelse i högst två år.

Objektet för stöldbrottet skall således vara något som *tillhör någon annan* än gärningsmannen. Det skall vidare vara fråga om ett *tagande i*

besittning. Den som har egendom i ensam besittning kan därför inte göra sig skyldig till stöld av egendomen. I den situationen att ägaren till en viss egendom har besittning till denna endast genom en annan person, som t.ex. vid lån eller deposition, kan den sistnämnda personen inte göra sig skyldig till stöld eftersom han är att anse som ensambesittare i förhållande till ägaren.

Det kan också inträffa att flera har besittning till samma egendom. Så är t.ex. fallet i fråga om äkta makar, vilka anses ha sambesittning av egendom i den gemensamma bostaden. Den som jämte annan har besittning till viss egendom kan göra sig skyldig till olovligt tagande och därmed till stöld av denna genom en gärning som innebär att han utvidgar sin besittning med undanträngande av den andres.

För att ett tagande i besittning skall vara straffbart som stöld krävs att tagandet är *olovligt*. Gärningen skall också innebära *skada*, varmed avses ekonomisk skada. Den från vilken egendom tas drabbas inte av någon ekonomisk skada om egendomen endast har affektionsvärde. Om egendomen också för någon annan har sådant affektionsvärde och denne skulle vara villig att köpa egendomen kan detta emellertid få till följd att förlust av egendomen innebär ekonomisk skada för ägaren.

I stöldparagrafen uppställs också ett *vinningsrekvisit* avseende *tillägnande*. Detta rekvisit är uppfyllt redan genom att gärningen företas med tillägnelseuppsåt från gärningsmannens sida; det krävs inte att ett tillägnande verkligen sker. Tilläggas kan att såväl skada som tillägnelseuppsåt utgör objektiva rekvisit för stöldansvar (Beckman m.fl., Brottsbalken I, femte uppl. 1987, s. 324 f. samt Beckman i Festskrift till Håkan Nial s. 76).

I ärendet är också straffbestämmelserna om egenmäktigt förfarande och olovligt förfogande av intresse.

I 8 kap. 8 § första stycket BrB föreskrivs följande om ansvar för egenmäktigt förfarande.

Den som, i annat fall än särskilt i detta kapitel omförmåles, olovligen tager och brukar eller eljest tillgriper något, dömes för egenmäktigt förfarande till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma skall gälla om någon utan tillgrepp, genom att anbringa eller bryta lås eller annorledes, olovligen rubbar annans besittning eller ock med våld eller hot om våld hindrar annan i utövningen av rätt att kvarhålla eller taga något.

Tre typer av förfaranden är således straffbelagda genom bestämmelsen. De två som nämns först i denna — från motvärnsfallet kan bortses här — beskrivs som ett olovligt tagande, kallat olovligt tillgrepp, resp. annan olovlig besittningsrubbnings. Besittningsbegreppet har här samma innebörd som vid tillämpningen av 8 kap. 1 § BrB. För ansvar krävs varken att gärningen innebär skada eller vinning. Det som bestämmelsen avser att skydda är besittningen — inte äganderätten — oberoende av om besittningen utövas med rätt att besitta eller ej (Beckman m.fl., a.a. s. 380—382).

I 10 kap. 4 § BrB föreskrivs följande om ansvar för olovligt förfogande.

Den som, i annat fall än förut i detta kapitel är stadgat, med egendom, som han har i besittning men vartill ägande- eller säkerhetsrätt är förbehållen eller tillförsäkrad eller eljest tillkommer annan, vidtager åtgärd varigenom egendomen fränhändes den andre eller denne annorledes berövas sin rätt, dömes för olovligt förfogande till böter eller fängelse i högst två år.

En förutsättning för att någon skall kunna göra sig skyldig till olovligt förfogande är att han har den ifrågavarande egendomen i sin besittning. Dessutom krävs att ägande- eller säkerhetsrätt till egendomen är förbehållen eller tillförsäkrad eller annars tillkommer annan. Ett typiskt fall av olovligt förfogande är att någon tillägnar sig något som av misstag eller en tillfällighet har kommit i hans besittning. Den som har fri förfoganderätt över egendom kan inte ådra sig ansvar genom att förfoga över egendomen. Giftorätt är, innan den aktualiseras t.ex. genom ansökan om äktenskapsskillnad, inte en sådan rätt som avses i bestämmelsen. Ansvar för olovligt förfogande är därför utesluten om en make före denna tidpunkt minskar egendom som han äger men som den andra maken har giftorätt i (Beckman m.fl., a.a. s. 587 ff.).

3.3 Äktenskapsbalken

En make råder i princip fritt över sin egendom. Vissa begränsningar i denna rätt följer emellertid av reglerna i 7 kap. 5 § äktenskapsbalken (ÄktB) som lägger fast en skyldighet för maken att inhämta den andra makens samtycke i fråga om vissa dispositioner avseende bl.a. makarnas gemensamma bostad och bohag. Såvitt gäller det gemensamma bohaget krävs sådant samtycke för avhändelse eller pantsättning av egendomen.

I 14 kap. 7 § första stycket 1 ÄktB föreskrivs att domstolen i ett mål om äktenskapsskillnad, för tiden till dess att frågan har avgjorts genom dom som har vunnit laga kraft, på yrkande av någon av makarna får bestämma vem av makarna som har rätt att bo kvar i makarnas gemensamma bostad, dock längst till dess att bodelning har skett.

Enligt 14 kap. 8 § första stycket ÄktB har den make som har berättigats att bo kvar i den gemensamma bostaden rätt att använda även den andra makens *bohag* som finns i bostaden. Bestämmelsen gäller oavsett om egendomen är giftorättsgods eller enskild egendom (Lars Tottie, Äktenskapsbalken s. 515). Tilläggas kan att domstolen beträffande viss egendom får bestämma annat. Enligt andra stycket i samma bestämmelse är den make som inte har berättigats att bo kvar i bostaden skyldig att genast flytta därifrån. Härvid är bestämmelserna i 16 kap. utskökningsbalken om avhysning tillämpliga.

Viss ledning vid tolkningen av äktenskapsbalkens bohagsbegrepp ges av bestämmelsen i 7 kap. 4 § andra stycket ÄktB. Enligt denna bestämmelse avses med makars *gemensamma bohag* möbler, hushållsmaskiner och annat inre lösöre som är avsett för det gemensamma hemmet. Till gemensamt bohag räknas inte sådant bohag som används uteslutande för den ena makens bruk.

Enligt förarbetena till bestämmelsen räknas till "annat inre lösöre" bl.a. linne, textilier, konst och prydnadsföremål, radio- och TV-appara-

ter och annan sådan elektrisk utrustning, köksutrustning samt böcker. Med sådant bohag som används uteslutande för den ena makens bruk åsyftas inte kläder och liknande personliga tillhörigheter. I stället avses sådant som i och för sig kan användas av andra i familjen men som rent faktiskt är förbehållet maken själv. Kläder och liknande personliga tillhörigheter anses redan på grund av sin beskaffenhet uteslutande vara den ena makens egendom; av den anledningen ingår inte sådana saker i begreppet gemensamt bohag (prop. 1986/87:1 s. 133). Tilläggas kan att sådana tillhörigheter över huvud taget inte torde ingå i äktenskapsbalkens bohagsbegrepp.

4 Bedömning

4.1 Allmänna synpunkter

Av utredningen framgår att Ola Sandh med anledning av Anders B:s polisanmälan fattade två beslut om husrannsakan grundade på en misstanke att Nejib B. hade stulit viss egendom från sin hustru Ewa B. Det första beslutet, som fattades den 2 juni 1992, avsåg eftersökande av samtliga de föremål som omfattades av polisanmälan, dvs. en ryamatta samt vissa smycken och fotoalbum. Det andra beslutet, som fattades den 14 juli samma år, avsåg enbart eftersökande av fotoalbumen. Förundersökningen avseende tjänstefel avser endast det senare beslutet.

Ola Sandh har bestritt ansvar för tjänstefel. Som grund för bestridandet har han uppgett att det förelåg lagliga förutsättningar att förordna om husrannsakingen den 14 juli 1992. Han har vidare gjort gällande att åtgärden inte stod i strid med proportionalitetsprincipen. Av hans uttalanden under förundersökningen kan man dra den slutsatsen att hans inställning i princip är densamma i fråga om beslutet den 2 juni.

Ola Sandh har inte närmare kunnat redogöra för de rättsliga överväganden som låg till grund för hans handlande i ärendet. Av hans egna uppgifter framgår att han över huvud taget inte gjorde någon bedömning i egentlig mening av situationen ur civilrättslig synvinkel. Han förefaller inte heller ha gjort några närmare straffrättsliga och straffprocessuella överväganden. Han har inte kunnat förklara på vilka grunder det brott som misstanken avsåg rubricerades som stöld, och det framgår vidare att han inte närmare hade tänkt över hur han skulle förfara med de eftersökta föremålen om de påträffades. Så t.ex. lät han Nejib B. behålla smyckena sedan denne visat upp dem för utredaren.

Man får i själva verket närmast det intrycket att Ola Sandhs agerande i ärendet huvudsakligen var föranlett av Nejib B:s bristande vilja att medverka till bodelningen mellan makarna och att hans syfte i första hand var att tillgodose Ewa B:s intresse av att en sådan kom till stånd.

Det är uppenbart att man inte kan godta att en åklagare fattar beslut om straffprocessuella tvångsmedel på så lösa grunder som nu nämnts.

Det kan självfallet än mindre accepteras att han utnyttjar den rätt som lagstiftaren har gett honom i detta hänseende för att biträda den ena parten i en civilrättslig tvist.

Jag kan emellertid vid en straffrättslig bedömning av Ola Sandhs handlande inte nöja mig med detta konstaterande. Jag måste härutöver undersöka om det — oavsett hur Ola Sandh resonerat eller inte resonerat — har förelegat omständigheter som vid en objektiv bedömning kunnat utgöra en godtagbar grund för hans handlande.

Jag tar vid denna undersökning inledningsvis upp frågan om de i 28 kap. 1 § RB angivna förutsättningarna för ett beslut om husrannsakan förelåg. Jag går därefter in på frågan om besluten om husrannsakan var förenliga med proportionalitetsprincipen. Avslutningsvis görs sedan en sammanfattande straffrättslig bedömning av det inträffade.

4.2 Förelåg förutsättningar för ett beslut om husrannsakan enligt 28 kap. 1 § RB?

4.2.1 Förekom anledning anta att ett brott hade förövats?

Som tidigare nämnts är en grundläggande förutsättning för tillämpning av reglerna om husrannsakan att det förekommer anledning att ett brott som kan följas av fängelse har begåtts. För att husrannsakan skall få företas hos någon annan än den som är skäligen misstänkt för brottet tillkommer härutöver att det förekommer synnerlig anledning att man genom rannsakingen skall anträffa ett föremål som är underkastat beslag eller vinna annan utredning om brottet.

Av de tvångsmedelsblanketter på vilka besluten om husrannsakan har dokumenterats framgår att den brottsliga gärningen har rubricerats som stöld.

För att en gärning skall vara att bedöma som stöld fordras först och främst att det rör sig om egendom som *tillhör annan*. Vad gäller de eftersökta smyckena framgår det av polisanmälan att Ewa B., om än underförstått, gjorde anspråk på att äga dem. Det förhållandet att det i anmälan anges att Nejib B. hade uppgett att han undanskaffat smyckena på grund av risken för stöld talar för att han å sin sida däremot inte gjorde anspråk på äganderätt till dem. Föremålens karaktär var vidare sådan att det fanns anledning att tro att de tillhörde Ewa B.

Beträffande fotoalbumen framstod frågan om äganderätten däremot som i hög grad oklar. Anmälan kan visserligen, på samma sätt som beträffande smyckena, anses innefatta ett påstående att albumen tillhörde Ewa B. Här förelåg emellertid ett särskilt osäkerhetsmoment till följd av att fotografier med familjemotiv, t.ex. makars gemensamma barn, är egendom av sådan karaktär att det ibland inte ens för makarna själva står klart vem av dem som äger dem. Sådan egendom torde i själva verket ofta ägas av makarna gemensamt. Osäkerheten beträffande äganderätten till fotoalbumen får anses ha blivit än större genom de uppgifter som Nejib B. lämnade vid förhör före beslutet den 14 juli. Vid detta tillfälle förklarade han sig — i motsats till vad som

gällde i fråga om smyckena — inte villig att lämna ifrån sig albumen utan endast kopior av fotografierna. Denna ståndpunkt tyder närmast på att han ansåg sig vara ensam ägare till albumen.

Som en ytterligare förutsättning för att en gärning skall vara att bedöma som stöld gäller att den skall ha innefattat en *olovlig besittningsrubbing*. Det finns i detta hänseende två moment i det aktuella händelseförloppet av särskilt intresse. Det första avser Nejib B:s åtkomst av föremålen och det andra utgörs av hans åtgärd att forsla bort dem från bostaden.

Av utredningen framgår att Ewa B. lämnade kvar smyckena och fotoalbumen i Nejib B:s besittning när hon lämnade bostaden. Nejib B:s åtkomst av egendomen i fråga hade således inte innefattat någon olovlig besittningsrubbing.

Vid bedömningen av Nejib B:s möjligheter att därefter förfoga över den egendom som Ewa B. på detta sätt hade lämnat i hans besittning har man att beakta det förhållandet att Nejib B. i november 1991 av Huddinge tingsrätt tillerkändes rätten att bo kvar i makarnas bostad. Genom detta förordnande avskars Ewa B. från besittningen av bostaden; hon kunde därefter inte flytta tillbaka till bostaden eller över huvud taget få tillträde till denna utan Nejib B:s medgivande.

Av 14 kap. 8 § första stycket ÄktB följer att tingsrättens förordnande också innebar att Nejib B. fick rätt att använda Ewa B:s bohag. Av den definition som bohagsbegreppet har erhållit i äktenskapsbalken följer att förordnandet gav Nejib B. rätt att tills vidare behålla bl.a. fotoalbumen i ensam besittning även om dessa skulle ägas av Ewa B. Härav följer i sin tur att en av honom efter förordnandet vidtagen åtgärd att föra bort albumen från bostaden inte kunde betraktas som innefattande någon olovlig besittningsrubbing, även om albumen skulle ägas av Ewa B. ensam eller tillsammans med Nejib B. Nejib B. kunde således redan på grund härav inte efter förordnandet ha gjort sig skyldig till stöld av albumen. Av samma skäl var också ansvar för egenmäktigt förfarande beträffande albumen uteslutet. Jag vill i detta sammanhang erinra om att brottstidpunkten beträffande fotoalbumen på tvångsmedelsblanketten avseende beslutet den 14 juli 1992 angetts till år 1992, dvs. en tidsperiod när Nejib B:s innehav av dessa hade stöd i tingsrättens förordnande.

Det kan tilläggas att inte heller stöldbestämmelsens krav på *skada* var uppfyllt beträffande albumen, eftersom dessa saknade förmögenhetsvärde.

Eftersom Nejib B. till följd av förordnandet hade rätt att behålla fotoalbumen i ensam besittning kunde hans vägran att lämna ut dem inte ge stöd för ett antagande att han hade fränhänt Ewa B. albumen genom att ha tillägnat sig dem. Någon misstanke att han hade berövat Ewa B. hennes eventuella äganderätt till albumen t.ex. genom att ha avhänt sig dem har aldrig förelegat. Det framgår tvärtom klart av utredningen att en utgångspunkt för Ola Sandhs agerande hela tiden varit att Nejib B. hade tillgång till de eftersökta föremålen. Det fanns således inte heller grund för ett antagande att Nejib B. hade gjort sig skyldig till olovligt förfogande beträffande albumen.

De nu nämnda omständigheterna innebar vidare att det, även om bortförandet av fotoalbumen låg i tiden före förordnandet, inte fanns grund för en efter detta företagen husrannsakan i syfte att ta albumen i beslag för säkerställande av någon Ewa B. tillkommande rätt.

Som smyckena är beskrivna i polisanmälan framstår de som sådana Ewa B. tillkommande personliga tillhörigheter som kan jämföras med kläder. Härav följer att de inte faller in under äktenskapsbalkens bohagsbegrepp och att de därmed inte omfattades av regeln i 14 kap. 8 § första stycket ÄktB. Med utgångspunkten att smyckena tillhörde Ewa B. hade Nejib B. därför — i motsats till vad som gällde i fråga om fotoalbumen — inte någon laglig rätt att vägra att lämna ut dessa till henne om hon begärde att få dem.

Domstolsbeslutet om kvarboenderätt hade emellertid den konsekvensen i fråga om smyckena att Ewa B., genom att hon inte längre hade fritt tillträde till bostaden, avskars från besittningen av den egendom som förvarades där. Också i fråga om dessa föremål kom Nejib B. således att bli ensambesittare i förhållande till Ewa B. Situationen kan i detta hänseende närmast jämföras med det fallet att någon får egendom i sin besittning genom lån eller deposition. Det kan tilläggas att det inte heller vad gällde smyckena förelåg någon misstanke att Nejib B. hade rubbat Ewa B:s äganderätt genom att ha avhänt sig dem.

Det kan således sammanfattningsvis konstateras att det med hänsyn tagen till samtliga föreliggande omständigheter inte fanns någon objektiv grund för ett antagande att Nejib B:s innehav av fotoalbumen vid tidpunkten för tvångsmedelsbesluten i något hänseende stod i strid med lag, även om Ewa B. skulle ha äganderätt till dessa. Eftersom smyckena inte olovligen hade kommit i Nejib B:s besittning kunde han — under förutsättning att han inte hade fört bort dessa från bostaden före tingsrättens förordnande — inte heller misstänkas för vare sig stöld eller egenmäktigt förfarande beträffande dem. Av vad som har sagts i det föregående om innebörden av rättsreglerna på området följer däremot att det under den nyss angivna förutsättningen fanns utrymme för att anse att han genom sin vägran att lämna ut smyckena hade gjort sig skyldig till olovligt förfogande beträffande dessa.

Vid bedömningen av Ola Sandhs agerande måste emellertid beaktas att han inte kände till tingsrättens förordnande om kvarboenderätt. Frågan blir då vilken betydelse detta förhållande skall tillmätas vid bedömningen av vilka brottsmisstankar som kunde riktas mot Nejib B. Det finns i detta sammanhang också anledning att beröra frågan vilken skyldighet Ola Sandh kan ha haft att utreda de civilrättsliga relationerna mellan makarna innan han fattade besluten om husrannsakan.

Av polisanmälan framgick att Ewa B. sedan hösten 1991 inte längre bodde kvar i familjens bostad men att hon ändå hade tillgång till denna på något sätt, att hennes adress var sekretessbelagd, att Nejib B. bodde kvar i bostaden, att parterna stod i begrepp att "skifta bo" samt att det fanns en bodelningsförrättare utsedd. Det framgick vidare att fotoalbumen endast hade affektionsvärde.

En bedömning grundad enbart på dessa uppgifter skulle kunna leda till slutsatsen att Ewa B. "frivilligt" hade lämnat bostaden och inte kunde hindras från att återvända till denna och att hon därför fortfarande fick anses ha de föremål som fanns i bostaden i sin omedelbara besittning. Besittningsrubbningsrekvisitet i straffbestämmelserna om stöld och egenmäktigt förfarande skulle under denna förutsättning kunna anses vara uppfyllt genom att Nejib B. utan Ewa B:s medgivande undanskaffade henne tillhöriga föremål från bostaden. Det skulle vidare ha varit möjligt att tolka Nejib B:s vägran att lämna ifrån sig föremålen som tecken på att det förelåg ett *tillägnelseuppsåt* från hans sida, även om denna tolkning knappast var den som låg närmast till hands under de föreliggande omständigheterna. Slutligen kan konstateras att smyckena i motsats till fotoalbumen hade ett visst förmögenhetsvärde och att ett tillgrepp av dessa därför kunde innebära ekonomisk skada.

Slutsatsen av detta resonemang blir att det, under de nyss angivna förutsättningarna, fanns visst utrymme för ett antagande att smyckena hade blivit föremål för stöld och att det i varje fall fanns anledning att anta att brottet egenmäktigt förfarande hade begåtts. Eftersom fotoalbumen saknade förmögenhetsvärde och stöldbrottets skaderekvisit därför inte kunde uppfyllas beträffande dem, kunde dessa däremot som redan nämnts under inga omständigheter ha blivit föremål för stöld. I fråga om fotoalbumen tillkommer att äganderätsfrågan här var i hög grad oklar. Under förutsättning att Ewa B. — ensam eller tillsammans med Nejib B. — hade äganderätt till dessa kunde hon emellertid anses ha utsatts för en olovlig besittningsrubbning genom att Nejib B. förde bort dem från bostaden. Det kan därför konstateras att det med utgångspunkt i vad Ola Sandh kände till fanns viss grund för att anta att fotoalbumen hade blivit föremål för egenmäktigt förfarande.

Ola Sandhs agerande grundades således på ofullständiga kunskaper om de civilrättsliga relationerna mellan makarna. Frågan uppkommer då om han, innan han fattade besluten om husrannsakan, borde ha vidtagit några åtgärder för att klarlägga förhållandena.

Allmänt gäller att en åklagare måste iakta stor försiktighet när han har anledning att tro att en brottsanmälan har sin grund i en civilrättslig tvist och i första hand är avsedd att fungera som en påtryckning på motparten i tvisten. Det kan vidare konstateras att det finns särskild anledning att anta att det förhåller sig på det sättet när den ena maken anmäler den andra för stöld från det gemensamma hemmet samtidigt som det framgår att det föreligger en äktenskapsrättslig tvist mellan makarna. I situationer av detta slag kan åklagaren ofta inte nöja sig med att ta uppgifterna i anmälan för goda utan bör komplettera sitt beslutsunderlag genom att vidta egna utredningsåtgärder avseende bl.a. det civilrättsliga förhållandet mellan parterna före exempelvis ett beslut om användning av tvångsmedel. Han riskerar annars att de facto komma att agera som ett redskap för den ena parten i tvisten.

En naturlig åtgärd i det här aktuella fallet hade varit att inledningsvis höra Nejib B. om de förhållanden som nämndes i brottsanmälan. Saken var på intet sätt så brådskande att detta inte hade låtit sig göras. Dessutom befann sig Nejib B. på anstalt och var således lätt att nå.

Något förhör kom emellertid inte till stånd förrän efter det första beslutet, och de förhör som hölls uppfyllde inte de krav som kan ställas i en situation av det här aktuella slaget. Eftersom de civilrättsliga frågorna var av avgörande betydelse för den straffrättsliga bedömningen borde Ola Sandh noga ha tänkt igenom de aktuella frågeställningarna och gett förhørsledaren klara direktiv om vilka frågor Nejib B. skulle höras om. De förhör som hölls med Nejib B. kom emellertid i stället att gå ut på att förmå denne att ta fram föremålen. De omständigheter som hade betydelse för frågan om brottsmisstanken blev därmed aldrig utredda. Som en följd av att Ola Sandh inte hade gett erforderliga direktiv till förhørsledaren vidarebefordrades t.ex. aldrig den uppgift som Nejib B. lämnade till denne om sin kvarboenderätt till Ola Sandh.

4.2.2 Förekom synnerlig anledning att anta att man genom husrannsakingen skulle anträffa de eftersökta föremålen?

Förutom att det skall finnas anledning att anta att ett brott av viss svårhetsgrad har begåtts krävs för ett beslut om reell husrannsakan antingen att rannsakingen görs hos den som skäligen kan misstänkas för brottet eller, om den görs hos någon annan, att det förekommer synnerlig anledning att man där skall anträffa föremål som är underkastade beslag eller vinna annan utredning om brottet.

Kravet på synnerlig anledning innebär att det skall föreligga någon faktisk omständighet som påtagligt visar att man med fog kan förvänta sig att man påträffar föremål som är underkastade beslag eller vinner annan utredning om brottet (JO 1988/89 s. 70).

Uppgiften i polisanmälan om att Nejib B. hade setts bära in resväskor till sin granne utgör visserligen ett påstående om en faktisk omständighet. Det förhållandet att det vid tidpunkten för beslutet om husrannsakan hade förflutit cirka sju månader sedan denna iakttagelse hade gjorts borde emellertid redan den ha manat till eftertanke. Därtill kom att det såvitt framgick av uppgifterna i anmälan endast rörde sig om en gissning att de eftersökta föremålen fanns i väskorna. Kravet på "synnerlig anledning" kan därför inte anses ha varit uppfyllt vad gäller husrannsakan hos grannen.

Någon motsvarande faktisk omständighet har över huvud taget inte förelegat beträffande Nejib B:s farbror och f.d. hustru. Uppgiften att Nejib B. under sina permissioner brukade vistas hos sin farbror kan uppenbarligen inte i sig utgöra synnerlig anledning att anta att föremålen fanns där. Någon sådan slutsats kunde inte heller grundas på det förhållandet att det beslut som Ola Sandh fattade den 2 juni 1992 inte kom att verkställas hos grannen på grund av dennes vägran att medverka och att den husrannsakan som på grund av samma beslut

genomfördes hos Nejib B:s hustru inte gav något resultat. Det kan tilläggas att beslutet den 2 juni 1992 aldrig verkställdes såvitt det avsåg husrannsakan hos farbrodern.

Det kan således konstateras att det av nu angivna skäl, oavsett hur man ser på de brottsmisstankar som låg till grund för Ola Sandhs agerande, saknades lagliga förutsättningar såväl för beslutet om husrannsakan den 2 juni 1992 som för beslutet den 14 juli 1992.

4.3 Var besluten om husrannsakan förenliga med proportionalitetsprincipen?

Proportionalitetsprincipen innebär att den företagna tvångsåtgärden i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet skall stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. I varje enskilt fall skall det ske en prövning av om tvångsmedlet över huvud taget behöver tillgripas med hänsyn till omständigheterna eller om syftet kan tillgodoses genom någon mindre ingripande åtgärd. Denna prövning kan leda till att man avstår från att utnyttja tvångsåtgärden om den skulle få skadeverkningar som inte är rimliga i förhållande till vad som skulle stå att vinna (Gullnäs m.fl., Rättegångsbalken, Del 2, s. 23:56 f. och prop. 1988/89:124 s. 26 f.).

Enligt min mening får en bedömning att en husrannsakan i en bostad för eftersökande av sådan egendom av ekonomiskt värde som omfattades av beslutet den 2 juni 1992 är förenlig med proportionalitetsprincipen anses ligga inom ramen för vad som kan godtas. Jag kan däremot inte finna annat än att beslutet den 14 juli 1992 stod i strid med denna princip. Risker för att tvångsåtgärden skulle komma att få skadeverkningar som inte stod i rimlig proportion till vad som stod att vinna med denna — påträffandet av fotoalbum utan ekonomiskt värde — var uppenbar.

4.4 Sammanfattande straffrättslig bedömning

Jag har i det föregående funnit att det under alla omständigheter har saknats lagliga förutsättningar för de två besluten om husrannsakan på den grunden att det inte förelåg synnerlig anledning att anta att man genom åtgärderna skulle anträffa några föremål som var underkastade beslag eller vinna någon annan utredning om det påstådda brottet. I fråga om beslutet av den 14 juli 1992 tillkommer att detta får anses ha stått i strid med proportionalitetsprincipen.

I fråga om beslutet den 2 juni har emellertid den grundläggande förutsättningen för ett beslut om husrannsakan varit uppfylld, nämligen att det fanns anledning anta att ett brott som kunde följas av fängelse hade begåtts. Ola Sandhs ställningstagande att det fanns lagliga förutsättningar för detta beslut bör mot denna bakgrund anses falla inom ramen för utrymmet för sådana felbedömningar i lagtolknings- och lagtillämpningsfrågor som inte medför straffansvar (jfr NJA 1990 s. 86). Förundersökningen har därför inte omfattat detta beslut.

Vad gäller beslutet den 14 juli 1992, vilket endast avsåg eftersökande av fotoalbumen, var den civilrättsliga situationen däremot den att

Nejib B:s innehav av dessa vid tidpunkten för beslutet grundades på ett förordnande av domstol som tillerkände honom ensam rätt att använda albumen.

Av vad som sagts i det föregående framgår emellertid att Ola Sandh inte hade fullständig kunskap om de civilrättsliga relationerna mellan makarna och att det med utgångspunkt i de förhållanden som var kända för honom fanns ett visst utrymme för en på rättsliga överväganden grundad bedömning att albumen var föremål för brott från Nejib B:s sida.

Enligt min mening har Ola Sandh brustit i aktsamhet genom att inte, innan han fattade beslutet den 14 juli 1992, tillräckligt sätta sig in i gällande regler och genom att inte vidta de utredningsåtgärder som hade krävts för att klarlägga den föreliggande rättsliga situationen.

Vid den straffrättsliga bedömningen måste emellertid också beaktas att, såvitt framgår av utredningen, den husrannsakan som företogs med anledning av beslutet varken gav upphov till någon ekonomisk skada eller någon egentlig olägenhet för den person som berördes. Med hänsyn tagen till samtliga de omständigheter som framkommit och med beaktande av den tillämpning som tjänstefelsbestämmelsen fått i domstolspraxis anser jag mig inte kunna göra gällande att beslutet den 14 juli 1992 är av beskaffenhet att medföra straffansvar för tjänstefel. Jag beslutar därför att åtal inte skall väckas mot Ola Sandh och avslutar ärendet med den allvarliga kritik som ligger i det sagda.

Beslut om anhållande i utevaro av misstänkt som på grund av allvarlig skada vistas på sjukhus och om verkställighet av ett sådant beslut

(Dnr 988-1991)

ChefsJO Eklundh meddelade den 17 februari 1994 följande beslut.

Bakgrund

Ismail K. vände sig i november 1989 till JO med en anmälan mot Polismyndigheten i Märsta. Han anförde bl.a. att han var felaktigt misstänkt för mord.

Åklagarmyndighetens i Sollentuna akt i ärende C 1305-89 granskades. Av denna framgick bl.a. följande.

Den 7 oktober 1989 anmäldes till polisen att ett mord hade begåtts i en lägenhet i Upplands Väsby. När polis- och ambulanspersonal kom till lägenheten anträffades Ismail K. och Kristina T., som båda var knivskurna. Det konstaterades på sjukhuset att Kristina T. var död. Ismail K. fördes till operation. — Polispersonal besökte Ismail K. på sjukhusets intensivvårdsavdelning den 8 oktober. Ett förhör hölls mellan kl. 11.58 och 12.05. Påföljande dag mellan kl. 11.20 och 11.27 förhördes Ismail K. på nytt. Mot slutet av detta förhör delgavs Ismail K. misstanke om mord. Enligt upprättat personblad anhölls Ismail K. i sin frånvaro den 8 oktober 1989 kl. 16.15 av "då" Britt-Marie Hägglund. På personbladet fanns antecknat "K. ställdes under bevakning på

sin sjuksal 89-10-08 kl. 22, då bevakningspersonal från Securitas placerades intill hans sjuksäng. Därmed anses anhållningsbeslutet verkställt." Häkttningsframställning skedde den 9 oktober 1989 och vid en häkttningsförhandling den 10 oktober, vid vilken Ismail K. inte var närvarande, häktades han.

Med anledning av Ismail K:s anmälan utreddes vissa åtgärder som Polismyndigheten i Märsta hade ansvar för, bl.a. de närmare omständigheterna kring förhören med Ismail K. på sjukhuset. Under denna utredning hördes bl.a. distriktsåklagaren Stig Lindström och assistentåklagaren Britt-Marie Hägglund vid Åklagarmyndigheten i Danderyd, distriktsåklagaren Annica Lille vid Åklagarmyndigheten i Sollentuna samt utredningsmannen kriminalinspektören Sören Brandin.

Sedan denna utredning hade verkställts beslöt jag att i ett särskilt ärende — det nu aktuella — utreda även frågan om åklagarnas ställningstaganden rörande tvångsåtgärder mot Ismail K.

I ett beslut den 31 oktober 1991 avgjordes ärendet rörande Polismyndigheten i Märsta (dnr 3012-1989). I beslutet konstaterade jag bl.a. att åklagarens anhållningsbeslut den 8 oktober 1989 innebar att Ismail K. ansågs vara i varje fall skäligen misstänkt för brott och att Sören Brandin därför redan innan förhöret den 9 oktober påbörjades skulle ha underrättat Ismail K. om misstanken och hans rätt till försvarare.

Utredning

Vid förhören under utredningen i det tidigare ärendet framkom bl.a. följande.

Stig Lindström: Han hade beredskap den 7 oktober och kontaktades kl. 16.55 av Sören Brandin. Av anteckningar han gjort på en tvångsmedelsblankett framgår att Ismail K. hade anträffats i en lägenhet, att allt tydde på att han dödat en kvinna och försökt ta sitt eget liv, att skäl att gripa eller anhålla Ismail K. inte förelåg eftersom denne var intagen på sjukhus och inte befann sig i det skick att han hade möjlighet att lämna sjukhuset. Dagen efter överlämnade han ärendet till Britt-Marie Hägglund som då inträdde som beredskapsåklagare. Hon kontaktade honom på eftermiddagen för att diskutera hur hon skulle förfara.

Britt-Marie Hägglund: På eftermiddagen den 8 oktober kontaktades hon av Sören Brandin som uppgav att läkarna på sjukhuset hört av sig och sagt att de inte längre kunde garantera att Ismail K. kunde hållas kvar av dem. Sören Brandin tyckte detta var märkligt, eftersom han hade varit på sjukhuset tidigare under dagen och då uppfattat Ismail K. som mycket dålig. Att Sören Brandin hade hållit ett förhör vid detta tillfälle fick hon inte klart för sig. Hon och Sören Brandin diskuterade hur man skulle förfara. Deras resonemang gick ut på att Ismail K. inte var tillgänglig för förundersökning eftersom han var så dålig. Sören Brandin ville därför skjuta på tiden för frihetsberövandet så länge som möjligt. Hennes uppfattning var att så snart bevakning placerades ut måste Ismail K. anses som gripen. Hon beslutade därför att anhålla Ismail K. i hans frånvaro och beordrade Sören Brandin att gripa

honom genom att en vakt sattes ut; tidpunkten för gripandet skulle vara när vakten placerades ut. Om hon hade fått klart för sig att ett förhör hade hållits med Ismail K. och att denne hade delgetts misstanke, hade hon kunnat fatta ett vanligt anhållningsbeslut. Det var självklart mellan Sören Brandin och henne att Ismail K. skulle höras när han var talbar.

Sören Brandin: Det var när sjukhuset krävde bevakning från polisens sida som han kontaktade Britt-Marie Hägglund. De hade en lång diskussion om vilken form av frihetsberövande som kunde komma i fråga. Britt-Marie Hägglund rådfrågade även regionåklagarmyndigheten. Sedan fattade hon anhållningsbeslutet. Sören Brandin fick inga särskilda instruktioner om när Ismail K. skulle höras eller om delgivning av misstanke.

Ärendet remitterades till Riksåklagaren såvitt gällde den principiella frågan om tillämpningen av reglerna i 24 kap. 8 § rättegångsbalken (RB) i fall där en person vistas på sjukhus eller annan inrättning och inte anses kunna höras på grund av allvarlig sjukdom eller skada.

I ett yttrande den 19 juli 1993 anförde Riksåklagaren (riksåklagaren Torsten Jonsson) följande.

Innan jag går närmare in på den fråga som remissen rör — — — finner jag det nödvändigt att ta upp frågan om själva anhållningsbeslutet.

När åklagare först kontaktades i ärendet på eftermiddagen den 7 oktober 1989 noterade distriktsåklagaren Stig Lindström, som tjänstgjorde som beredskapsåklagare, att K. var misstänkt för dråp. Vidare noterade han att K. var svårt knivskuren och hade opererats men skulle överleva. Lindström fann att det inte förelåg skäl att gripa eller anhålla K. eftersom det inte fanns möjligheter för honom att lämna sjukhuset. I och med denna kontakt hade åklagaren övertagit förundersökningsledningen i ärendet.

Jag anser inte att någon kritik kan riktas mot den bedömning som Lindström gjorde. I detta skede var K. alltså nedsövd efter operation och det var en öppen fråga när hans medicinska tillstånd var sådant att förhör kunde hållas med honom. Det bör särskilt anmärkas att det inte har framkommit någon uppgift om att K. skulle ha varit gripen. Inga tidsfrister löpte således.

Påföljande dag aktualiserades frågan om tvångsmedel mot K. sedan sjukhuset underrättat polisen om att man inte längre kunde garantera att K. kunde hållas kvar. T.f. kommissarien Sören Brandin kontaktade då assistentåklagaren Britt-Marie Hägglund, som tjänstgjorde som beredskapsåklagare. Brandin berättade för Hägglund att han hade varit uppe på sjukhuset och träffat K. Enligt Brandins uppfattning var K. i mycket dålig kondition. På sjukhuset hade Brandin hållit ett samtal (som senare betecknats som förhör) med K. K. delgavs inte misstanke om brott och upplystes inte heller om sin rätt att anlita försvarare. Samtalet togs upp på band. Brandin nämnde emellertid inte detta för Hägglund.

Brandin och Hägglund diskuterade möjligheten att ordna bevakning på sjukhuset. Efter viss diskussion beslutade Hägglund att förklara K. anhållen i sin frånvaro såsom skäligen misstänkt för mord. Bevakning skulle anordnas på sjukhuset. Hägglund gav direktiv om att K. skulle höras så snart hans tillstånd tillät det.

En viktig fråga är då om reglerna i 24 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken om anhållningsbeslut i frånvaro var tillämpliga i den aktuella situationen.

Den som har anhållits skall tas i förvar (24 kap. 22 § rättegångsbalken). Ett anhållningsbeslut anses gå i verkställighet omedelbart om den misstänkte finns tillgänglig för verkställighet när beslutet meddelas (jfr NJA II 1943 s. 328 och JO 1954 s. 200). I övriga fall skall anhållningsbeslutet — som träder i kraft omedelbart — verkställas, vilket normalt sker genom gripande. Att bestämmelserna är avsedda att tillämpas på detta sätt framgår tydligare av hur paragraferna i fråga var utformade tidigare. I tidigare lydelse talades om att den misstänkte "inte var tillstädes" då beslutet meddelades. Senare användes termen "inte var närvarande". Samma uttryck användes för övrigt tidigare i fråga om häktning i frånvaro, dock med den skillnaden att i fråga om häktning i frånvaro tillämpningsområdet preciserades till misstänkt som inte var tillstädes *vid rätten*.

Frågan är då vad som avses med att den misstänkte finns tillgänglig för verkställighet av ett anhållningsbeslut. Det har ansetts att den som är gripen, även om det är på annan ort i Sverige, är tillstädes i den mening som avses med bestämmelsen i nuvarande 24 kap. 8 § rättegångsbalken (se JO 1954 s. 200). I dessa fall krävs inte någon särskild verkställighetsåtgärd. Ett gripande enligt 24 kap. 7 § rättegångsbalken, som är känt för åklagaren, torde därför enligt min mening utgöra hinder mot att förklara den gripne anhållen i sin frånvaro. Föreligger förutsättningar för ett s.k. direktanhållande, dvs. om den misstänkte har inställt sig, medtagits eller hämtats till förhör och finns tillgänglig hos polisen eller åklagaren vid åklagarens beslut torde inte heller anhållningsbeslut i frånvaro kunna meddelas. Det avgörande är således möjligheten att omedelbart verkställa anhållningsbeslutet utan särskild åtgärd.

Enligt min mening torde det däremot inte föreligga något hinder mot att förklara exempelvis den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller på någon annan typ av institution anhållen i sin frånvaro och att verkställa beslutet först vid en senare tidpunkt (jfr Fitger: Rättegångsbalken s. 24—27). I dylika fall är det visserligen känt var den misstänkte befinner sig men vederbörande är inte omedelbart tillgänglig för någon som är behörig att verkställa anhållningsbeslutet.

I detta fall var det fråga om en person vars uppehållsort var känd. Han var emellertid alltför skadad för att ett beslut om frihetsberövande skulle kunna verkställas. Skadorna förhindrade dessutom, i varje fall under tiden närmast efter operationen, att det förhör som skall föregå ett beslut om anhållande av en gripen kunde genomföras. Det sistnämnda innebar att det inte fanns rättsliga förutsättningar att besluta om s.k. direktanhållande. Den möjlighet till tvångsmedel som stod till buds var därför enligt min mening antingen att begära K. häktad i sin frånvaro eller att, vilket tedde sig naturligare med tanke på att utredningen nyss hade påbörjats, besluta om anhållande i frånvaro.

Om man utgår från de upplysningar som Hägglund hade till sitt förfogande, nämligen att det var fråga om ett mycket allvarligt brott, att sjukhuset inte längre kunde svara för att K. kvarhölls samt att K. alltfjämt var svårt sjuk och inte kunde höras framstod alternativet att anhålla K. i sin frånvaro enligt min mening som en rimlig lösning på situationen. Det framgår emellertid av utredningen att Hägglund sannolikt skulle ha utformat sitt tvångsmedelsbeslut annorlunda om hon känt till Brandins "förhör" med K.

Innan jag övergår till frågan om tillämpningen av bestämmelserna i 24 kap. 8 § rättegångsbalken i den uppkomna situationen vill jag kort nämna något om det ovan omtalade första förhöret med K.

I och med att åklagare hade inträtt som undersökningsledare ålåg det Brandin att hålla förundersökningsledaren informerad om allt av vikt som framkom under utredningsarbetet. Bland det viktigaste var givetvis K:s uppgifter om vad som hade inträffat i lägenheten. Mot den bakgrunden framstår det som oförklarligt att Brandin inte delgav Hägglund uppgifterna om samtalet med K. den 8 oktober 1989. Med tanke på att de formella förutsättningarna för ett förhör med misstänkt inte var uppfyllda — jag tänker då på delgivning av misstanke och underrättelse om rätten att anlita försvarare — är det emellertid tveksamt om Hägglund hade kunnat utforma sitt beslut annorlunda. De uppgifter som framkom vid samtalet borde dock ha ingått i hennes beslutsunderlag. Jag vill också framhålla att den polisman som åklagaren anlitat som biträde i en förundersökning självfallet inte kan lägga en egen bedömning av misstankegraden till grund för utredningsåtgärderna utan har att i sådana frågor rätta sig efter förundersökningsledarens uppfattning.

Enligt 24 kap. 8 § första stycket rättegångsbalken skall den som har anhållits i sin frånvaro förhöras av polisman eller åklagare så snart beslutet har verkställts. Om åklagaren inte redan har underrättats om frihetsberövandet skall det skyndsamt anmälas till honom. Efter förhöret skall åklagaren omedelbart ta ställning till om den misstänkte skall förbli anhållen. Det är därför viktigt att kunna fastställa när ett anhållningsbeslut i frånvaro verkställs. Tidpunkten för verkställighet av ett anhållningsbeslut i frånvaro har betydelse även för tillämpningen av andra bestämmelser i 24 kap. rättegångsbalken. Som exempel kan nämnas den anhållnes rätt att få besked om anhållningsbeslutet och grunderna för detta (24 kap. 9 §). Vidare utgör verkställigheten utgångspunkt för beräkning av fristen för häkttningsframställning enligt 24 kap. 12 § andra stycket. Eftersom domstol skall ta ställning till häkttningsfrågan inom fyra dygn från det faktiska frihetsberövandet (24 kap. 13 §) har tidpunkten för verkställighet betydelse även för domstolens handläggning.

Ett beslut om anhållande i frånvaro verkställs normalt genom att polisen griper den anhållne. Det finns emellertid situationer där denna huvudregel inte kan upprätthållas. Jag tänker då exempelvis på det fallet att en person som grips på bar gärning för ett visst brott vid registerkontroll befinns vara anhållen i frånvaro för ett annat brott. Något nytt gripande till verkställighet av det senare beslutet torde då inte komma i fråga eftersom den misstänkte redan är berövad friheten. Däremot måste tidpunkten för verkställighet av anhållningsbeslutet i frånvaro fastställas. Enligt min mening bör man kunna utgå från att ett beslut om anhållande i frånvaro — som inte har lett till något formellt gripande — verkställs senast när den misstänkte underkastas förhör enligt 24 kap. 8 § rättegångsbalken och därmed också underrättas om anhållningsbeslutet. Det bör särskilt anmärkas att förhör enligt 24 kap. 8 § rättegångsbalken med den som redan är anhållen i princip kan inskränkas till en kontroll av den anhållnes identitet och av att de särskilda anhållningsskälerna alltså är för handen. Något förhör om brottet behöver i princip inte genomföras (jfr JO 1954 s. 205), även om man normalt tillämpar den rutinen att höra den anhållne även om brottet.

I detta fall föreligger, såvitt jag har kunnat finna, ingen fullständig klarhet om när beslutet om anhållande gick i verkställighet, beroende på de speciella omständigheterna. Det kan givetvis ligga nära till hands att jämföra situationen att en allvarligt skadad person inte kan förhöras med en situation där någon som har gripits inte kan förhöras på grund av exempelvis drogberusning. För att en sådan jämförelse skall vara helt adekvat krävs dock att den skadade har gripits, vilket inte var

fallet med K. Det bör dock anmärkas att i de flesta fall som jag känner till där någon som misstänkts för ett allvarligt brott har påträffats på brottsplatsen har ett formellt gripande skett även om den misstänkte varit skadad och krävt sjukhusvård.

Om en person som är svårt skadad faktiskt berövats friheten, exempelvis genom ett gripande som inte har kunnat följas upp med ett förhör enligt 24 kap. 8 § rättegångsbalken eller genom ett anhållningsbeslut i frånvaro som har verkställts genom ett gripande på sjukhuset, löper sedvanliga frister. Det kan i ett sådant fall bli aktuellt att inom fyradynsfristen genomföra en häktningsförhandling trots att den misstänkte över huvud taget inte har kunnat höras.

Hägglund synes ha utgått från att beslutet om anhållande i frånvaro verkställdes genom att K. ställdes under bevakning på kvällen den 8 oktober 1989. En bevakning som utförs av polisen torde vara att jämföras med ett faktiskt gripande och kan därför utgöra verkställighet av ett anhållningsbeslut. Om bevakningen, som i detta fall, utförs av ett fristående bevakningsföretag anser jag däremot att saken ställer sig annorlunda. Reglerna i 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken om envarsgripande var inte tillämpliga eftersom K. inte hade påträffats på bar gärning eller flyende fot av personal från bevakningsföretaget. Regeln om envarsgripande av den som är efterlyst torde inte heller ha varit tillämplig. I fråga om envarsgripande förutsätts för övrigt att den gripne omedelbart överlämnas till polisman. För egen del anser jag således att en bevakningsåtgärd som utförts av annan än polisman inte kan ses som en verkställighet av ett anhållningsbeslut i frånvaro.

Enligt min mening verkställdes Hägglunds beslut att anhålla K. i sin frånvaro senast vid den tidpunkt då Brandin förhörde K. den 9 oktober 1989 och underrättade K. om anhållningsbeslutet. Jag delar den uppfattning som har framförts av bl.a. länspolismästaren i Stockholms län att K. givetvis redan vid förhörets början skulle ha underrättats om brottsmisstanken, anhållningsbeslutet och om sin rätt att anlita försvarare. Dessa, i och för sig allvarliga, formella brister leder dock enligt min mening inte till att förhöret kan betecknas som något annat än ett förhör enligt 24 kap. 8 § rättegångsbalken.

Sammanfattningsvis anser jag att ingen kritik kan riktas mot de åklagare som har beslutat i tvångsmedelsfrågorna rörande K. Jag vill också peka på att häktningsfrågan bringades under domstolsprövning genom en förhandling i K:s frånvaro den 10 oktober 1989, varvid han häktades.

Den situation som åklagarna ställdes inför i detta ärende var ovanlig och inrymde, som har framgått ovan, svåra rättsliga frågor där den nuvarande lagstiftningen ger mycket liten ledning. Över huvud taget finns föga diskuterat i litteraturen kring problemen med anhållande i frånvaro. Jag bifogar ett beslut som nyligen har meddelats av Riksåklagaren i ett annat ärende där det också var fråga om verkställigheten av anhållningsbeslut i frånvaro (uteslutet här).

Rättslig reglering

Den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott, för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller mer, får häktas, om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han

1. avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring och straff
2. genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning eller
3. fortsätter sin brottsliga verksamhet (24 kap. 1 § första stycket RB).

Om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, skall häktning ske, om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas (24 kap. 1 § andra stycket RB).

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

Om det finns skäl att anhålla någon, får en polisman i brådskande fall gripa honom även utan anhållningsbeslut. Om den som har begått brott, på vilket fängelse kan följa, påträffas på bar gärning eller flyende fot, får han gripas av envar. Envar får också gripa den som är efterlyst för brott. Den gripne skall skyndsamt överlämnas till närmaste polisman (24 kap. 7 § RB).

Såväl ett beslut om anhållande av någon i hans närvaro som ett anhållningsbeslut som fattas i den misstänktes frånvaro har omedelbar giltighet (JO 1954 s. 201; Gullnäs m.fl., Rättegångsbalken, Del 2, s. 24:29). Någon uttrycklig lagregel om hur verkställighet av ett anhållningsbeslut i den misstänktes frånvaro skall ske eller när det skall anses verkställt finns inte (jfr SOU 1993:60 s. 97 f.). Lagrådet anförde vid sin granskning av förslaget till polislag (1984:387) att det av 24 kap. 7 § RB indirekt framgår att en polisman också har befogenhet att gripa någon, när ett anhållningsbeslut redan har meddelats. Lagrådet ansåg det vidare, trots avsaknaden av bestämmelse i ämnet, vara tydligt att en polisman också har befogenhet att gripa en person för verkställighet av ett beslut om häktning (prop. 1983/84 s. 158 f.).

Om ett beslut att anhålla någon har meddelats i dennes frånvaro, skall han, så snart beslutet har verkställts, förhöras av polisman eller åklagare. Har åklagaren inte redan underrättats om frihetsberövandet, skall det skyndsamt anmälas till honom. Åklagaren skall efter förhöret omedelbart besluta om den misstänkte skall förbli anhållen (24 kap. 8 § första stycket RB).

När någon anhålls eller ett anhållningsbeslut som har meddelats i någons frånvaro verkställs, skall den anhållne få besked om det brott som han är misstänkt för samt grunden för anhållandet (24 kap. 9 § RB).

Om anhållningsbeslutet inte hävs, skall åklagaren inom viss föreskriven tid muntligen eller skriftligen göra framställning hos rätten om häktning av den anhållne (24 kap. 11 § första stycket RB). Om anhållningsbeslutet har meddelats i den misstänktes frånvaro, skall häktningsframställning enligt huvudregeln göras samma dag som beslutet verkställdes eller senast dagen därefter (24 kap. 12 § RB).

Har en häktningsframställning gjorts, skall rätten enligt huvudregeln samma dag eller senast dagen därefter hålla förhandling i häktningsfrågan. Förhandlingen får aldrig hållas senare än fyra dygn efter det att den misstänkte greps eller anhållningsbeslutet verkställdes (24 kap. 13 § RB).

Den som är gripen, anhållen eller häktad skall tas i förvar (24 kap. 22 § RB). En anhållen eller häktad persons kontakter med omvärlden kan inskränkas i olika hänseenden med stöd av 16 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. Bestämmelser om användning av våld i syfte att hindra en anhållen eller häktad person från att rymma finns i 24 kap. 2 § brottsbalken (BrB).

En anhållen eller häktad person har en ovillkorlig rätt att på begäran erhålla offentlig försvarare (21 kap. 3 a § första stycket RB).

Om någon har varit berövad friheten som anhållen, häktad eller intagen för rättspsykiatrisk undersökning under en sammanhängande tid av minst tjugofyra timmar skall denna tid enligt huvudregeln i 33 kap. 5 § BrB anses som tid under vilken ådömt fängelse har verkställts i anstalt.

Bedömning

I Riksåklagarens yttrande redovisas och diskuteras utförligt de frågeställningar som har varit aktuella för åklagarna i inledningen av brottsutredningen mot Ismail K.

Jag kan utan ytterligare kommentarer ansluta mig till vad som där sägs om själva anhållningsbeslutet. Jag delar således Riksåklagarens uppfattning att det var rimligt att besluta att anhålla Ismail K. i dennes frånvaro på det sätt som skedde. Jag anser vidare att beslutet borde ha blivit detsamma även om Britt-Marie Hägglund vid beslutstillfället hade känt till det förhör som Sören Brandin då redan hade hållit med Ismail K.

Riksåklagaren behandlar i sitt yttrande också frågan om när anhållningsbeslutet skulle anses vara verkställt.

Det kan vad gäller denna fråga inledningsvis konstateras att en situation av det aktuella slaget inte har förutsetts av lagstiftaren. Regleringen i rättegångsbalken utgår från ett tänkt skeende som innebär att den person som har anhållits i sin frånvaro påträffas av en polisman, vilken — eventuellt handgripligen — berövar honom friheten och för honom till en polisstation där han förhörs, varefter han, om han skall förbli anhållen, tas i förvar i polisarrest eller häkte. Den situation som åklagarna här ställdes inför skiljer sig på så gott som varje punkt från ett sådant händelseförlopp.

Britt-Marie Hägglund har uppgett att hon ansåg att Ismail K. var att anse som gripen i och med att han ställdes under bevakning. I 24 kap. 7 § första stycket RB avses med gripande en självständig tvångsåtgärd som vidtas av en polisman och som närmast kan betecknas som ett provisoriskt anhållande. Ordet används emellertid också som en benämning på en åtgärd från en polismans sida som innebär att han verkställer ett av någon annan fattat beslut om frihetsberövande med stöd av föreskrifter i 24 kap. RB. Några bestämmelser som direkt tar sikte på denna form av gripande finns inte i rättegångsbalken. Som redan har nämnts anses bestämmelsen i 24 kap. 7 § första stycket RB emellertid indirekt ge en polisman befogenhet att vidta också en sådan åtgärd. I 1920 års förslag till lag angående polisundersökning i brott-

mål samt häktning m.m. användes termen fasttaga som beteckning på en polismans ingripande för att verkställa ett häktningsbeslut (se JO 1993/94 s. 75 och den där gjorda hänvisningen till SOU 1932:29 s. 37).

Även om polismannens handlande vid de två typerna av gripande utåt kan se sig på samma sätt är det här fråga om två rättsligt sett skilda slag av åtgärder. I det första fallet rör det sig om ett självständigt tvångsmedelsbeslut fattat av en polisman som därvid har att ta ställning till om häktningsskäl föreligger. I det andra fallet saknas dessa moment helt.

I doktrinen förekommer uttalanden om den närmare innebörden av gripandeinstitutet gjorda med utgångspunkt i reglerna i 24 kap. 7 § första stycket RB. Enligt Olivecrona är gripande alltid ett effektivt gripande. Det innefattar att den misstänkte tas eller behålls i förvar (Olivecrona, Rättegången i brottmål, 3 uppl., s. 235). Ett gripande kan vara dels ett formligt fasttagande, dels en förklaring att någon som är närvarande t.ex. vid förhör är gripen.

Frågan om formerna för verkställigheten av ett anhållnings- eller häktningsbeslut som har fattats i den misstänktes frånvaro är inte reglerad i författning. Som nyss har nämnts anses emellertid en polisman ha befogenhet att verkställa ett sådant beslut genom att gripa den misstänkte. Det normala är att ett "verkställighetsgripande" rent faktiskt går till på samma sätt som ett självständigt gripande enligt 24 kap. 7 § första stycket RB.

Det står vidare klart att lagstiftaren har utgått från att ett anhållnings- eller häktningsbeslut avseende en person på fri fot inte kan verkställas utan polisens medverkan. Envar har visserligen enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB rätt att gripa den som är efterlyst för brott, men den gripne skall härefter skyndsamt överlämnas till närmaste polisman.

Britt-Marie Hägglund har varit av den uppfattningen att anhållningsbeslutet verkställdes genom att Ismail K. den 8 oktober ställdes under bevakning. Hon har härvid som nyss nämnts betecknat denna åtgärd som ett gripande. Bevakningen hade enligt vad utredningen utvisar beordrats av åklagaren och därefter ordnats genom att polismyndigheten anlitade personal från ett bevakningsföretag. Om polispersonal rent faktiskt infann sig på sjukhuset i samband med att bevakningspersonalen började sitt uppdrag framgår däremot inte av utredningen.

Riksåklagaren intar den ståndpunkten att åtgärden att ställa Ismail K. under bevakning av andra än polismän inte kan anses ha inneburit att anhållningsbeslutet verkställdes men att detta i stället inträffade senast när Ismail K. hördes enligt 24 kap. 8 § RB påföljande dag.

Avsaknaden av uttryckliga bestämmelser i ämnet medför att frågan om ett anhållningsbeslut skall anses vara verkställt eller ej inte kan besvaras med utgångspunkt enbart i om en polisman har använt ett förfarande som kan beskrivas som ett gripande, t.ex. att rent fysiskt ta fast den anhållne eller att beordra honom att följa med till polisstationen. Avgörande bör i stället i princip vara att det med anledning av

anhållningsbeslutet har vidtagits de åtgärder från polisens sida som i den aktuella situationen krävs för att den anhållne skall komma att stå under kontroll på sådant sätt att han inte kan avvika.

Eftersom Ismail K. fortfarande var i behov av sjukhusvård kunde verkställighet av anhållningsbeslutet inte ske genom att han genom polisens försorg fördes till häkte eller arrestavdelning. Ett gripande i sedvanlig bemärkelse var således inte möjligt. Jag delar den uppfattning som kommer till uttryck i Riksåklagarens yttrande att det i detta läge i princip var en tillräcklig åtgärd för verkställighet av anhållningsbeslutet att Ismail K. ställdes under bevakning. Ett sådant förfarande kan enligt min mening närmast jämföras med ett förvarstagande enligt 24 kap. 22 § RB.

Hur bevakningen rent praktiskt skall anordnas i en situation av det aktuella slaget får avgöras med utgångspunkt i förhållandena i det särskilda fallet. Omständigheter som härvid bör tillmätas betydelse är bl.a. den anhållnes hälsotillstånd, behovet av att kunna upprätthålla eventuella restriktioner i fråga om den anhållnes kontakter med omvärlden samt lokalförhållandena på platsen.

Om bevakningen av Ismail K. hade utförts av polismän hade det, som också framgår av Riksåklagarens yttrande, inte kunnat råda något tvivel om att anhållningsbeslutet skulle anses vara verkställt genom anordnandet av denna.

Frågan blir då vilken betydelse man skall tillmäta det förhållandet att bevakningen inte utfördes av polismän utan av personal från ett bevakningsföretag.

Bevakningspersonalens uppgift var uppenbarligen att förhindra att Ismail K. lämnade sjukhuset. Av 24 kap. 2 § BrB framgår att om den som är häktad, anhållen eller annars berövad friheten rymmer, får det våld brukas som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt för att rymningen skall hindras. I paragrafen sägs inte något om vem som har denna befogenhet att bruka våld. De personer som åsyftas är i första hand sådan personal på häkten och andra inrättningar, där frihetsberövade personer förvaras, som det åligger att hindra rymning (Beckman m.fl., Brottsbalken II 6:e uppl. s. 668). Av innehållet i paragrafens sista stycke kan motsatsvis dras den slutsatsen att befogenheten däremot inte tillkommer envar.

För att de från bevakningsföretaget utsända personerna skulle ha befogenhet att med stöd av den nu nämnda bestämmelsen tillgripa våld mot Ismail K. krävdes enligt min mening att de var individuellt knutna till polismyndigheten på ett sådant sätt att de kunde anses ta del i dennas verksamhet i det aktuella hänseendet (jfr 1 kap. 6 § sekretesslagen, 1980:100). Jag har inte underlag för att göra något uttalande om hur det kan ha förhållit sig i detta hänseende. — — —

Man kan, oavsett vilka rättsliga befogenheter bevakningspersonalen har haft, utgå från att det ålåg denna att underrätta polismyndigheten för det fall att Ismail K. skulle visa tecken på att vilja avlägsna sig. Med hänsyn till vad som har upplysts om dennes hälsotillstånd framstår redan detta förhållande enligt min mening som tillräckligt för att den anordnade bevakningen skulle framstå som en adekvat åtgärd för att

förhindra rymning. Det kan således på goda grunder hävdas att Ismail K. genom denna stod under sådan kontroll från polismyndighetens sida att han rent faktiskt var berövad sin rörelsefrihet. Såvitt utredningen visar förändrades inte bilden i det nu behandlade hänseendet i samband med det förhör enligt 24 kap. 8 § RB som hölls med Ismail K. den 9 oktober 1989.

Jag vill vidare rent allmänt framhålla att det ligger i den misstänktes intresse att de i 24 kap. 12 och 13 §§ RB angivna fristerna för avgivande av häktningsframställning respektive hållande av häktningsförhandling beräknas från den tidpunkt när polismyndigheten på ett tydligt och adekvat sätt tar ansvaret för en anhållen person, oavsett de närmare formerna för detta. Det är av rättssäkerhetsskäl angeläget att frågan om frihetsberövande blir föremål för domstolsprövning så snart som möjligt, även om det i en situation som den aktuella skulle visa sig vara omöjligt att dessförinnan hålla något förhör enligt 24 kap. 8 § RB. Det finns i sammanhanget vidare anledning att erinra om bestämmelserna 33 kap. 5 § BrB om avräkning från ådömt fängelsestraff av den tid som den dömda varit berövad sin frihet som anhållen eller häktad samt om den ovillkorliga rätt till offentlig försvarare som enligt 21 kap. 3 a § RB tillkommer en anhållen person.

Jag är av nu redovisade skäl närmast benägen att inta den ståndpunkten att anhållningsbeslutet var att anse som verkställt redan i och med att Ismail K. ställdes under bevakning på sjukhuset. En annan sak är att det kunde ha funnits anledning att överväga frågan om man redan vid detta tillfälle skulle hålla ett anhållningsförhör med Ismail K. eller i varje fall underrätta honom om det brott som han var misstänkt för och om grunden för anhållandet samt om hans rätt till försvarare. Av vad som har upplysts om skälet till att bevakningen anordnades och om att det redan tidigare hade hållits ett förhör med Ismail K. framgår att dennes tillstånd i varje fall inte helt uteslöt ett sådant förfarande.

Som framhålls i Riksåklagarens yttrande var den föreliggande situationen av ovanligt slag och inrymde svårbedömda rättsliga frågor. Åklagarnas handläggning av tvångsmedelsfrågorna har enligt min bedömning stått i god överensstämmelse med rättegångsbalkens regelsystem och har inneburit att Ismail K:s intressen har tillvaratagits på ett fullgott sätt.

Underrättelse till målsäganden om beslut att inte väcka åtal

(Dnr 2867-1992)

I protokollet från en inspektion av en åklagarmyndighet anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

I 14 § andra stycket förundersökningskungörelsen (1947:948) föreskrivs att, om det beslutas att förundersökning inte skall inledas eller att en inledd förundersökning skall läggas ned eller att åtal inte skall väckas, underrättelse skall ske till målsägande som angett brottet eller anmält enskilt anspråk i anledning av brottet eller begärt att bli

underrättad. Jag har vid prövningen av klagomål samt vid inspektioner lagt märke till att praxis varierar i fråga om underrättelse till målsäganden. Vad som synes vålla problem är hur uttrycket "som angett brottet" skall tolkas. En möjlig tolkning är att endast s.k. angivelsebrott åsyftas. En annan tolkning är att bestämmelsen avser alla de fall där målsäganden gjort anmälan om brottet.

Mot bl.a. denna bakgrund har jag beslutat att i ett särskilt ärende utreda frågan om åklagarmyndighetens skyldighet att underrätta målsäganden i de fall där denne inte anmält enskilt anspråk eller begärt att bli underrättad.

Sedan åklagarmyndigheten yttrat sig anförde *chefsJO Eklundh* följande i ett beslut den 11 november 1993.

Som har anförts i det föregående föreskrivs det i 14 § andra stycket förundersökningskungörelsen (FUK) att, om det beslutas att förundersökning inte skall inledas eller att en inledd förundersökning skall läggas ned eller att åtal inte skall väckas, underrättelse skall ske bl.a. till målsägande som angett brottet. Bestämmelsen i 14 § andra stycket FUK fick sin nuvarande lydelse genom förordningen SFS 1988:7. Ändringen trädde i kraft den 1 februari 1988.

Som jag konstaterade i protokollet från inspektionen varierar praxis i fråga om underrättelse till målsäganden och problemet synes härvid vara hur uttrycket "som angett brottet" skall tolkas.

I promemorian (Ds Ju 1986:10) Ändrade regler om enskilt anspråk vid förundersökning och rättegång m.m. behandlades främst vissa processrättsliga frågor. Vidare behandlades — ur ett bredare perspektiv — frågan om bättre information till målsäganden under förundersökningen och vid domstolsbehandlingen. Bl.a. anfördes (s. 55) att skyldigheten enligt gällande rätt att underrätta målsäganden var begränsad i flera hänseenden. Bara sådana målsägande som hade angett brottet eller anmält enskilt anspråk i anledning av brottet skulle underrättas. Vidare hade det undantaget gjorts att någon underrättelse inte behövde lämnas om det inte fanns någon som skäligen kunde misstänkas för brottet. I promemorian föreslogs bl.a. att målsäganden alltid skulle underrättas när en åklagare beslutade att inte inleda förundersökning, att lägga ned en förundersökning eller att inte väcka åtal och att bestämmelserna i 14 § förundersökningskungörelsen borde ändras i enlighet härmed (s. 58 ff.).

I proposition 1987/88:1 om ändring i rättegångsbalken (enskilt anspråk vid förundersökning och rättegång) anförde departementschefen (s. 5) att han avsåg att ta upp de frågor som aktualiserats i promemorian och som krävde lagändring och att i ett senare sammanhang för regeringen anmäla frågan om de övriga åtgärder, bl.a. ändringar i förundersökningskungörelsen, som promemorian gav anledning till. Genom ovannämnda förordning (SFS 1988:7) ändrades bl.a. 14 § andra stycket FUK — förutom redaktionellt — endast på det sättet att det tillades att underrättelse skulle ske om målsäganden begärt att bli underrättad. Vidare ändrades tredje stycket så att åklagarens underrättelseskyldighet utvidgades till att avse också de fall där ingen varit skäligen misstänkt för brottet.

I Justitiedepartementets promemoria (Ds 1993:29) Brottsoffren i blickpunkten — åtgärder för att stärka brottsoffrens ställning har därefter uttalats att det är rimligt att alla målsägande som så önskar skall få besked om olika beslut som fattas i ärendet och som innebär förändringar i handläggningen. Det föreslås därför bl.a. att målsäganden skall tillfrågas om huruvida han eller hon vill ha besked om sådana beslut (s. 41). Någon författningsändring med anledning av förslaget har inte skett.

Enligt 20 kap. 5 § rättegångsbalken (RB) får brott av målsägande anges till åtal hos åklagare eller polismyndighet. Med angivelse till åtal är att förstå en till åklagare eller polismyndighet riktad anmälan om brott (jfr Olivecrona, Rättegången i brottmål enligt RB, tredje upplagan, s. 81, och Kommentarer till Brottsbalken II, femte upplagan, s. 176). Bestämmelsen i paragrafen gäller vare sig angivelse är villkor för allmänt åtal eller inte (Gärde m.fl., Nya rättegångsbalken jämte lagen om dess införande, med kommentarer, s. 239).

Rättegångsbalken anger inte någon viss form för angivelse. En angivelse kan alltså göras både muntligen och skriftligen. I de fall där angivelse av målsäganden är föreskriven som villkor för allmänt åtal — s.k. angivelsebrott — ligger det i sakens natur att åklagare måste vid domstolen kunna styrka att angivelse har skett. I praktiken är det därför brukligt att angivelsen i sådana fall dokumenteras på lämpligt sätt, t.ex. genom att polismyndigheten i samband med att en anmälan från målsäganden tas upp markerar på anmälningsblanketten huruvida brottet anges till åtal (Gullnäs m.fl., Rättegångsbalken, Del 2, s. 20:10, och NJA II 1943 s. 258).

I 20 kap. 8 § första stycket RB föreskrivs att målsäganden inte får väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal, med mindre han angett brottet och åklagaren beslutat att åtal inte skall äga rum. Den första förutsättningen för att målsäganden skall kunna utöva sin åtalsrätt — att han angett brottet — innebär att målsäganden hos åklagare eller polismyndighet måste ha muntligen eller skriftligen gett uttryck åt en önskan att brottet beivras. Kravet på angivelse gäller även när sådan angivelse inte utgör villkor för åklagarens rätt att åtala brottet (Gullnäs m.fl., a.a., s. 20:37, och NJA II 1943 s. 264).

Vidare har Riksåklagaren (RÅ) i ärendet ÅD 282-90 haft att ta ställning till bl.a. frågan om underrättelse automatiskt bort ske direkt till en kvinna som gjort en anmälan om sexualbrott mot hennes minderåriga barn. I ett beslut den 16 juli 1990 konstaterade RÅ att åklagarens beslut att lägga ned förundersökningen hade expedierats till målsägandebiträdet men sänts till barnens mor först sedan hon begärt att få del av beslutet. RÅ uttalade i denna del bl.a. följande.

Enligt 14 § 2 stycket förundersökningskungörelsen (1947:948) skall sålunda underrättelse bl.a. ske till målsägande som angett brottet. A. (anm. åklagaren) har alltså haft skyldighet att lämna en underrättelse till ML i egenskap av vårdnadshavare för målsägandena.

Av vad som nu anförts framgår tydligt att uttrycket "som angett brottet" måste anses avse alla de fall där målsäganden gjort anmälan om detta oavsett om det är fråga om ett s.k. angivelsebrott eller ej.

1994/95:JO1

Polismyndighets skyldighet att biträda med
handräckning enligt 47 § andra stycket 2 lagen
(1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård

(Dnr 2799-1992)

Anmälan

Krister Lagergren, som är överläkare vid psykiatriska klinikens akutmottagning, Karolinska sjukhuset, kritiserade i en anmälan hit Polismyndigheten i Solna för dess tillämpning av 47 § andra stycket 2 lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT). Av anmälan framgick bl.a. följande.

Från psykiatriska klinikens akutmottagning vid Karolinska sjukhuset begärdes vid ett flertal tillfällen biträde enligt 47 § andra stycket 2 LPT av Polismyndigheten i Solna för att föra olika patienter till andra sjukvårdsinrättningar sedan vårdintyg hade utfärdats. I anmälan redovisades tre fall gällande patienterna S, F och K, när man begärt sådant biträde av polismyndigheten för att föra patienterna till Löwenströmska sjukhuset resp. Beckomberga sjukhus. I samtliga fall hade polismyndigheten, under hänvisning till att begärd åtgärd saknade stöd i lag, avslagit begäran. Beträffande S. anförde Krister Lagergren besvär över polismyndighetens beslut.

Utredning

Ärendet remitterades till Polismyndigheten i Solna för upplysningar och yttrande angående de närmare överväganden som gjorts i samband med att polismyndigheten avslagit begäran om handräckning enligt 47 § andra stycket 2 LPT.

Polismyndigheten anförde i sitt yttrande till JO bl.a. följande.

Mellan den tidigare gällande lagstiftningen, lag (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV), och den nu gällande lagen, lag (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT), är det i princip ingen skillnad vad gäller handräckningsparagraferna. Det är polismyndighetens uppfattning att en olycklig praxis har utvecklats i Stockholms län avseende transport av patienter mellan olika sjukhus. Sjuktransporterna ombesörjes under beteckningen handräckning. I det följande kommenteras enbart LPT.

Avseende S. — — — ärendet är överklagat och har överlämnats till Länsstyrelsen för prövning — — —

Beträffande F. — — — — — Ärendet har vunnit laga kraft.

Ärendet K. — — — har — — — avslagits två gånger eftersom det vid båda tillfällena rörde sig om en sjuktransport *mellan* två sjukhus där vård kan erbjudas. Hanteringen av patienten torde sjukvården vara skyldig att klara med de till buds stående möjligheterna att omhänderta patienten enligt 4 och 6 §§. Av paragraferna framgår att man har fyra dagar på sig att ombesörja sjuktransporten.

Det som skiljer i tolkning av 47 § och 2 st 2 p mellan Karolinska Sjukhuset och polismyndigheten torde vara hur långt man menar sig kunna tänja begreppet *till* sjukvårdsinrättning. Enligt polismyndighetens uppfattning är det sjukvården som har ansvaret för sjuka människor. I och med att patienten befinner sig på en sjukvårdsinrättning som kan ge stöd och behandling menar vi att patienten skall transporteras inom sjukvården och inte med handräckning av polis. Polismyndigheten tolkar begreppet till sjukvårdsinrättning som just *till* och *inte mellan* två sjukvårdsinrättningar.

Länsstyrelsen i Stockholms län uttalade i beslut den 17 februari 1993 (dnr 657-92-15397) i ärendet beträffande S. att handräckningsbegäran från Karolinska sjukhuset borde ha bifallits med stöd av 47 § andra stycket 2 LPT.

I beslut den 2 september 1993 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Rättslig reglering

I lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) ges föreskrifter om psykiatrisk vård som är förenad med frihetsberövande och annat tvång (tvångsvård). LPT trädde i kraft den 1 januari 1992 och ersatte lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV). Föregångare till LSPV var sinnessjuklagen av den 19 september 1929 (nr 321).

Av 4 § LPT framgår att beslut om intagning på en sjukvårdsinrättning för tvångsvård inte får fattas utan att ett läkarintyg (vårdintyg) har utfärdats. Av intyget skall framgå att det finns sannolika skäl för att förutsättningarna för tvångsvård av patienten är uppfyllda. Vårdintyget skall grundas på en särskild läkarundersökning och, enligt huvudregeln, utföras av en legitimerad läkare. Om undersökningen inte kan utföras med patientens samtycke, får patienten tas om hand för undersökning. Ett beslut om sådant omhändertagande får fattas endast av läkare i allmän tjänst.

Vårdintyg får utfärdas endast i omedelbar anslutning till läkarundersökningen. Den läkare som har utfärdat vårdintyget skall se till att det snarast kommer till den sjukvårdsinrättning där frågan om intagning för tvångsvård skall prövas (5 § LPT). Den läkare som har utfärdat vårdintyget förutsätts ha telefonkontakt med jourhavande läkare på den sjukvårdsinrättning där intagningen avses ske — vilken således är identisk med den inrättning där intagningsfrågan skall prövas — för att meddela att patienten kommer samt för att lämna en orientering om patienten. Det är därvid tänkt att patienten och vårdintyget skall anlända i princip samtidigt till sjukvårdsinrättningen (prop. 1990/91:58 s. 107).

Senast 24 timmar efter patientens ankomst till sistnämnda vårdinrättning skall frågan om tvångsvård prövas. Patienten får efter beslut av tjänstgörande läkare hindras att lämna vårdinrättningen innan frågan om intagning avgjorts. Ett beslut om intagning får inte grundas på ett vårdintyg som är äldre än fyra dagar. Ett sådant beslut fattas av en chefsöverläkare vid en enhet för psykiatrisk vård. Beslutet får inte fattas av den läkare som har utfärdat vårdintyget (6 § LPT).

I 47 § andra stycket LPT finns föreskrifter om skyldighet för polismyndigheten att lämna biträde i olika situationer. Enligt punkt 1 har en läkare som är behörig att besluta om omhändertagande för vårdintygsundersökning rätt att begära sådant biträde för att han skall kunna genomföra en undersökning för vårdintyg. Denna rätt till biträde syftar enligt vad som sägs i förarbetena i första hand till att göra det möjligt för den läkare som skall utföra undersökningen att få tillträde till den bostad eller det utrymme där den enskilde befinner sig. Om den som skall undersökas går med på att låta undersöka sig i sin bostad och undersökningen lämpligen kan ske där, bör polishandräckning för transport till en läkarmottagning inte komma i fråga om inte starka skäl talar för det (a. prop. s. 104, 146 och 286).

I 47 § andra stycket 2 LPT föreskrivs att polismyndigheten på begäran av en läkare som är behörig att besluta om omhändertagande för vårdintygsundersökning eller av chefsöverläkaren skall lämna biträde för att föra patienten till en sjukvårdsinrättning sedan vårdintyg har utfärdats. Den chefsöverläkare som åsyftas är chefsöverläkaren vid den sjukvårdsinrättning där frågan om intagning skall prövas och där intagningen avses ske (a. prop. s. 287). Regeln syftar således till att säkerställa att intagningsfrågan kan prövas.

Bedömning

Det kan inledningsvis konstateras att varken lagtexten i sinnessjuklagen och LSPV eller förarbetena till dessa lagar ger någon vägledning i den fråga som ärendet gäller utöver vad som framgår av LPT och dess förarbeten (SOU 1927:10, SOU 1964:53, prop. 1966:53).

Som framgår av redogörelsen för gällande regler är syftet med bestämmelsen i 47 § andra stycket 2 LPT att göra det möjligt att genomföra en prövning av intagningsfrågan sedan vårdintyg utfärdats. Denna prövning skall göras av chefsöverläkaren vid den sjukvårdsinrättning där intagningsfrågan skall prövas och där intagning avses ske. Rätt att begära polishandräckning har i bestämmelsen tillagts dels läkare som är behöriga att besluta om omhändertagande för vårdintygsundersökning, dels den chefsöverläkare som skall pröva intagningsfrågan.

Bestämmelsen anger inte någonting om varifrån den enskilde skall föras. Det ligger emellertid i sakens natur att utgångspunkten för transporten normalt får antas vara den plats där vårdintygsundersökningen har ägt rum. Som framgår av det föregående innehåller 4 § LPT inga föreskrifter om platsen för denna undersökning. I förarbetena sägs emellertid att den enskilde, om det inte är omöjligt eller uppenbart olämpligt, bör undersökas där han befinner sig. Som redan har nämnts kan polishandräckning enligt 47 § andra stycket 1 LPT tillgripas för att man skall kunna bereda sig tillträde t.ex. till den enskildes bostad och där genomföra undersökningen. Det har emellertid förutsatts att polishandräckning enligt punkt 1 i vissa fall skall kunna komma i fråga också för att transportera den enskilde till en läkarmottagning (a. prop. s. 286).

Av det sagda framgår klart att lagstiftaren har förutsatt att regeln om polishandräckning i 47 § andra stycket 2 skall kunna tillämpas också när en enskild för vilken vårdintyg har utfärdats skall transporteras exempelvis från en sjukvårdsinrättning under förutsättning att transportens mål är den sjukvårdsinrättning där intagningsfrågan skall prövas och intagning avses ske. Frågan om utgångspunkten för transporten saknar med andra ord i denna situation betydelse för polismyndighetens skyldighet att lämna den begärda handräckningen. — — — Jag vill vidare för tydlighetens skull framhålla att det inte ankommer på polismyndigheten att avgöra vid vilken sjukvårdsinrättning intagningsfrågan lämpligen kan prövas eller att i övrigt göra en materiell prövning av förutsättningarna för en transport. Slutligen bör framhållas att det naturligtvis inte ankommer på polismyndigheten att biträda med handräckning enligt 47 § andra stycket 2 LPT sedan frågan om intagning har avgjorts.

Polisens användning av handfängsel

(Dnr 2888-1991)

I ett beslut den 3 april 1992 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Av 15 och 18 §§ lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. följer att den som tas i förvar i polisarrest får beläggas med fängsel dels under transport och annars under vistelse utom förvaringslokalen om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, dels i övrigt för att betvinga våldsamt uppträdande av den omhändertagne, om andra medel visar sig otillräckliga och det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till den omhändertagnes egen eller annans säkerhet till liv eller hälsa.

De nu angivna reglerna är inte tillämpliga i fråga om omhändertagna personer som inte förvaras i polisarrest. Det har gjorts gällande (Berggren—Munck: Polislagen s. 110) att polisens befogenhet att i sådana fall använda fängsel grundar sig på bestämmelserna i 24 kap. 2 § brottsbalken, som reglerar möjligheterna att använda våld mot den som är intagen på kriminalvårdsanstalt eller som är häktad, anhållen eller annars berövad friheten och som rymmer eller gör motstånd mot någon under vars uppsikt han står.

Den rättsliga grunden för att använda fängsel i de nu åsyftade fallen torde emellertid i stället stå att finna i bestämmelserna i 10 § polislagen, vilka ersatt de regler om polismäns rätt att bruka våld under tjänsteutövning som tidigare fanns intagna i 24 kap. 2 § brottsbalken (prop. 1983/84:111 s. 94 och 142). Enligt 10 § första stycket polislagen får en polisman, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd bl.a. om han möts med våld eller hot om våld eller någon som skall häktas, anhållas eller annars med laga stöd berövas friheten försöker undkomma eller polismannen på annat sätt möts av motstånd när han skall verkställa ett frihetsberövande.

Av betydelse i sammanhanget är vidare föreskrifterna i 17 § polislagen. Av dessa framgår att det vid ett omhändertagande enligt polislagen skall tillses att åtgärden inte orsakar den omhändertagne större olägenhet än som är oundviklig med hänsyn till åtgärdens syfte eller väcker onödigt uppmärksamhet. Som redan nämnts gäller vidare att den som har omhändertagits inte får underkastas annan inskränkning i sin frihet än som påkallas av ändamålet med åtgärden, ordningen på förvaringsplatsen eller allmän säkerhet. Detta lagrum ger liksom 8 § polislagen uttryck bl.a. för de s.k. behovs- och ändamålsprinciperna. Med hänsyn till att det från integritetssynpunkt är fråga om en ingripande åtgärd får det självfallet inte förekomma att fängsel används rutinmässigt i samband med omhändertaganden eller att de används enbart av praktiska skäl (jfr JO 1979/80 s. 129).

Delgivning med person som sitter i sammanträde inom stängda dörrar

(Dnr 3404-1992)

Anmälan

Per L. kritiserade i en anmälan hit bl.a. Polismyndigheten i Kalmar med anledning av en polismans agerande vid en delgivning. I anmälan angavs att polismannen hade berett sig tillträde till ett sammanträde hos kommunstyrelsen i Borgholm för att genomföra en delgivning med Per L., som är ledamot av kommunstyrelsen.

Utredning

Ärendet remitterades till Länsstyrelsen i Kalmar län för utredning och yttrande.

Länsstyrelsen (biträdande länspolismästaren Jan Gustafsson) inkom med remissvar till vilket var fogat bl.a. ett förhör med polisassistenten Åke Johansson, som hade utfört den aktuella delgivningen.

Från förhöret med Åke Johansson antecknas följande.

Johansson tjänstgör sedan lång tid som polisassistent i Borgholms polisområde vid polismyndigheten i Kalmar. Han har god kännedom om klaganden, Per L.

Per L. får förhållandevis många delgivningar via polisen i Borgholm. Det är känt för all personal vid polisområdet att Per L. är särdeles svår att delge. — — —

Johansson begav sig till stadshuset i Borgholm. Av personal där fick han veta att Per L. fanns i ett visst rum på övre våningen. Någon vetskap om pågående sammanträde e.d. fick inte Johansson, han gick till det rum där det uppgavs att Per L. skulle finnas. Han kan inte erinra sig någon tänd skylt om pågående sammanträde e.d. Johansson knackade på dörren och gick in. Ingen gjorde något försök att avvisa honom. Johansson såg att ett sammanträde pågick. Han såg också att Per L. satt alldeles vid dörren. Johansson vände sig till Per L. och sade att han hade en delgivning till denne, han räckte fram den och uppmanade Per L. att kvittera. Per L. sade "är det nödvändigt nu" och Johansson svarade att "det är alltid nödvändigt när det gäller dig",

därvid åsyftande svårigheterna att på annat sätt nå Per L. Denne kvitterade då försändelsen och gav kvittot till Johansson, som tackade för sig och lämnade lokalen. Hela uppdraget var klart på mindre tid än en minut. Ingen annan vid sammanträdet närvarande kommenterade det hela och Johansson tror knappast att de övriga ens hörde de få ord som växlades mellan honom och Per L.

Länsstyrelsen (biträdande länspolismästaren Jan Gustafsson) anförde bl.a. följande.

— — — Eftersom kammarrätten yrkat på omgående delgivning med Per L., och med sin mångåriga kännedom om hur svårt det är att nå denne för delgivning, beslöt Johansson att genomföra delgivningsuppdraget trots att han råkat komma in till ett pågående sammanträde. Ingen av övriga sammanträdesdeltagare sade något därom, ej heller ordföranden/kommunalrådet. Hela uppdraget genomfördes dessutom mycket snabbt, enligt Johansson på mindre än en minut, varför "störningen" måste anses ha varit minimal.

Sättet att delge Per L. kan synas strida mot vad som sägs i 2 a § delgivningsförfordningen, men med hänsyn till förevarande omständigheter och vad som framkommit i förhöret får det anses förstäligt att delgivningsuppdraget genomförts på sätt som skett.

I beslut den 25 oktober 1993 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Bedömning

För att verkställa delgivning har bl.a. polismän enligt 29 § första stycket delgivningslagen (1970:428) rätt att få tillträde till enskilt område som inte utgör bostad. Någon annan begränsning av rätten till tillträde till enskilt område görs inte i delgivningslagen.

Någon närmare redogörelse för innebörden av begreppet enskilt område finns inte i delgivningslagens förarbeten. Det kan emellertid utläsas att avsikten med bestämmelsen i 29 § har varit att möjliggöra tillträde till sådana platser som trappuppgångar, industriområden, fabrikslokaler och fartyg. Som exempel på platser som omfattas av uttrycket nämns sådana områden som utgör den söktes arbetsplats. Det framgår vidare att sådana platser som sjukhus, kriminalvårdsanstalter, häkten och militära anläggningar innefattas i begreppet enskilt område. Det är således endast den mest privata sfären som har undantagits från tillträdesrätten (prop. 1984/85:109 s. 55, 67).

Reglerna om delgivningsförfarandet innebär bl.a. att personer som inte vill medverka till delgivning i enklare former får finna sig t.ex. i det obehag som det kan innebära att delgivning sker genom stämningssman på den söktes arbetsplats (a. prop. s. 25). Att delge någon på hans arbetsplats eller på någon annan därmed jämförbar plats kan således inte i sig anses stå i strid med föreskriften i 2 a § delgivningsförfordningen (1979:101) att det vid genomförandet av delgivning skall tillses att de åtgärder som vidtas inte vållar den sökta eller annan onödigt uppmärksamhet.

Det kan mot denna bakgrund inte råda något tvivel om att det i princip är tillåtet att verkställa delgivning med en person som uppe-

håller sig i ett kommunalhus eller någon annan liknande förvaltningsbyggnad under förutsättning att delgivningen där genomförs på ett sätt som står i överensstämmelse med 2 a § delgivningsförfordningen.

I det här aktuella fallet skedde delgivning vid ett sammanträde med kommunstyrelsen. Sådana sammanträden äger rum inom stängda dörrar och utomstående personer har således i princip inte tillträde till dem (jfr 6 kap. 19 § kommunallagen, 1991:900).

Enligt min mening kan man inte i regeln i 29 § delgivningslagen om rätten för bl.a. en polisman att få tillträde till enskilt område för att verkställa delgivning läsa in en befogenhet för denne att i sådant syfte bereda sig tillträde till ett sammanträde med en kommunal nämnd eller till ett sammanträde inom stängda dörrar vid någon annan myndighet. Det kan tilläggas att det redan av bestämmelsen i 2 a § delgivningsförfordningen får anses följa att det inte får förekomma att man verkställer delgivning med någon som deltar i ett sammanträde av det slag som nu har nämnts.

Omständigheterna i det här aktuella fallet var sådana att det inte finns anledning att rikta någon kritik mot Åke Johansson för att han sökte Per L. i stadshuset. Åke Johansson har uppgett att han av personal vid stadshuset blev visad till det rum som Per L. befann sig i. Jag har inte någon anledning att ifrågasätta riktigheten av vad Åke Johansson har berättat om att han inte blev informerad om att kommunstyrelsen sammanträdde där och att han inte heller observerade någon tänd skylt om pågående sammanträde utanför det anvisade rummet.

Jag anser mig mot bakgrund av dessa omständigheter inte kunna kritisera Åke Johansson med anledning av att han, sedan han knackat på dörren, gick in i rummet. När han kom in i detta och blev varse att det pågick ett sammanträde där, borde han emellertid omedelbart ha avbrutit delgivningsförfarandet och avvaktat med delgivningen till dess det gjordes uppehåll i sammanträdet eller detta var avslutat.

Kritik mot en frivårdsmyndighet för brister i handläggningen av ett övervakningsärende, bl.a. fråga om otillräckliga kontakter med klienten

(Dnr 1739-1993)

I ett beslut den 7 oktober 1993 anförde *JO Pennlöv* följande.

I en anmälan till JO har B.K. framfört klagomål mot Frivårdsmyndigheten Uppsala-Södra och frivårdschefen Ann-Britt Holmberg, som han anser har misskött hans övervakningsärende. Han har anfört bl.a. följande.

Övervakningen och kontakten har inte fungerat. Under hans 15 månaders vistelse på behandlingshem har han vid ett flertal tillfällen ringt till frivårdsmyndigheten och bett om besök, men personal därifrån har besökt honom endast en gång. Någon övervakare har han inte träffat på tre år. Assisterter har bytts ut och han har inte haft annan kontakt med dem än per telefon. Han skrev ut sig från behandlingshemmet efter att ha fått ett besked om att varken personal från frivården eller från socialtjänsten tänkte besöka honom. Ann-Britt Holmberg motarbetar honom, bl.a. genom att anse att han skall dömas till fängelse för att ha lämnat behandlingshemmet.

Efter remiss har Frivårdsmyndigheten Uppsala-Södra genom frivårdschefen Ann-Britt Holmberg i yttrande anfört bl.a. följande.

BK dömdes till skyddstillsyn 900312 och sedan till fortsatt skyddstillsyn 900529, 911029, 920902. Övervakningen pågick ett år enligt ursprungsdomen och återupptogs 911029 då även prövotiden förlängdes ett år och ärendet låg hos frivårdsmyndigheten Upplands Väsby. Efter utredning överflyttades övervakningsärendet till fr. Uppsala Södra 920210.

När ärendet kom till fr. Uppsala-Södra vistades BK på Erik Persgården. Socialtjänsten i Gottsunda hade gjort upp behandlingsplanen och stod för vårdkostnaden. Socialsekreteraren hade regelbundna träffar och följde upp behandlingen. Från frivårdens sida bedömde handläggaren att den uppgjorda planen var den lämpliga för BK. I samråd med socialtjänsten (som vi alltid ska samarbeta med när behandlingsbehov föreligger) var planen att BK skulle vara kvar en lång period för att sedan slussas ut till eget boende. Den huvudsakliga kontakten skulle fortsätta med socialsekreteraren. I slutet av juli 92 lämnade BK Erik Persgården och avvek därmed från den planerade vården och gjorde en egen lösning i Gävle, där han missbrukade i så hög grad att han fick delirium på häktet i Gävle i början av september 92. BK hade gripits av polisen i Gävle för brott och hade häktats 920828. När begäran om yttrande inkom från Gävle tingsrätt var BK:s handläggare ledig, vilket gjorde att jag fick gå in och skriva detta. Från Erik Persgården uppgavs att de ville fortsätta hjälpa BK och att han behövde *lång* tids vistelse med drogfrihet. Socialvården i Gottsunda var villiga fortsätta med bistånd om BK återgick till behandlingen vilket BK ville. Personal från Erik Persgården var med vid domstolsförhand-

lingen 920902 och BK dömdes till fortsatt skyddstillsyn med särskild föreskrift att kvarstanna där den tid som frivårdsmyndigheten i Uppsala i samråd med socialtjänsten finner lämplig. Vid gemensam träff 921118 mellan handläggarna och BK bestämdes att BK skulle vara på Erik Persgården utan att avvika och missbruka och om de förutsättningarna fungerade skulle han få eget boende till 930601.

BK har haft ett mycket långvarigt missbruk och han har tidigare sökt hjälp men ej fullföljt planeringar. För alla parter runt BK framstod behovet av långvarig drogfrihet och träning i social gemenskap i nyktert tillstånd som väsentligt. Alla avbrott med missbruk förlänger rehabiliteringstiden. Att få bort manipulerande missbruksbeteende har ansetts viktigt i detta ärende, och därför måste huvudansvaret för kontinuiteten och kontakten läggas på behandlingshemmet samt socialsekreteraren som har betalningsansvar för vården. För frivårdshandläggarens del var uppgiften att hålla fast vid uppgjord behandlingsplan och följa upp detta. Samverkan med socialvården var självklar. Handläggare = övervakare på frivården har under aktuellt år tyvärr varit flera personer pga sjukdom mm. Jag handlägger ej ärendet men fick akut gå in och skriva yttrandet till Gävle tingsrätt av denna anledning. Jag har några gånger tagit emot telefonsamtal från BK och lyssnat på vad det hela gällt, kunnat ge något råd och talat om vikten av att vara kvar, att i social träning ingår att det känns tråkigt ibland. Sedan förmedlades vad som sagts till aktuell handläggare och hon hade tel.kontakt med honom. BK var helt medveten om att han enligt föreskrift skulle vara kvar på Erik Persgården. När han bröt föreskriften 930218 beslutade jag att föreslå övervakningsnämnden att BK skulle omhändertagas för att få honom åter in i behandlingen. Vikarie- rande handläggaren skötte alla praktiska detaljer. BK kom till expeditionen alkoholpåverkad samtidigt som övervakningsnämndens sammanträde pågick där jag deltog. Jag fick information av handläggaren att BK kommit till exp och att han var påverkad och inte ville återvända till behandlingen. Övervakningsnämnden ville ej häva omhändertagandebeslutet i detta läge utan det skulle verkställas för att föreskriftsinnehåll skulle kunna utredas. Polis tillkallades. BK fick komma in till nämnden som gav besked att ärendet skulle tagas upp om några dagar. Handläggaren pratade dagen efter med BK, soc. och personalen på Erik Persgården. BK erbjöds komma till en annan avdelning inom stiftelsen men han sade ifrån. Inför övervakningsnämndens sammanträde morgonen efter biträdde jag handläggaren och vi försökte få honom att inse att det bästa för honom var att åka tillbaka till behandlingen, en som vistades där försökte förmå honom per telefon att återkomma, ordförande i övervakningsnämnden försökte också få honom på andra tankar och åka tillbaka. BK vägrade och i det läget beslutade övervakningsnämnden att överlämna ärendet till åklagaren, vilket senare ledde till undanröjande av skyddstillsynen.

B.K:s behandlingsjournal har lånats in och granskats i relevanta delar. Av handlingarna framgår, såvitt nu är av intresse, följande.

Frivårdsmyndigheten Uppsala-Södra övertog den 10 februari 1992 ansvaret för B.K:s övervakning och samma dag förordnades en handläggare vid myndigheten som övervakare. B.K. vistades sedan den 28 oktober 1991 på behandlingshem. Övervakarens första kontakt med B.K. kom till stånd den 26 oktober 1992 genom att B.K. ringde till henne. Dessförinnan hade övervakaren endast varit i kontakt med handläggare inom socialtjänsten, vilken i sin tur haft kontakt med B.K. Första sammanträffandet mellan B.K. och övervakaren skedde den 18

november 1992. Därefter avvek B.K. från behandlingshemmet den 18 februari 1993 efter att ha haft telefonkontakt med frivården vid ett par tillfällen.

B.K. har beretts tillfälle att kommentera remissvaret, men har inte hörts av.

1994/95:JO1

Enligt 20 § frivårdsförordningen (1983:250) skall, i samband med att en övervakning börjar, en tjänsteman vid frivårdsmyndigheten så snart som möjligt och senast inom en månad sammanträffa med den dömda och övervakaren. Vidare framgår av 28 § samma förordning att övervakaren regelbundet skall sammanträffa med den dömda.

Kriminalvårdsstyrelsen har i Allmänna Råd 1987:7, Beträffande frivårdens verksamhet med dömda under övervakning m.m., angett bl.a. följande angående övervakningsformer och uppföljning. Övervakarens regelbundna personliga sammanträffanden med den dömda utgör basen för övervakningsarbetet. Kontinuitet i personkontakten är en förutsättning för närmare insyn i den dömdes förhållanden och möjlighet att ge stöd och vägledning. För att åstadkomma en förändring hos klienten är det viktigt att skapa en personlig relation mellan övervakare/handläggare och klient. Detta förutsätter att kontakterna är täta i början av ärendet.

Under den tid som Frivårdsmyndigheten Uppsala-Södra haft ansvaret för B.K:s övervakning har kontakten mellan honom och handläggaren/övervakaren bestått av ett fåtal telefonsamtal, det första efter drygt nio månader och då på B.K:s initiativ, samt ett besök. Denna handläggning av ärendet strider mot de regler och anvisningar som frivårdsmyndigheten skall rätta sig efter i sin övervakningsverksamhet. Det förhållandet att B.K. befann sig på ett behandlingshem och hade kontakt med socialtjänsten får visserligen i viss mån anses inverka på frivårdens skyldighet att upprätthålla personlig kontakt med klienten, men att överlämna ansvaret för denna kontakt i den omfattning som här har skett bör inte förekomma. Enligt min mening har Frivårdsmyndigheten Uppsala-Södra varit alltför passiv i detta ärende och kan för detta inte undgå allvarlig kritik från min sida. Jag finner dock inte skäl att gå vidare i saken, men förutsätter att berörd personal informeras om innehållet i detta beslut, så att liknande brister i handläggningen i framtiden kan undvikas.

Kritik mot en kammarrätt och en kriminalvårdsanstalt för att en intagen i anstalten varit försedd med fängsel under en muntlig förhandling i domstolen

(Dnr 2244-1993)

I ett beslut den 6 maj 1994 anförde *JO Pennlöv* följande.

I en anmälan till JO har T.O., som var intagen i Kriminalvårdsanstalten Tidaholm, framfört klagomål mot att han under en förhandling i Kammarrätten i Göteborg var belagd med handfängsel.

Behandlingsjournalen beträffande T.O. har lånats in och granskats i relevanta delar. Vidare har en kopia av det skriftliga beslutet att belägga honom med handfängsel inhämtats. Av behandlingsjournalen framgår bl.a. följande. T.O. önskade den 16 juni 1993 svar på frågan varför han varit belagd med handfängsel under kammarrättsförhandlingen. T.f. anstaltsdirektören Dag Lennartsson lämnade den 22 juni 1993 ett svar med följande lydelse. "I anledning av frågorna i O:s brev har omständigheterna kring transporten undersökts. Därvid har framkommit att användningen av fängsel inte synes ha varit nödvändig. En felbedömning har gjorts vilket undertecknad beklagar." T.O. delgavs svaret den 22 juni 1993.

Ärendet har remitterats till Kriminalvårdsanstalten Tidaholm för utredning och yttrande. Anstaltsdirektören Dag Bränfeldt har anfört bl.a. följande.

T.O. har i en skrivelse till JO hemställt om en undersökning huruvida anstalten hade rätt att hålla honom belagd med handfängsel under en förhandling i kammarrätten.

O:s uppgifter är tyvärr riktiga. Han har tidigare tillskrivit mig i ärendet med samma fråga och på den fått svar och en ursäkt för den felbedömning som gjorts.

Vi har alltså handlat fel och framfört en ursäkt till O. för det inträffade. Avslutningsvis vill jag bara tillägga att ärendet presenterats för de som planerar transporter och beordrar fängsel i samband därmed för att undvika att något liknande inträffar framlådes.

Ärendet har därefter remitterats till Kammarrätten i Göteborg. Som sitt yttrande har kammarrätten åberopat ett yttrande av kammarrättsråden Bengt Wileke och Per-Olof Dahlin, vari anføres följande.

På T.O:s begäran hölls den 15 juni 1993 muntlig förhandling i mål nr 1744-1993 angående omprövning av hans körkortsinnehav. T.O. var vid tillfället intagen i kriminalvårdsanstalten Tidaholm. Av tidsmässiga skäl hölls förhandlingen i kammarrättens lokaler, i den stora sessionsalen som är belägen i gatuplanet. Rättens ledamöter var kammarrättsråden Bengt Wileke, ordförande, och Per-Olof Dahlin, referent, samt kammarrättsassessorn Jan Bratt, vilken inte längre tjänstgör i kammarrätten. Närvarande vid förhandlingen var utöver T.O. och medföljande transportpersonal det allmänna ombudet i körkortsfrågor och ett av T.O. åberopat vittne. Förhandlingen, som varade 15 minuter, hölls inte inom stängda dörrar. Det fanns inte några åhörare i rättssalen.

När målet påropades och parterna trädde in i rättssalen konstaterades att T.O. var belagd med handfängsel och sammanlänkad med en person ur den personal som ombesörjde transporten från kriminalvårdsanstalten. T.O. gjorde inte någon framställan om att bli befriad från handfängslet. Inte heller i övrigt framgick det att han, på grund av att han var fängslad, ansåg sig hindrad i möjligheten att framlägga sin sak. Rättens ordförande utgick ifrån att det fanns starka skäl för att hålla T.O. belagd med handfängsel även under förhandlingen. Därför fann han det inte påkallat att mot bakgrund av bestämmelsen i 16 § förvaltningsprocesslagen, jämförd med 5 kap. 9 § rättegångsbalken, om ordningen vid muntlig förhandling ta upp frågan om T.O. skulle befrias från handfängslet. Att han var fängslad har naturligtvis inte påverkat utgången i målet.

Enligt 42 § andra stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt får, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, en intagen vid transport eller annars vid vistelse utom anstalten beläggas med fängsel.

Närmare bestämmelser om användningen av fängsel har meddelats i Kriminalvårdsverkets föreskrifter om transportverksamheten inom kriminalvården (KVVFS 1986:8). Enligt dessa föreskrifter får en intagen som ställs inför domstol inte hållas fängslad i rättssalen, såvida inte rätten förordnar om det (42 §). Vidare gäller att om det föreligger rymningsrisk i samband med förhandling inför domstol, övervakningsnämnd eller central nämnd skall styresmannen i god tid samråda med rättens ordförande om erforderliga säkerhetsåtgärder (43 §).

Av utredningen framgår att det enligt anstaltens uppfattning inte varit nödvändigt att hålla T.O. fängslad i samband med förhandlingen. Mot bakgrund av att han av anstaltsledningen fått en förklaring till och en ursäkt för det inträffade och då anstalten vidtagit åtgärder för att förhindra något liknande i framtiden saknas anledning för mig att göra några ytterligare uttalanden i denna del.

Vad gäller kammarrättens handläggning av den aktuella frågan vill jag framhålla följande.

Rättens ordförande bär ett exklusivt ansvar för förhandlingens gång och förhållandena i rättssalen. 42 § i Kriminalvårdsverkets transportföreskrifter utgår härifrån, eftersom det där slås fast att det ankommer på rätten och inte på någon kriminalvårdsmyndighet att förordna om fängsel under en förhandling vid domstol. Grundsatsen framträder tydligt i 5 kap. 9 § rättegångsbalken, som anger att det ankommer på rättens ordförande att upprätthålla ordningen vid rättens sammanträden och att meddela de föreskrifter som behövs. Denna bestämmelse är genom en hänvisning i 16 § förvaltningsprocesslagen tillämplig även vid en muntlig förhandling i kammarrätt.

Tidigare JO Bertil Wennergren har i ett beslut, som finns återgivet i JO:s ämbetsberättelse 1973 s. 200 f., uttalat bl.a. följande om användningen av fängsel under domstolsförhandling.

Vad gäller tillämpningen märks att det i och för sig är högst otillfredsställande om den ene av i processuellt hänseende jämställda parter i en rättegång hålls fängslad. Ett sådant förhållande bör därför få förekomma endast undantagsvis när andra lösningar av säkerhetsfrågan inte gått att finna och fängsel bedöms oundgängligen nödvändigt. För domstolen är också att beakta, att användandet av fängsel kan försvåra partsagerandet under processen och därigenom påverka rättegången och målets avgörande. Härtill kommer att detta även — sett i vidare bemärkelse — kan te sig som ett störande inslag vid sammanträdet.

Bengt Wileke hade i egenskap av rättens ordförande att pröva frågan om T.O. skulle vara belagd med fängsel under förhandlingen. Någon självständig sådan prövning synes dock inte ha företagits. Av remissvaret framgår nämligen att ordföranden utgått bl.a. från att den omstän-

digheten att T.O. var fängslad då han fördes in i rättssalen och inte protesterade häremot motiverade att han skulle hållas fängslad även under förhandlingen. Frågan om befrielse från fängslet togs därför inte upp. För underlåtenheten att göra detta kan kammarrätten inte undgå kritik. Att T.O. var fängslad har emellertid av allt att döma inte påverkat utgången av målet. Med hänsyn bl.a. härtill saknas anledning för mig att vidta någon ytterligare åtgärd.

Frågor om granskning av brev mellan intagen i kriminalvårdsanstalt och advokat eller svensk myndighet samt intagens rätt att inneha domar och förundersökningsprotokoll

(Dnr 2321-1993)

I ett beslut den 23 juni 1994 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

N.C. har klagat på att han vid flera tillfällen uppmanats att öppna brev från sin offentlige försvarare i närvaro av anstaltspersonal. Han har uppgett att anstalten motiverat detta med att breven kan innehålla domar eller förundersökningsprotokoll och att han får inneha sådana handlingar endast under den tid då han är inlåst i sitt bostadsrum. N.C:s offentlige försvarare, advokaten Per-Åke Ericson, har inkommit med en skrift vari han bekräftat N.C:s uppgifter.

Utredning

Efter remiss har anstalten, anstaltsdirektören Dag Bränfeldt, inkommit med yttrande enligt följande.

Det är för anstaltsledningen väl känt att vissa intagna efter påtryckning från medintagna begär att få inneha domar och förundersökningsprotokoll m.m. i sina bostadsrum. Det är också vanligt att intagna efter påtryckningar beställer motsvarande dokument från sin advokat. Det finns anledning tro att dessa dokument sedan används i "interna rättegångar" där den intagne antingen accepteras eller på grund av brottets art, samarbete med polis under utredning, eller andra skäl ej accepteras och då genom våld eller hot om våld tvingas begära en-rumsplacering.

Då anstaltsledningen bedömer att intagen löper risk att utsättas för repressalier från medintagna hänvisas vederbörande till att med stöd av KVVFS 1990:10 § 20 antingen ta del av handlingarna i närvaro av personal eller att inneha dem i bostadsrummet under nattvilan.

C. omplacerades till kriminalvårdsanstalten Tidaholm från kriminalvårdsanstalten Kumla där händelser inträffat som ledde till att C. misstänktes för våld mot medintagen. Det fanns anledning att tro att medintagna tillika vänner till den misshandlade hade intresse av att ta del av t.ex. förundersökningsprotokoll och utifrån detta avgöra om åtgärder skulle vidtagas gentemot C.

För att undvika att C. försattes i en för honom farlig situation hade därför anstaltsledningen intresse av att veta om den aktuella posten innehöll dokument av känslig natur. C. uppmanades därför att öppna det aktuella brevet i närvaro av personal. Detta avvisade C. Som

alternativ erbjöds C. att få posten i samband med nattvilan således efter inläsning kl. 20.00. Även detta avvisade C. och begärde att posten returnerades till avsändaren.

1994/95:JO1

Sammanfattningsvis kan noteras:

1. Anstaltsledningen hade ingen avsikt att störa C:s kommunikation med sin advokat.

2. Anstaltsledningen hade självfallet ingen avsikt att ta del av innehållet i dokumenten.

3. Avsikt med förfaringssättet var att med stöd av 1990:10 § 20 säkerställa ordning och säkerhet i anstalten.

Sedan ärendet remitterats till Kriminalvårdsstyrelsen har styrelsen inkommit med yttrande genom generaldirektören Björn Weibo, som anfört bl.a. följande.

— — —

Enligt 25 § lagen om kriminalvård i anstalt skall brev mellan intagen och advokat vidarebefordras utan granskning, dock får brevet granskas om det anges vara avsänt från advokat och det skäligen kan misstänkas att uppgiften är oriktig och förhållandet inte kan klarläggas på annat sätt.

Det har inte ifrågasatts att advokaten varit avsändaren. Huvudregeln är således att brev mellan intagen och advokat inte skall granskas, vare sig i samband med postutdelning eller vid annat tillfälle, exempelvis när posten finns i den intagnes bostadsrum. Anstalten har alltså förfarit felaktigt.

N.C. har kommenterat remissvaret. Han har därvid uppgett, att anstalten också uppmanat honom att öppna brev från polismyndighet och tingsrätt i anstaltspersonalens närvaro. Han har vidare hävdad, att det vid Kriminalvårdsanstalten Tidaholm är förbjudet att inneha domar och förundersökningsprotokoll.

Bedömning

N.C:s anmälan gäller i första hand granskning av brev mellan intagen och advokat eller svensk myndighet. Han har även tagit upp fråga om intagens rätt att inneha förundersökningsprotokoll och domar.

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Skyddet för förtrolig kommunikation får begränsas genom lag eller, undantagsvis, annan författning (jfr 2 kap. 12 § första stycket RF). Av motiven till bestämmelserna framgår att skyddet gäller bara under befordringstiden. När meddelandet nått fram till adressaten träder andra skyddsregler i funktion, bl.a. reglerna om skydd mot husrannsakan. (Jfr SOU 1975:75 s. 200, prop. 1975/76:209 s. 147, 287.)

De grundlagsbestämmelser för vilka nu redogjorts är tillämpliga på intagna i kriminalvårdsanstalt i samma mån som på andra medborgare. Det ligger emellertid i sakens natur att utrymmet för frihetsinskränkningar är större inom kriminalvården än inom andra områden. När-

mare regler om inskränkningar i bl.a. skyddet för förtrolig kommunikation ges i 25—28 §§ lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL). Enligt dessa regler får intagens brev och andra försändelser granskas under vissa angivna förutsättningar. Brev mellan intagen och svensk myndighet, internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda eller advokat skall dock enligt 25 § KvaL vidarebefordras utan granskning. Anges brev vara avsänt från svensk myndighet, sådant internationellt organ eller advokat och kan skäligen misstänkas att uppgiften är oriktig får brevet granskas, om förhållandet inte kan klarläggas på annat sätt.

Mot bakgrund av det ovan anförda kan jag dela den av Kriminalvårdsstyrelsen framförda uppfattningen att anstalten har handlat i strid med 25 § KvaL vid utdelningen av post till N.C. Anstalten har visserligen inte granskat breven till N.C. från hans advokat innan breven överlämnades till honom, men uppmaningen vid postutdelningen att öppna breven i närvaro av anstaltspersonalen måste anses strida mot lagens syften. Anstalten kan därför inte undgå kritik. Däremot har jag inget att invända mot att anstalten i ett fall som det förevarande lämnar ut brevet till den intagne först i samband med inläsningen för nattvilan.

Som jag framhållit ovan gäller skyddet för förtrolig kommunikation bara under befordringstiden. Därefter tar skyddet mot husrannsakan över. Eftersom Kriminalvården ansvarar för tillsynen av anstaltslokaler kan en intagen inte motsätta sig att anstaltspersonal genom söker hans bostadsrum efter "otillåtna" föremål. Med hänsyn till detta delar jag inte Kriminalvårdsstyrelsens uppfattning att författningsbestämmelserna på området innebär ett generellt förbud mot granskning av brev eller andra försändelser som påträffas i en intagens bostadsrum. Enligt min uppfattning kan det bli aktuellt att i samband med undersökning av ett bostadsrum även granska brev mellan intagen och svensk myndighet eller advokat som påträffas där om det är påkallat med hänsyn till de syften som föranlett undersökningen av rummet. Frågan om granskning av sådana brev får avgöras av anstalten i varje enskilt fall mot bakgrund av bestämmelserna i KvaL och tillhörande författningar om intagnas innehav av personliga tillhörigheter.

Enligt 24 § KvaL får en intagen, i den utsträckning det kan ske utan olägenhet, inneha personliga tillhörigheter samt skaffa sig böcker, tidskrifter, tidningar och annat som kan bereda honom sysselsättning under fritid. I övrigt får en intagen inneha pengar och skaffa sig eller mottaga varor eller annat enligt särskilda bestämmelser. I de anstaltsföreskrifter Kriminalvårdsstyrelsen meddelat i anslutning till KvaL (KVVFS 1993:3, vilka ersatt tidigare gällande anstaltsföreskrifter KVVFS 1990:10) föreskrivs i 22 § första stycket, att i den intagnes bostadsrum eller i gemensamma utrymmen får inte förvaras sådant som kan äventyra säkerheten i anstalten, försvåra visitation eller vålla sanitär olägenhet.

JO har tidigare uttalat sig i fråga om möjligheten att begränsa de intagnas rätt att inneha bl.a. domar (se bl.a. JO 1987/88 s. 114). Av dessa uttalanden framgår att det i vissa fall kan vara försvarligt att med

stöd av 24 § KvaL och 22 § anstaltsföreskrifterna vägra en intagen innehav av domar och förundersökningsprotokoll. Det måste dock i varje enskilt fall prövas om en handlings innehåll är sådant att det är motiverat att vägra den intagne att inneha handlingen. Det får således inte förekomma generella förbud mot innehav av vissa handlingar.

1994/95:JO1

Fråga om åsiktsregistrering inom kriminalvården

(Dnr 2793-1993)

I ett beslut den 23 juni 1994 anförde *JO Pennlöv* följande.

M.R. har i en anmälan begärt att JO skall undersöka om Kriminalvårdens regionkansli i Göteborg, som enligt uppgift har för avsikt att registrera alla intagna och häktade som kan tänkas sympatisera med Vitt Ariskt Motstånd, VAM, har eller har tänkt att bryta mot förbudet mot åsiktsregistrering.

Ärendet har remitterats till Kriminalvårdsstyrelsen för utredning och yttrande. Generaldirektören Björn Weibo har i yttrande anfört bl.a. följande.

Av stor betydelse för en väl fungerande kriminalvård är den differentiering av anstaltsklientelet som skall ske. Ur säkerhetssynpunkt är det naturligtvis viktigt att den intagne placeras på anstalt med rätt grad av säkerhet. En annan aspekt är att intagna måste placeras så att det på en anstalt eller avdelning av anstalt inte uppstår en konstellation av intagna som i säkerhetshänseende är olämplig. T.ex. kan det i vissa fall vara olämpligt att målskamrater placeras tillsammans. Även för den intagnes personliga säkerhet är denna aspekt av differentieringen i många fall av betydelse. Som underlag för beslut om placering och förflyttning är det naturligtvis viktigt att ha så fullständig information som möjligt om den intagne, bl.a. beträffande brott, strafftid, missbruk, hemort, familj, yrke, utbildning, ekonomi, målskamrater m.m.

Under första delen av 1993 framfördes till Kriminalvårdsstyrelsen vid flera tillfällen och från olika källor, bl.a. från vissa anstalter, information rörande intagna som tillhör eller sympatiserar med den organisation/sammanslutning som betecknas Vitt Ariskt Motstånd (VAM). Denna information innebar att det bland intagna VAM-anhängare fanns en plan att försöka bli placerade i eller förflyttade till en bestämd anstalt för att där med samlad kraft rymma och/eller med hjälp utifrån fritas.

I juni 1993 bedömde styrelsen att denna information var sådan att någon form av kontrollåtgärd var erforderlig. Det uppdrogs därvid åt regionmyndigheterna att med anstalternas hjälp ange vilka intagna på respektive anstalt som uttalat sympatier för VAM. Detta skulle genomföras med redan tillgänglig information om de intagna, såsom handlingar och uttalanden från intagen. Rapportering i enlighet med uppdraget skedde senare beträffande merparten av anstalterna. Efter genomgång av det erhållna materialet konstaterades att någon ytterligare åtgärd från styrelsens sida inte var erforderlig.

Mot bakgrund av den hotbild som uppkommit var det enligt styrelsens bedömning nödvändigt att vidta någon form av kontrollåtgärd. Detta för att utröna om det på någon anstalt uppstått olämplig koncentration av VAM-anhängare. Genom den vidtagna åtgärden, vilken var av engångskaraktär, erhöll styrelsen snabbt underlag för bedömning av den information som framförts, samt om den skulle föranleda någon vidare åtgärd från styrelsens sida. Styrelsen kommer även fort-

sättningsvis att göra vissa kontroller, liknande ovan beskriven, för att fullgöra verkets åliggande att placera intagna i sådan anstalt och i sådan sammansättning att risk för avvikande eller våld mot person skall kunna undvikas.

M.R. har kommenterat remissvaret.

Enligt 2 kap. 3 § regeringsformen får anteckning om medborgare i allmänt register inte utan hans samtycke grundas enbart på hans politiska åskådning.

Detta förbud avser allmänna register, dvs. sådana som upprättas och föres av offentlig myndighet. Stadgandet innebär att det inte får förekomma ren åsiktsregistrering efter exempelvis partitillhörighet, om denna faktor är den enda som föranlett registreringen. Däremot utesluter bestämmelsen inte att ett register som upprättats för annat ändamål förses med tillägg om personens politiska åskådning, om denna notering har någon betydelse med hänsyn till registrets syfte (Petrén/Ragnemalm, Sveriges Grundlag, s. 51 f.).

Såvitt framgår av remissvaret har det i det nu aktuella fallet inte varit fråga om att upprätta ett sådant allmänt register som förbjuds genom nämnda stadgande. Mot bakgrund av det angivna syftet med den kontrollåtgärd som vidtogs av Kriminalvårdsstyrelsen och det sätt på vilket den genomfördes, kan den enligt min mening inte heller anses ha inneburit att det skett en i övrigt otillåten åsiktsregistrering. Det saknas därför anledning för mig att rikta kritik mot någon av de inblandade myndigheterna.

Frågor om en intagens i kriminalvårdsanstalt rätt att ta emot tidningar och om utformningen av anstaltens ordningsregler

(Dnr 3195-1993)

I ett beslut den 6 maj 1994 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan m.m.

I en anmälan, som kom in den 15 september 1993, har M.F. framfört klagomål mot Kriminalvårdsanstalten Vänersborg och därvid anfört att han inte fått ta emot tidningar, som lämnats till honom i anstalten.

Med anledning av anmälan har anstaltens ordningsregler inhämtats. Under rubriken "Besök" anges:

— — — Följande gåvor får besökare taga med till Dig: Böcker, tidningar, tidskrifter samt kläder. Andra saker kan Du tyvärr inte få mottaga. Snittblommor och kaffebröd får Du ta emot om varorna levereras direkt från affären. — — —

Anmälan har remitterats till Kriminalvårdsstyrelsen. Styrelsen har därvid anmodats att yttra sig över ordningsreglernas överensstämmelse med gällande författningsbestämmelser.

Styrelsen — överdirektören Per-Erik Lundh — har yttrat följande.

— — —

Av yttrande från anstaltsledningen i Kriminalvårdsanstalten Vänersborg har framkommit att M.F. haft besök av en kamrat, som medfört 20 serietidningar och att M.F. beretts tillfälle att välja ut 6 tidningar samt att resterande tidningar återlämnats till besökaren eftersom personella resurser då saknats för att visitera samtliga tidningar.

— — —

M.F. har inte förvägrats att mottaga tidningar. Däremot har han erhållit ett begränsat antal tidningar av dem som medförts till anstalten eftersom de personella resurserna för visitation vid aktuellt tillfälle varit otillräckliga.

Enligt kriminalvårdsstyrelsens mening skulle de exemplar, som besökaren tvingats ta tillbaka, kunnat läggas till M.F:s effekter för senare fördelning. Ett generellt förbud att mottaga snittblommor och kaffebröd kan inte anses förenligt med gällande lag och författning. I stället måste en prövning ske i varje särskilt fall om huruvida införande av sådana varor skulle kunna äventyra säkerheten i anstalten, försvåra visitationen eller vålla sanitär olägenhet. I Kriminalvårdsanstalten Vänersborg pågår en betydande organisationsförändring innebärande även en översyn av de lokala ordningsreglerna. Kriminalvårdsstyrelsen utgår ifrån att dessa blir i överensstämmelse med gällande lagar och författningar.

— — —

Till remissvaret har Kriminalvårdsstyrelsen fogat yttranden från Kriminalvårdens regionmyndighet i Göteborg och Kriminalvårdsanstalten Vänersborg.

M.F. har beretts tillfälle att kommentera remissvaret men inte hörts av.

Bedömning

Av 24 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt — KvaL — framgår att den intagne i den utsträckning det kan ske utan olägenhet får inneha personliga tillhörigheter samt skaffa sig eller ta emot böcker, tidskrifter och tidningar och annat som kan bereda honom sysselsättning under fritid. I övrigt får intagen inneha pengar och skaffa eller ta emot varor eller annat enligt särskilda bestämmelser. Lagregeln ger således utrymme för vissa inskränkningar i den frihet att inhämta och motta upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden (informationsfrihet) som varje medborgare enligt 2 kap. 1 § första stycket 2 regeringsformen (RF) är tillförsäkrad gentemot det allmänna. Gränserna för lagstiftarens möjligheter att begränsa informationsfriheten dras genom bestämmelserna i 2 kap. 12 och 13 §§ RF. Lagregeln i 24 § KvaL om möjligheterna att begränsa den intagnes

tillgång till tryckta skrifter är allmänt hållen. I Kriminalvårdsstyrelsens anstaltsföreskrifter finns bestämmelser som kompletterar lagregeln och syftar till att säkerställa att den praktiska tillämpningen av regeln håller sig inom det område som RF medger. Nya anstaltsföreskrifter trädde i kraft den 1 oktober 1993 (KVVFS 1993:3). I de anstaltsföreskrifter som var gällande fram till dess (KVVFS 1990:10) angavs i 20 §, att en intagen i sitt bostadsrum inte fick inneha sådant som kunde äventyra säkerheten i anstalten eller vålla sanitär olägenhet och inte heller egendom som försvårade visitationen av bostadsrummet. Motsvarande bestämmelser har tagits in i de nya anstaltsföreskrifterna 22 § utan någon ändring i sak.

Av 89 § i de tidigare anstaltsföreskrifterna framgick att egendom som en besökande önskade lämna till en intagen skulle tas om hand av en vakthavande tjänsteman, som skulle undersöka egendomen och överlämna den till den intagne. (Jfr 109 § i de nu gällande föreskrifterna.)

Av utredningen framgår att M.F. fått ta emot ett begränsat antal tidningar från besökaren. Att han inte fick ta emot alla tidningar som besökaren ville överlämna har enligt remissvaret sin grund i att det vid tillfället inte var praktiskt möjligt att undersöka dem. Det är således inte fråga om något angrepp på den fria opinionsbildningen. Skäl att kritisera anstaltens agerande föreligger därför inte. Dock delar jag den i remissvaret framförda uppfattningen att de tidningar som inte omedelbart kunde undersökas lämpligen kunde omhändertagits och överlämnats till M.F. vid ett senare tillfälle efter undersökning.

Vad som framkommit angående anstaltens ordningsregler ger anledning till följande uttalande.

Uppräkningen i 24 § KvaL av varor som den intagne får ta emot eller skaffa för fritidssysselsättning är inte uttömmande. Ett generellt förbud utfärdat av anstalten för alla intagna att ta emot andra sorters varor än sådana som särskilt anges i bestämmelsen i KvaL står således inte i överensstämmelse med lagen. Det är inte heller reglerat i lag eller annan författning på vilket sätt t.ex. blommor får föras in i anstalten. Frågor om en besökande till en intagen får medföra blommor, kaffebröd eller andra varor får prövas av anstalten i varje enskilt fall mot bakgrund av de allmänna bestämmelserna i KvaL och andra författningar om besök och därmed sammanhängande frågor. Med hänsyn till det anförda förutsätter jag att ordningsreglerna vid Kriminalvårdsanstalten Vänersborg angående besök anpassas till gällande författningar, om inte så redan skett.

Kritik mot en länskronodirektör för att denne såsom bisyssla innehåft uppdrag i styrelser för näringsdrivande aktiebolag

(Dnr 2252-1993)

B.T. och M.T. var verksamma i företaget Taxi Solsta KB, Karlstad. Bolaget ådrog sig skatteskulder, vilka blev föremål för indrivning genom kronofogdemyndighetens försorg. I klagomålen till JO uttryckte B.T. missnöje med det sätt varpå myndigheten handlade denna indrivning. Han tog bl.a. upp att länskronodirektören Kjell Glennert tidigare varit vice ordförande i styrelsen för ett annat taxiföretag, vilket B.T. menade gjorde honom olämplig att handlägga indrivningen mot Taxi Solsta KB.

Anmälan remitterades till kronofogdemyndigheten för yttrande. I myndighetens svar hänvisade Kjell Glennert främst till en av kronofogden Gunnel Sunnevik lämnad redogörelse för handläggningen. I övrigt fann han inte anledning att gå i svaromål med anledning av B.T:s påståenden.

Ärendet remitterades härefter till Riksskatteverket för yttrande såvitt avser Kjell Glennerts utövande av styrelseuppdrag i aktiebolag. Remissen utvidgades senare till att omfatta även de ytterligare styrelseuppdrag Kjell Glennert kunde inneha.

I det den 14 oktober 1993 dagtecknade yttrandet anförde Riksskatteverket (generaldirektören Lennart Nilsson) följande.

Glennert har i skrivelse till RSV den 1 september 1993 redovisat sina uppdrag.

Glennert har uppgivit att det inför avregleringen av taxinäringen uppstod problem bland medlemmarna i den ekonomiska föreningen Karlstad Taxi. Rörelsen skulle i fortsättningen bedrivas i aktiebolagsform och medlemmarna ansåg att man borde ha en styrelse bestående av personer med ekonomisk och juridisk kompetens. Glennert tillfrågades om han var villig att ingå i styrelsen för bolaget och ingick sedan under ett par verksamhetsår i styrelsen. Han var inte aktieägare i bolaget.

Det är vid en samlad bedömning tveksamt om Glennert med hänsyn till reglerna i 6 kap 1 § LOA borde ha fått tillstånd att inneha denna bisyssla, bl a därför att myndigheten har en typiskt maktutövande funktion. Eftersom Glennert lämnat uppdraget finns dock nu ingen anledning för RSV att åter aktualisera detta ärende. Vid granskning av indrivningsärendet mot Solsta Taxi har RSV funnit att det skötts helt korrekt både vad gäller bedömningar, ställda krav och uppträdandet mot gäldenären.

Glennert har vidare uppgivit att han sedan mitten av 70-talet är ledamot i styrelsen för Svenska Handelsbankens lokalkontor i Karlstad. Godkännande att åta sig detta uppdrag lämnades av Länsstyrelsen i Värmlands län som då hade ansvar för dessa frågor.

Vid en samlad bedömning finner RSV idag att det kan finnas viss risk för att denna bisyssla uppfattas som förtroendeskadlig, eftersom bankerna som borgenärer är frekventa kunder hos kronofogdemyndigheterna.

Styrelseuppdrag innehåller också av Glennert i nedanstående bolag:

AB Svenska TV-Bingo

AB TV Värmland

AB Åmotsfors Bruk

De två förstnämnda styrelseuppdragen är helt nya sedan en månad tillbaka. AB Svenska TV-Bingo är ansvarigt för driften av Bingo-Lotto och tillståndshavare till lotteriet är Folkkrörelsens Samarbetsorgan i lotterifrågor (FSL). Till organisationen är anslutna ett trettiotal folkkrörelser med sammanlagt ca 4 miljoner medlemmar. Glennert är ordförande i FSL och har i denna egenskap även ordförandeskapet i bolaget. TV Värmland är ett nystartat bolag där folkkrörelser har en väsentlig ägardel.

Vid en samlad bedömning anser RSV att dessa bisysslor inte kan rubba förtroendet till Glennerts eller annan arbetstagares opartiskhet i tjänsteutövningen eller skada myndighetens anseende. Bisysslan har inte beröring med myndighetens verksamhetsområde. Glennert har också ett starkt personligt intresse i dessa frågor vilket enligt förarbetena bör medföra att en högre risk godtas, t ex vid ideella förtroendeuppdrag.

I detta sammanhang kan också nämnas att Glennert är ordförande i Färjestad BK, vilket heller inte bedöms som förtroendeskadligt.

När det gäller uppdraget i AB Åmotsfors Bruk anmälde Glennert 1988 detta till RSVs exekutionsavdelning som mot bakgrund av uppdragets ringa omfattning bedömde att Glennert kunde inneha detta uppdrag. RSV finner det idag tveksamt om Glennert borde ha fått inneha denna bisyssla.

I information om bisysslor från RSV till skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna (senast reviderad den 1 april 1992) anges att när det gäller chefer inom skatteförvaltningen och exekutionsväsendet så har man att räkna med att förtroendeskadlig bisyssla kan föreligga vid styrelseuppdrag i näringsdrivande bolag. Även i övrigt kan förtroendeskadlig bisyssla föreligga när det gäller styrelseuppdrag i bolag som på ett eller annan sätt kan ha anknytning till myndigheternas verksamhetsområde. Samma sak gäller motsvarande uppgifter i annan juridisk person.

RSV vill dock i detta sammanhang framföra att det också finns ett värde i att myndigheter och deras chefer på olika sätt deltar i samhällslivet och den verksamhet som bedrivs utanför myndigheterna. Det är en grannliga uppgift att finna en balans mellan detta berättigade intresse och tillämpningen av reglerna om bisyssla.

Glennert åtnjuter sedan ett par år tillbaka delpensionsledighet med 25 %. Han kommer att avgå som länskronodirektör fr o m den 1 juli 1994. Glennerts avsikt är då att fortsätta att ägna sig åt de aktuella styrelseuppdragen. Han har framfört att det därför är mycket angeläget för honom att få behålla dessa under den korta tid som återstår till hans avgång.

Sammanfattningsvis bedömer RSV dock att risk för förtroendeskada kan finnas beträffande styrelseuppdragen i Handelsbankens lokalkontor och Åmotsfors Bruk. Även om det mot bakgrund av Glennerts mångåriga engagemang i dessa uppdrag och hans avsikt att fortsätta att ägna sig åt dessa efter sin avgång kan vara tveksamt om det fyller någon funktion att avträda från uppdragen, kommer RSV att ta upp en

diskussion med Glennert om att avträda från dessa under den tid som återstår tills han avgår som länskronodirektör. Övriga uppdrag inom folkrörelsen bedöms inte som förtroendeskadliga.

Kjell Glennert och B.T. bereddes tillfälle att yttra sig över vad Riksskatteverket anfört. Endast B.T. utnyttjade denna möjlighet.

Från Riksskatteverket inhämtades att Kjell Glennert fram till sin pensionering skulle komma att avträda från uppdragen i styrelsen för AB Åmotsfors Bruk och Handelsbankens lokalstyrelse. Vidare inhämtades att verket i november 1993 infordrat uppgifter från länsskattecheferna och länskronodirektörerna om deras eventuella bisysslor.

I sitt den 31 januari 1994 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* såvitt avser frågan om förtroendeskadlig bisyssla följande.

Den grundläggande regeln om bisysslor för arbetstagare hos bl.a. staten återfinns i 6 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA). Den har 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 anställningsförrordningen (1965:601) har regeringen föreskrivit följande (37 §).

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.

Tjänst som länskronodirektör tillsätts av regeringen. Enligt 22 § förrordningen (1988:784) med instruktion för exekutionsväsendet lämnas dock besked om bisyssla enligt 37 § andra stycket anställningsförrordningen av Riksskatteverket även i fråga om länskronodirektör.

Bestämmelsen i 6 kap. 1 § LOA flyttades utan saklig ändring över från 13 § i den genom LOA upphävd statstjänstemannalagen. I motiven till den ändring, varigenom lagrummet fick sin ännu gällande innebörd, instämde föredraganden bl.a. i vad bisyssleutredningen anfört att man även skall beakta faran för att allmänheten får minskat förtroende till opartiskheten hos annan tjänsteman vid samma myndighet eller till myndighetens anseende för opartiskhet. Vidare underströk föredraganden följande.

Inom ramen för prövningen av risken för förtroendeskada skall hänsyn tas också till omfattningen av en tjänstemans bisysslor och till om bisysslan berör myndighetens arbetsområde. Bland bisysslor som mindre ofta torde omfattas av förbudet kan nämnas fackliga, politiska eller andra ideella förtroendeuppdrag, uppdrag på grund av domstols förordnande enligt föräldrabalken och statliga eller kommunala uppdrag i allmänhet. Särskild försiktighet bör iakttagas beträffande bisysslor som

kan påverka allmänhetens förtroende för tjänstemän eller myndigheter som har mer eller mindre utpräglat maktutövande eller rättsvårdande uppgifter. Jag avser här — förutom domstolar m.fl. — exempelvis patent- och registreringsverkets besvärsavdelning, vissa tjänstemän inom polisorganisationen och länsstyrelserna samt åklagare, utmåtningsmän, förrättningslantmätare m.fl. Anställning hos enskild torde för tjänstemän med sådana arbetsuppgifter i stor utsträckning få anses förbjuden. — — —

Kort uttryckt tar förbudet mot förtroendskadliga bisysslor sikte på sådana bisysslor som kan föranleda att tjänsteman på grund av jäv inte kan fullgöra sina arbetsuppgifter eller som mer allmänt är ägnade att rubba allmänhetens förtroende till tjänstemannens oväld i tjänsteutövningen. Det är särskilt angeläget att notera, att förbudet mot förtroendskadliga bisysslor gäller också sådana bisysslor som kan skada förtroendet även till annan tjänsteman än den som innehar bisysslan eller rent allmänt kan skada myndighetens anseende.

Kjell Glennert har vid sidan av sitt arbete som länskronodirektör haft och har i stor utsträckning alltjämt ett antal bisysslor. Några av dessa bisysslor är av sådan natur att en högre risk för förtroendskada torde kunna godtas. Jag syftar här på de uppdrag han direkt eller indirekt innehar i sin egenskap av ledare inom idrottsrörelsen. Att dessa uppdrag torde vara förenliga med stadgandet i 6 kap. 1 § LOA ligger även i linje med vad departementschefen uttalade i det ovan återgivna avsnittet. På denna punkt instämmer jag också i vad Riksskatteverket uttalade i sitt yttrande hit om det värdefulla i att myndigheter och deras chefer deltar i samhällslivet och den verksamhet som bedrivs utanför myndigheterna. Detta innebär naturligtvis inte att alla uppdrag med anknytning till ideella organisationer kan anses tillåtliga enligt reglerna om bisyssla. För varje särskilt uppdrag måste självfallet göras en individuell bedömning av risken för förtroendskada.

Såvitt utredningen utvisar, har Kjell Glennert, utöver uppdragen med anknytning till hans ideella verksamhet, innehaft styrelseuppdrag i tre näringsdrivande bolag (Handelsbankens lokalstyrelse i Karlstad, AB Åmotsfors Bruk och Karlstad Taxi AB). Såsom Riksskatteverket angivit har man, när det gäller chefer inom skatteförvaltningen och exekutionsväsendet, att räkna med att förtroendskadlig bisyssla kan föreligga vid styrelseuppdrag i näringsdrivande bolag. Jag anser därför att inget av dessa tre uppdrag är sådant att det kan innehas av en tjänsteman i Kjell Glennerts ställning.

Vad jag nyss sagt gäller i synnerhet i fråga om uppdrag i företag som i stor utsträckning kan förväntas ta kronofogdemyndighetens tjänster i anspråk. Jag tänker här på Kjell Glennerts uppdrag som ledamot i Handelsbankens lokalstyrelse. Att Kjell Glennert i sin egenskap av chef för kronofogdemyndigheten i länet inte kan inneha ett sådant uppdrag är uppenbart. Samtidigt finns anledning påpeka, att inte heller andra befattningshavare inom exekutionsväsendet torde kunna inneha ett sådant uppdrag utan att utsätta sig för risken att hamna i intressekonflikter eller att sätta myndighetens anseende i fråga.

Ansaret för bedömningen av om en viss bisyssla är förtroendskadlig eller inte vilar på den enskilde tjänstemannen. Med detta ansvar

följer enligt min mening också en skyldighet att fortlöpande överväga om innehavda bisysslor kan anses strida mot förbudet i 6 kap. 1 § LOA. Jag menar därför att bedömningen av en viss bisysslas tillåtlighet inte kan påverkas av att, som i detta fall, Kjell Glennert haft ett äldre tillstånd lämnat av Länsstyrelsen i Värmlands län i fråga om uppdraget i bankens lokalstyrelse. Med hänsyn tagen inte minst till de organisatoriska förändringar som skett inom exekutionsväsendet sedan det tillståndet meddelades kan detta inte fria Kjell Glennert från kritik. Att ett visst uppdrag är av ringa omfattning kan endast till en del påverka bedömningen. Jag finner det därför anmärkningsvärt att Riksskatteverket 1988 lämnade ett positivt besked till Kjell Glennert såvitt avser styrelseuppdraget i AB Åmotsfors Bruk.

Vilka komplikationer bisysslor av aktuellt slag kan förorsaka framgår med all tydlighet i fråga om det tredje av de nu aktuella styrelseuppdragen, nämligen det i Karlstad Taxi AB. Även om Kjell Glennert lämnade det uppdraget för ett par år sedan har förtroendet för hans och myndighetens opartiskhet otvivelaktigt lidit ett betydande avbräck. Särskilt allvarig har situationen blivit sedan Kjell Glennert i tjänsten personligen kommit att befatta sig med indrivning riktad mot ett med Karlstad Taxi AB konkurrerande företag. Det som här inträffat kan tjäna som ett skolexempel på att en förtroendeskada inte enbart drabbar tjänstemannen själv utan också går ut över myndigheten och dess personal i övrigt. Detta gör saken än mer allvarig. Även vad gäller detta uppdrag har således Kjell Glennert på ett flagrant sätt överträtt inte bara förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor. Han borde heller inte på något sätt ha befattat sig med indrivningen mot Taxi Solsta KB. — Jag återkommer till indrivningen nedan.

Även om jag således anser att Kjell Glennerts agerat omdömeslöst genom att åta sig de tre sistnämnda uppdragen i näringsdrivande företags styrelser finner jag för egen del inte anledning att gå vidare i saken. Jag förutsätter härvid att Kjell Glennert, såsom uppgivits, under den tid som återstår till pensioneringen inte kommer att utöva dessa uppdrag.

Med anledning av detta ärende har Riksskatteverket begärt in uppgifter om länsskattechefernas och länskronodirektörernas eventuella bisysslor. Jag ser positivt på detta initiativ.

— — —

Jag har ovan konstaterat, att kronofogdemyndighetens chef Kjell Glennert har eller har haft vissa uppdrag, bl.a. med anknytning till taxinäringen, som stått i strid med förbudet mot bisysslor i 6 kap. 1 § LOA. Vad som förevarit ger emellertid inte anledning till antagande att detta förhållande inverkat på myndighetens handläggning av målet mot Taxi Solsta KB. Denna min bedömning inbegriper den befattning Kjell Glennert själv haft med målet.

En ansökan om utmätning har kommit att riktas mot fel person. Fråga om kronofogdemyndigheten kan kritiseras härför.

1994/95:JO1

(Dnr 825-1993)

I en anmälan till JO berättade B. bl.a. att hon i februari 1993 fick en underrättelse om sökt utmätning från kronofogdemyndigheten. Detta förvånade henne, eftersom hon inte tidigare fått något brev från myndigheten. Vid kontakt med myndigheten hänvisades hon att ansöka om återvinning och att ta kontakt med borgenärens ombud. När hon undersökte saken framkom att skulden gällde en annan person med samma namn. Någon hade felaktigt använt hennes personnummer.

Av kopior av handlingar som B. fogat till anmälan framgick att kronofogdemyndigheten, efter ansökan av ett inkassoföretag såsom ombud för borgenären, den 9 februari 1993 meddelat utslag i ett mål om betalningsföreläggande mot en person vid namn B. med en c/o adress i Falun. I utslaget angavs att det i målet utfärdade föreläggandet delgivits med gäldenären den 27 januari 1993.

Kronofogdemyndigheten yttrade sig efter remiss.

JO Pennlöv uttalade i sitt den 15 december 1993 meddelade beslut i bedömningsdelen följande.

En ansökan om betalningsföreläggande skall enligt huvudregeln göras skriftligen, men härifrån kan undantag medges, 9 § lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning. De undantag som avses är ansökningar från de ingivare som av Riksskatteverket lämnats tillstånd att ansöka på medium för automatisk databehandling, s.k. bandmål. Enligt lagens 18 § jämförd med 33 kap. 1 § rättegångsbalken skall ansökan innehålla uppgift bl.a. om svarandens namn, postadress och personnummer.

Av utredningen framgår att sökandens ombud i ansökan om betalningsföreläggande angav rätt namn och adress men fel personnummer beträffande svaranden. Kronofogdemyndigheten handlade målet på grundval av dessa uppgifter. Av allt att döma har såväl föreläggande som utslag i målet sänts till "rätt" svarande under den i ansökan angivna adressen. Det var först sedan verkställighetsfasen inletts som personnumret kom till användning för att identifiera svaranden. Den till personnumret knutna adressuppgiften torde ha hämtats med hjälp av ADB. Därför kom också underrättelse om den sökta utmätningen att tillställas "fel" B., det vill säga klaganden i ärendet här.

Det torde inte vara möjligt att helt gardera sig mot att någon använder sig av en annan persons personnummer eller att en förväxling sker av annan orsak. Detta medför bl.a. att det inte går att undvika att indrivningsåtgärder av olika slag någon gång kan komma att riktas mot fel person. När detta händer torde felet normalt kunna rättas till på ett enkelt sätt.

I det här fallet hade det naturligtvis varit önskvärt om kronofogdemyndigheten redan när ansökan om betalningsföreläggande kom in hade kunnat kontrollera att namn, personnummer och adress stämde

överens. En sådan undersökning hade sannolikt inneburit att redan det föreläggande som utfärdades i målet tillställts den B. som är klagande i ärendet här. Felet skulle därmed ha upptäckts på ett tidigare stadium, vilket naturligtvis hade varit att föredra.

Som angivits ovan är det sökanden som i ansökan skall lämna vissa uppgifter om svaranden. En situation som den uppkomna torde också vara förhållandevis sällsynt. Kronofogdemyndigheternas resurser är dessutom begränsade. Därför är det enligt min mening inte rimligt att begära att myndigheten företar en så långt gående kontroll av inkommande ansökningar om betalningsföreläggande som skulle krävas för att eliminera fel av denna art. Jag vill därför inte kritisera myndigheten för att den i detta fall inte uppmärksammade att sökanden angav fel personnummer för svaranden i sin ansökan. — En annan sak är att det i framtiden möjligen kan införas någon form av automatiserad kontroll liknande den som sker när målet registreras för verkställighet.

Jag vill således inte rikta någon kritik mot kronofogdemyndigheten för dess handläggning. Det som hänt ger mig dock anledning att uppmärksamma Datainspektionen, som har tillsyn över inkassoverksamhet, på saken. Jag översänder därför en kopia av detta beslut och handlingarna i målet dit. Jag skickar en kopia av beslutet också till Riksskatteverkets exekutionsavdelning för kännedom.

Kronofogdemyndighet har tagit upp ett mål om utmätning trots att verkställbar exekutionstitel saknades

(Dnr 1411-1993)

Enligt en av Malmö tingsrätt den 27 augusti 1992 meddelad dom skulle A.P. återbetala kostnaden för motparten S.P:s rättshjälp i målet. S.P. ingav domen till kronofogdemyndigheten för verkställighet. Till ansökan fogades en faktura ställd till S.P. från hennes ombud. Enligt fakturan hade Rättshjälpsmyndigheten fastställt rättshjälpsavgiften och tilläggsavgiften till sammanlagt 4 590 kr, vilket också utgjorde det sökta beloppet. Den 2 mars 1993 sände kronofogdemyndigheten en underrättelse till A.P. om den sökta utmätningen. I underrättelsen angavs bl.a. att grundavgiften, 1 000 kr, skulle nedsättas till 500 kr om betalning skedde senast den 17 mars 1993. Skattemyndigheten beslutade i mars 1993 om återbetalning av skatt, men ett belopp om sammanlagt 5 590 kr överfördes till kronofogdemyndigheten. — I ett brev till kronofogdemyndigheten ifrågasatte A.P. bl.a. att indrivningen verkställdes utan att han fått ta del av den faktura från S.P:s advokat till henne, varpå kravet grundades. Kronofogdemyndigheten (länskronodirektören Bertil Jäderqvist) besvarade brevet den 2 april 1993. Av det svaret framgick bl.a. att ett belopp om 5 590 kr avseende överskjutande skatt ställts till kronofogdemyndighetens förfogande och att myndigheten hade för avsikt att företa utmätning för täckande av skuldbeloppet 4 590 kr samt en till 500 kr nedsatt grundavgift.

A.P. ifrågasatte i sin anmälan till JO framför allt att det av tingsrättens dom inte framgick att S.P:s rättshjälpsavgift och tilläggsavgift

uppgick till 4 590 kr endast att S.P:s ombud tillerkänts 18 226 kr i ersättning. Han hade därför inte haft möjlighet att erlägga S.P:s rätts-hjälpsavgift innan han fick kravet från kronofogdemyndigheten.

Från Rättshjälpsmyndigheten inhämtades att det enligt myndighe-tens dataregister inte skett någon avräkning eller någon anmaning för A.P. att återbetala kostnader för S.P:s rättshjälp. Orsaken var att domen enligt samma register inte vunnit laga kraft. Myndigheten hade emellertid registrerat att A.P. ålagts betalningsskyldighet för ett belopp om 18 226 kr.

Anmälan remitterades härefter till kronofogdemyndigheten för ytt-rande. I sitt svar anförde myndigheten bl.a. följande.

Vid verkställigheten har myndigheten gjort den bedömningen att do-men innebär en förpliktelse för Pettersson att till S.P. betala det belopp som hon visade sig ha erlagt på grund av tidigare beslut om rättshjälpsavgift och tilläggsavgift. Detta belopp framgick av advokat Gabrielsons faktura. S.P. ingav även kvitto som visade att hon till Gabrielson erlagt beloppet. Någon invändning mot beloppet i sig har inte heller framförts. Domen från 1992-08-27 har vunnit laga kraft genom hovrättens beslut 1993-01-13 och ansökan om verkställighet kom in till myndigheten 1993-03-01.

Den bedömning som nu görs är följande: Tingsrätten har i domen fastställt Petterssons återbetalningsskyldighet för motpartens rättshjälp. Därefter skall Rättshjälpsmyndigheten fatta beslut innebärande, att den som är ersättningsskyldig skall betala ett belopp som motsvarar rätts-hjälpsavgiften jämte tilläggsavgift till den rättssökande och återstoden till staten (31 § 2 st jämfört med 33 a § rättshjälpslagen). Detta beslut får enligt 33 b § samma lag verkställas enligt bestämmelserna i utsök-ningsbalken.

Domen innebär en fastställelse av betalningsskyldighet. I stället för att godta fakturan som komplettering till domen skulle beslut från Rättshjälpsmyndigheten ha infordrats och detta utgjort exekutionsur-kund. Om så hade skett hade det blivit uppenbart att något sådant beslut ännu inte fattats. Av Rättshjälpsmyndighetens svar till JO fram-går, att fortfarande i juni 1993 har sådant beslut inte fattats. A.P. har därför inte fått någon anmaning att betala.

Den bedömning myndigheten nu gjort visar att ett fel begåtts i samband med verkställighetsprövningen. Någon skada hade i sig inte uppstått om beslut i vanlig ordning och tid fattats av Rättshjälpsmyn-digheten. Som det nu blev fråntogs Pettersson möjligheten att betala direkt på anmaning från denna myndighet. Myndigheten beklagar djupt det inträffade och det obehag som uppstått för A.P.

I samband med detta yttrande har myndigheten varit i kontakt med Riksskatteverket dels för att göra en avstämning av den bedömning som gjorts, dels få undersökt hur tillrättaläggande genom gallring kan ske. Svar på den senaste frågan har ännu inte erhållits. En utmätning har verkställts och utbetalning har skett och allt har vunnit laga kraft. Det väsentliga är emellertid att har A.P. felaktigt kommit att registreras i utsökningsregistret så måste detta rättas till.

Myndigheten kommer att kontakta A.P. och då redogöra för hur rättelse kommer att ske.

Enligt uppgift — — — har Rättshjälpsmyndigheten ännu inte fattat något beslut. Grund för detta är att hovrätten inte skickat över sitt lagakraftvunna beslut. Det väntas i dagarna.

I en komplettering till sitt yttrande upplyste kronofogdemyndigheten den 20 december 1993 att uppgifterna om det aktuella målet nu gallrats ur utsökningsregistret.

I sitt den 17 januari 1994 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

Ersättning till biträde fastställs enligt 22 § fjärde stycket rättshjälpslagen (1972:429) av domstolen. Domstolen avgör även fråga om ansvaret för motparts rättshjälpskostnader (31 § första stycket). Den rättssökandes rättshjälpsavgift och tilläggsavgift fastställs av Rättshjälpsmyndigheten så snart kostnaderna för rättshjälpen är slutligt fastställda (28 §). Den som är ersättningsskyldig för rättshjälpskostnader skall direkt till den rättsökande betala ett belopp motsvarande dennes avgifter (31 § andra stycket). Beslut om ersättningsskyldighet för rättshjälpskostnader kan verkställas enligt bestämmelserna i utsökningsbalken (33 b §).

I detta fall hade tingsrätten i domen den 27 augusti 1992 fastställt ersättning enligt rättshjälpslagen till S.P:s biträde och även ålagt A.P. att återbetala kostnaden för hennes rättshjälp. Den 13 januari 1993 fastställde Hovrätten över Skåne och Blekinge tingsrättens beslut. Hovrättens beslut kunde inte överklagas. När S.P. den 1 mars 1993 ingav sin ansökan om utmätning åberopade hon tingsrättens numera laga-kraftvunna dom samt en av hennes biträde i september 1992 upprättad faktura. I fakturan hade angivits att Rättshjälpsmyndigheten fastställt rättshjälps- och tilläggsavgifterna till sammanlagt 4 590 kr. Vid tiden för ansökan hade Rättshjälpsmyndigheten emellertid ännu inte fattat något beslut om ersättningsskyldighet. Tingsrättens dom innehöll heller ingen förpliktelse för A.P. att till S.P. betala något visst belopp. Med andra ord fanns ingen verkställbar exekutionstitel.

Det ankommer på kronofogdemyndigheten att avgöra om handlingar som åberopas i en ansökan om utmätning kan ligga till grund för verkställighet. I det här fallet tog dock myndigheten upp målet om utmätning trots att förutsättningar för verkställighet saknades. Den har således brustit i sin prövning. — Den här aktuella situationen torde vara mycket ovanlig, men jag förutsätter likväl att kronofogdemyndigheten vidtagit åtgärder för att förebygga ett upprepande. Myndigheten har, sedan felet uppdagats, tillsett att uppgifter om målet gallrats ur dess register. Någon åtgärd utöver den kritik som ligger i det nu sagda framstår av dessa skäl inte som påkallad.

Kritik mot kronofogdemyndighet för dröjsmål med att behandla skrift innehållande begäran om rättelse eller överklagande av beslut

(Dnr 2385-1993)

I en anmälan till JO ifrågasatte C.E. och H.E. Kronofogdemyndighetens i Stockholms län, kronokontoret i Täby, handläggning av ett mål om utmätning av överskjutande preliminär skatt såvitt avsåg bl.a. att en skrivelse med begäran om återföring av det utmäta beloppet inte besvarats.

Efter att muntliga upplysningar inhämtats från kronofogdemyndigheten remitterades ärendet dit för yttrande. Kronofogdemyndigheten i Stockholms län inkom med remissvar till vilket fogats yttrande av kontorschefen Anton Konechny, kronokontoret i Täby. Av detta yttrande framgick bl.a. följande.

C.E:s JO-anmälan gäller kronofogdemyndighetens beslut den 1 juni 1993 att utmäta förtida utbetalning av överskjutande skatt. C.E. har därefter genom en skrivelse som inkom till kronofogdemyndigheten den 4 juni 1993 dels "yrkat att den sökta utmätningen dras tillbaka" och dels "yrkat att beloppet återföres och att istället avräknas mot kvarstående skatt för H.E."

Handläggande kronofogde Monica Tegholm-Melkersson tog del av skrivelsen och gav kronoinspektören Britt-Marie Ljung i uppdrag att per telefon söka C.E. för att förklara handläggningsläget i målet och att fråga vad avsikten var med skrivelsen eftersom i den inte klart formuleras att rättelse av utmätning begärs eller att beslutet överklagas. Britt-Marie Ljung har uppgivit att hon inte lyckats få kontakt med C.E. Då Monica Tegholm-Melkersson återkom från sin semester (drygt två veckor) upptog hon skrivelsen som begäran om rättelse av utmätningens beslutet och genom beslut den 13 juli 1993 lämnades denna begäran utan bifall.

Kronofogdemyndighetens målsättning är att besvara inkomna skrivelser inom en vecka. Denna målsättning har inte uppfyllts i det här fallet, men avsikten var att per telefon snabbt lämna information om handläggningen. Det noteras att handläggningen har påverkats av vid Täbykontoret pågående omorganisation innebärande omfördelning av ärenden och byte av handläggarnas tjänsterum. Det noteras vidare att efter skrivelsen C.E. inte tagit kontakt med kronofogdemyndigheten.

Kronofogdemyndigheten i Stockholms län, genom kronofogden Birgitta Frisell, anförde för egen del bl.a. följande.

Beslut att rätta utmätning enligt 4 kap 34 § utsökningsbalken får inte fattas senare än två veckor från utmätningens beslutet. Det torde ligga i sakens natur att ett beslut om avslag på begäran om rättelse från en gäldenär bör meddelas senast inom samma tid. I annat fall riskerar gäldenären att frångå sin möjlighet att anföra besvär över utmätningen. Det är därför inte tillfredsställande att beslutet kommit att meddelas så lång tid efter utmätningens beslutet.

I sitt beslut den 29 april 1994 anförde *JO Pennlöv* följande.

Enligt 4 kap. 34 § utsökningsbalken har kronofogdemyndigheten möjlighet att vidta självrättelse av meddelat beslut om utmätning. Sådan rättelse får inte vidtas senare än två veckor från utmätningens beslutet. Av 18 kap. 5 § samma lag framgår att ett beslut genom vilket en begäran om sådan rättelse lämnats utan bifall inte får överklagas.

Kronofogdemyndighetens beslut om utmätning kan också överklagas av bl.a. parterna i målet. Ett beslut om utmätning av sådan egendom som är aktuell i detta ärende kan enligt 18 kap. 7 § ovan nämnda lag av gäldenären överklagas inom tre veckor från det att beslutet delgavs honom.

Eftersom möjligheten att vidta självrättelse står öppen även om beslutet överklagas har jag förståelse för att kronofogdemyndigheten i det nu aktuella målet försökte få kontakt med C.E. för att efterfråga

avsikten med hennes skrivelse. Enligt uppgift gjordes försök att per telefon nå C.E. Det framstår som något förvånande att man inte också på andra sätt, exempelvis per brev, försökte få kontakt med henne.

Av utredningen framgår att kronofogdemyndigheten, utan att dess förinnan ha fått kontakt med C.E., slutligen tog upp skrivelsen som begäran om rättelse. Vid tidpunkten för det beslut vari denna begäran lämnades utan bifall hade tiden för överklagande gått ut.

Kronofogdemyndighetens ställningstagande vid denna senare tidpunkt innebär att C.E., efter att ha fått besked om att rättelse inte skulle vidtas, saknade möjlighet att överklaga beslutet. Denna konsekvens hade kunnat undvikas, antingen genom att myndigheten meddelat beslutet att inte vidta rättelse innan tiden för överklagande gått ut, eller genom att man vid tidpunkten för prövningen av skrivelsen valt att uppfatta den som överklagande av beslutet och översänt den till hovrätten.

Jag finner att kronofogdemyndighetens handläggning av målet förtjänar allvarlig kritik. Jag förutsätter att myndigheten ser över sina rutiner så att det som förekommit i målet inte upprepas. Någon åtgärd utöver detta konstaterande finner jag emellertid inte påkallad.

En länsrätt har utan stöd i författning delegerat s.k. rättidsprövning till registrator

(Dnr 600-1994)

Vid en inspektion av Länsrätten i Skaraborgs län den 8 och 9 februari 1994 antecknades i protokollet bl.a. följande:

Som en del av en försöksverksamhet sköter länsrättens registrator prövningen av om besvär över en dom eller ett beslut av länsrätten har anförts inom rätt tid, dock ej i det fall besvärsskrivelsen kommit in för sent och skall avvisas.

JO beslöt att inhämta yttrande från länsrätten med avseende på vilket rättsligt stöd länsrätten har för försöksverksamheten i aktuell del.

Länsrätten (lagmannen Hans-Jörgen Andersson) anförde i yttrandet följande:

Länsrätten i Skaraborgs län har sedan 1991 ingått i ett projekt om ändrade arbetsformer i domstolarna. Två vägledande tankegångar har genomsytrat projektet, att effektivisera domstolsarbetet och att renodla domarrollen. En bärande tankegång i effektiviseringsarbetet har varit delegering av arbetsuppgifter för att på effektivaste sätt använda samtliga personalresurser. Allmänna rättssäkerhetsaspekter har naturligtvis löpande vägts in i de överväganden som lett fram till vidtagna ändringar. Länsrätten har varit en av försöksdomstolarna.

En av de åtgärder som diskuterades i projektet och som anammades av länsrätten var att delegera rättidsprövningen till registrator. Förslaget till åtgärd liksom senare vidtagen åtgärd har redovisats till Domstolsverket i förslag resp. uppföljningsrapport. Någon reaktion härpå har inte kommit. Detta fritar naturligtvis inte myndigheten från ansvar för egna vidtagna åtgärder. Som deltagare i projektet och som försöksdomstol har vi uppfattat vår roll så, att rollen i sig har gett "rättsligt" stöd för att införa och pröva de i projektet diskuterade effektivitetshöjande åtgärderna som ansetts lämpliga. Varför annars utse försöksdomstolar?

Den ifrågasatta åtgärden ser vi som en bland flera naturliga åtgärder att effektivisera verksamheten. Detta har hela tiden varit och är vår strävan, i enlighet med de krav som uppdragsgivaren staten ställer på oss. Att konstatera att ett överklagande har kommit i rätt tid innebär inte att en enskild kan lida någon rättsförlust. Att rättidsprövningen skulle vara av sådan svårighetsgrad att den inte kan anförtrös annan än domare torde svårligen kunna hävdas. Fråga är snarast om ett konstaterande av ett faktiskt förhållande som föranleder en anteckning, än en rättslig prövning. I enstaka fall där tveksamhet uppkommer tar registrator kontakt med rotelchefen.

Efter denna något vidlyftiga inledning på det begärda yttrandet konstaterar länsrätten att bestämmelser om rättidsprövning i 7 § FPL anger att den myndighet som meddelat det överklagade beslutet prövar om besvären kommit in i rätt tid och även skall överlämna handlingarna i målet till den domstol som skall pröva det överklagade beslutet.

I 20 § länsrättsinstruktionen p. 6 framgår att delegering får ske av andra arbetsuppgifter (än enligt p. 1–5) om sådana enligt lag eller författning inte måste utföras av någon som är lagfaren. Ovan relaterade bestämmelser i 7 § FPL ger inte uttryck för att endast lagfaren person kan göra rättidsprövningen. Inte heller annat lagrum föreskriver direkt ett sådant förfarande.

JO Wahlström anförde i beslut den 11 maj 1994 följande.

Av 11 kap. 4 § regeringsformen framgår att regler om domstolarnas rättsskipningsuppgifter, om huvuddragen av deras organisation och om rättegången skall ges i form av lag. Sådana bestämmelser om domstolarna som skall ges i lag tillhör riksdagens obligatoriska lagområde och kan inte delegeras till regeringen. Däremot kan regeringen med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen meddela föreskrifter om verkställighet av lag. Enligt den bedömning som gjorts i ett lagstiftningsärende (prop. 1992/93:213 om delegering av arbetsuppgifter till kanslipersonal vid domstol, s. 18 ff) utgör föreskrifter om vem som skall sköta delgivning och expediering m.m. sådana detaljregler om domstolarnas inre arbete som tveklöst faller utanför det obligatoriska lagområdet. Om det däremot övervägs att till kanslipersonal lämna över också uppgifter som har betydelse för parterna eller som är väsentliga från rättssäkerhetssynpunkt är man, enligt vad som uttalades i propositionen, otvivelaktigt inne på frågor som man kan tycka bör tillhöra det obligatoriska lagområdet. De grundläggande förutsättningarna för delegering till kanslipersonal av uppgifter som gäller det egentliga målarbetet borde därför meddelas i lag, medan mer detaljerade föreskrifter borde meddelas av regeringen. En lagbestämmelse om delegering borde — i överensstämmelse med vad som redan gällde för hovrätt och kammar rätt — begränsas till att avse beredande uppgifter. Vissa uppgifter som redan fick utföras av kanslipersonal kunde emellertid inte anses ingå i begreppet beredning. Hit hörde exempelvis rätten för kanslipersonal att pröva om talan mot en dom eller ett beslut fullföljts inom rätt tid. Det ansågs från grundlagssynpunkt inte nödvändigt att lagreglera regeringens rätt att förordna därom. Även i fortsättningen skulle det alltså komma att finnas regeringsföreskrifter om delegering som inte uttryckligen stödjer sig på en lagregel. En sådan ordning ansågs vara naturlig, eftersom det här handlade om en detaljreglering av domstolarnas inre arbete.

Av det sagda framgår att det ankommer på regeringen att meddela närmare föreskrifter angående domstols möjlighet att delegera göromål till kanslipersonal. Den fråga som mot denna bakgrund måste prövas i detta ärende är således om länsrätten kan åberopa någon av regeringen beslutad föreskrift som stöd för sitt beslut att till registrator — om än i viss begränsad omfattning — delegera rätten att pröva om besvär över en dom eller ett beslut av länsrätten har anförts inom rätt tid. Innan jag går närmare in på denna fråga vill jag emellertid klart uttala att jag inte kan dela den uppfattning som länsrätten, enligt vad den anförde i sitt yttrande, synes hysa, nämligen att länsrätten i sin roll som försöks-

domstol kan finna rättsligt stöd för att införa och pröva i försöksprojektet diskuterade effektivitetshöjande åtgärder, även i sådana fall, då uttryckligt författningsstöd saknas för åtgärden.

Av i sammanhanget relevanta författningar framgår följande.

Av 17 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar framgår att en länsrätt är domför med en lagfaren domare och som huvudregel tre nämndemän. Enligt 18 § samma lag är dock länsrätten i olika särskilt angivna situationer domför med en lagfaren domare ensam. I denna paragraf infördes, som ett resultat av de förslag som lämnades i den ovan berörda propositionen, ett nytt tredje stycke, vilket trädde i kraft den 1 juli 1993. I detta stycke stadgas att åtgärder som endast avser beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare får utföras av en annan tjänsteman vid länsrätten som har tillräcklig kunskap och erfarenhet samt att närmare bestämmelser om detta meddelas av regeringen.

I 20 § förordningen (1979:573) med länsrättsinstruktion har regeringen givit föreskrifter om i vilken omfattning bl.a. kanslipersonal kan ges rätt att utföra uppgifter som ankommer på länsrätten. Enligt denna bestämmelse får lagmannen förordna länsrättsnotarier och andra anställda, som har tillräcklig kunskap och erfarenhet, att på eget ansvar utföra sådana göromål som närmare anges i sex punkter. De fyra första punkterna saknar betydelse för detta ärende. De två sista punkterna har följande lydelse:

5. vidta de åtgärder som ankommer på länsrätten sedan det har avgjorts att besvär över en dom eller ett beslut av länsrätten har anförts inom rätt tid,

6. utföra andra arbetsuppgifter som inte enligt lag eller annan författning måste utföras av någon som är lagfaren, i den utsträckning lagmannen bestämmer.

Länsrätten har till stöd för den del av försöksverksamheten som är föremål för bedömning i detta ärende åberopat sjätte punkten. Om denna punkt läses endast till sin ordalydelse och utan samband med den femte punkten, skulle det kunna hävdas att länsrätten där kunde finna stöd för den åtgärd som länsrätten vidtagit. Att en sådan tolkning emellertid inte kan vara korrekt framgår av följande omständigheter.

I 18 § 7. förordningen (1979:572) med tingsrättsinstruktion finns en med 20 § 6. länsrättsinstruktionen likalydande bestämmelse. Göteborgs tingsrätt har bedrivit försöksverksamhet med delegering till kanslipersonal av bl.a. sådana göromål som det är fråga om i detta ärende. Regeringen har för denna försöksverksamhet utfärdat särskilda föreskrifter i förordningen (1989:851, senast ändrad 1993:14) om försöksverksamhet vid Göteborgs tingsrätt med delegering av vissa arbetsuppgifter. Denna förordning gäller vid sidan av tingsrättsinstruktionen. I 2 § förordningen stadgas att tingsrätten får förordna domstolsbiträden som har tillräcklig kunskap och erfarenhet att på eget ansvar bl.a. ta emot fullföljdsinlagor när talan förs mot tingsrättens domar eller slutliga beslut och pröva om talan har fullföljts på föreskrivet sätt och

inom rätt tid. Domstolsbiträden får inte avvisa vade- eller besvärstalan (3 §) och förordnande får inte avse frågor som är av vidlyftig eller svår beskaffenhet (4 §).

Mot bakgrund av att regeringen således har funnit det nödvändigt att, såvitt avser försöksverksamheten vid Göteborgs tingsrätt, i särskild förordning bemyndiga tingsrätten att delegera rätten att göra s.k. rätt-tidsprövning till kanslipersonal, kan enligt min mening knappast någon annan slutsats dras än att den av länsrätten i detta ärende åberopade bestämmelsen inte kan utgöra rättsligt stöd för länsrättens delegationsbeslut.

Fråga om användningen av standardiserade (maskinella) beslutsmallar

(Dnr 3812-1993)

I en anmälan till JO kritiserade Alf Klingvall Centrala studiestödsnämnden i Stockholm för att inte använda individuellt anpassade beslutsmotiveringar, av vilka det framgår på vilken grund besluten är fattade. Av anmälan och därtill bifogade handlingar framgick bl.a. följande. Alf Klingvall fick den 21 juli 1993 avslag av CSN i Stockholm på en ansökan om studiemedel för höstterminen 1993. Han begärde omprövning av beslutet. Den 9 september 1993 beslutade CSN, huvudkontoret, emellertid att inte göra någon ändring. I beslut den 21 september 1993 har CSN i Stockholm avslagit hans ansökan om studiemedel för läsåret 1993—1994.

Utredning

Anmälan remitterades till Centrala studiestödsnämnden, huvudkontoret. CSN anförde i yttrande följande.

Klingvall ansökte om studiemedel för höstterminen 1993. CSN i Stockholm avslag hans ansökan i beslut den 21 juli 1993. Grunden för avslagsbeslutet var att han redan uppburit studiemedel för eftergymnasiala studier under minst tolv terminer. Klingvall begärde att CSNs huvudkontor skulle ompröva avslagsbeslutet och huvudkontoret meddelade beslut i omprövningsärendet den 9 september 1993. Såväl CSN i Stockholm som CSNs huvudkontor har beaktat vad Klingvall anfört i sitt ärende vid prövningen av hans rätt till studiemedel. Vid handläggningen används maskinella beslutsmallar för att göra handläggningen så rationell som möjligt. Detta förfaringssätt leder naturligtvis till att besluten inte får en helt individuell prägel men uppfyller enligt CSNs uppfattning de förvaltningsrättsliga krav som ställs på ett avslagsbeslut. En utförligare redovisning över grunden för avslagsbeslutet m.m. har också lämnats till Klingvall i brev från CSN i Stockholm av den 30 oktober 1993.

Alf Klingvall kommenterade remissyttrandet.

JO Wahlström anförde i beslut den 25 januari 1994 följande.

Bedömning

Ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall enligt huvudregeln innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild (20 § förvaltningslagen, 1986:223).

CSN har i remissvaret anfört att vid handläggningen av studiemedelsärenden maskinella beslutsmallar används för att göra handlägg-

ningen så rationell som möjligt. Därigenom kan enligt nämnden besluten inte få en helt individuell prägel. Mot bakgrund av det stora antal sådana ärenden som förekommer hos nämnden samt att omständigheterna i flertalet ärenden torde vara tämligen likartade, torde det normalt inte kunna resas någon invändning mot att nämnden använder ensartade beslutsmotiveringar. På förhand bestämda beslutsmallar måste emellertid givetvis användas med viss urskillning. En sökande kan som grund för sin ansökan åberopa sådana omständigheter som fordrar att nämnden gör en prövning som går utöver vad som normalt förekommer. För att nämnden i ett sådant fall skall kunna anses fullgöra den skyldighet som följer av 20 § förvaltningslagen kan krävas beslutsmotiveringar som går utöver vad som anges i en beslutsmall.

CSN, såväl i Stockholm som huvudkontoret, har motiverat sina nu ifrågavarande avslagsbeslut genom att redogöra för innehållet i den regel som stadgar att studiemedel utan att särskilda skäl föreligger får beviljas för eftergymnasiala studier i högst tolv terminer. Stockholmskontoret har därutöver anfört att det inte finner sådana särskilda skäl föreligga som nämnts, medan huvudkontoret, efter att ha upplyst om omständigheter som kan anses utgöra sådana skäl, anfört att det i likhet med Stockholmskontoret anser att ytterligare studiemedel inte kan beviljas Alf Klingvall. Beslut av nu förevarande karaktär måste i och för sig anses vara tillfredsställande motiverade genom att myndigheten anför att den inte funnit sådana särskilda skäl föreligga som förutsätts för ett frångående av en huvudregel.

Som framgått ovan har emellertid i inget av besluten lämnats någon redogörelse för bedömningen av den för prövningen avgörande frågan om hur många terminer Alf Klingvall skall anses ha varit beviljad studiemedel. Jag utgår från att den frågan i de flesta fall är okontroversiell och att sökanden är medveten om under hur många terminer han har beviljats studiemedel. Jag vill därför inte rikta någon kritik mot CSN i Stockholm för utformningen av dess beslut den 21 juli 1993. Sedan Alf Klingvall i sin begäran om omprövning av beslutet argumenterat rörande just denna fråga, borde emellertid huvudkontoret i beslutet om omprövning ha lämnat en motivering för sin bedömning av saken. Så borde enligt min mening även ha skett då CSN i Stockholm på nytt fattade beslut i fråga om studiemedel åt Alf Klingvall den 21 september 1993. Alf Klingvall har emellertid på begäran i efterhand fått besked från CSN i Stockholm om CSN:s inställning i denna fråga. Jag finner på grund härav inte anledning att vidta någon ytterligare åtgärd så vitt avser denna sak.

Kritik mot länsstyrelse för utövande av tillsyn över fastighetsmäklare utan laglig grund

(Dnr 961-1993 och 2633-1993)

JO Wahlström anförde i ett beslut den 11 mars 1994 följande.

Bakgrund

Av handlingarna i ärendena framgick bl.a. följande.

Enligt köpekontrakt den 18 juli 1991 sålde "Hildor o Elsa Sundells" dödsbo till Arne Sandin och Anita Sandin fastigheten Fälön 1:12, Börstil, Östhammars kommun. Köpehandlingen skrevs för dödsboets del under av Allan Sundell — för egen del och med hänvisning till fullmakt. I ett på samma sätt undertecknat tillägg den 19 augusti 1991 upptogs bl.a. följande.

Köparna har -innan tillträde sker- begärt skriftligt klarläggande som tillägg till köpekontraktet, av vad säljaren hävdar och nyttjat av strand och mark i anslutning till sjöboden belägen å Fälön 1:7, vid Raggaröfjärden.

Punkt 6.

Säljarens servitutsrätt -härskande fastigheten Fälön 1:12- har med ensamrätt sedan 1937 hävdar och nyttjat följande område vid sjöbodplatsen helt i enlighet med markägarens godkännande:

. Stranden fram till i höjd med den sänkta pråmen -pråmen tillhör båthuset/sjöboden och ingår i dess nyttjandeområde enligt överenskommelse med markägaren sedan mer än 40 år tillbaka- .

. Den s k gästvallen d v s det öppna gräsbevuxna området runtomkring befintl. förrådsbod fram till f d gårdesgård.

. I nordost begränsning mot bergshöjden.

. I ost/sydost begränsat till rimligt avstånd mot Kai Nilssons brygga.

Den tillfälliga brygga som sporadiskt under ca 1 år nyttjats av en av dödsbodelägarna tas bort enligt överenskommelse (se brev — — —).

Säljarens rätt överföres på samma villkor som hävdats enligt ovan på köparna.

Den fullmakt, undertecknad den 15 juli 1991, som förekom i handlingarna avsåg rätt att bl.a. upprätta och underteckna köpekontrakt vid försäljning av Fälön 1:12 och gällde för Allan Sundell — med uppgift om hans personnummer men utan angivande av någon särskild egenkap, i vilken han skulle fullgöra uppdraget.

I en till Länsstyrelsen i Stockholms län den 9 oktober 1991 inkommen skrivelse begärde fyra av dödsbodelägarna och ägaren av Fälön 1:7 granskning av "fastighetsmäklaren" Allan Sundells "anmärkningsvärda agerande vid försäljningen" av Fälön 1:12. Som motivering

anfördes bl.a. följande. Tillägget till köpekontraktet hade tillkommit utan dödsbodelägarnas och fastighetsägarens vetskap. Enligt deras mening hade Allan Sundell genom tillägget medvetet vilselett köparna av Fälön 1:12 genom att hävda att denna skulle ha härskande servitut på stamfastighetens (Fälön 1:7) strand i den omfattning som görs gällande i tillägget. Något sådant omfattande servitut hade dock aldrig funnits och inte heller en nyttjanderätt av denna omfattning. Servitutsrätten begränsade sig till vad som framgår av ett den 2 maj 1991 inom Lantmäteriet upprättat värdeutlåtande, "d v s rätt till sjöbodplats". Någon annan servituts- eller nyttjanderätt fanns varken inskriven i fastighetsboken eller tillkommen genom förrättning enligt fastighetsbildningslagen. — Att en mäklare "olagligen upplåter besittning på annans mark [och jämväl innehåller säljarnas pengar]" innebar att lämpligheten som mäklare måste ifrågasättas.

I en till länsstyrelsen samtidigt inkommen särskild komplettering lades Allan Sundell till last bl.a. också det förhållandet att till fastighetsaffären hade kopplats en försäljning av en båt till fastighetens köpare.

Genom ytterligare en anmälan, som inkom den 4 november 1991, begärdes från samma anmälare länsstyrelsens granskning av Mikael Sundell som fastighetsmäklare på grund av visst agerande med anknytning till det tillsynsärende som inlemts i fråga om Allan Sundell.

I ett — av ombud avfattat — yttrande över den mot honom riktade anmälan anförde Allan Sundell bl.a. följande.

Köparna av den aktuella fastigheten begärde

skriftligt klarläggande som tillägg till köpekontraktet av vad säljaren hävdat och nyttjat av strand och mark i anslutning till sjöboden.

Sundell utfärdade ett sådant tillägg, vilket undertecknades av honom för dödsboet och egen del samt av köparna den 19 augusti. Tillägget var som framgår av bifogade brev till klagandenas ombud 1991 10 07 en åskådliggörande beskrivning av distriktslantmätarens beslut 1943 07 08 paragraf 108 rörande avstyckning från Fälön 1:7 hur Hildor och Elsa Sundell (syskonens föräldrar) faktiskt hävdat och nyttjat av Elsas föräldrars (— — —) fastighet Fälön 1:7 upplåtet servitut.

— — —

Eftersom Allan Sundell var särskilt uppmärksam på det förhållandet att han var både mäklare och dödsbodelägare iakttog han extra omsorg i att dra en klar gräns mellan mäklarrollen och egenskapen av dödsbodelägare. För honom gick den gränsen vid tillträdesdagen och likvidens erläggande. — — —

Allan Sundell har vidare givit såväl köpare som säljare de råd och de upplysningar som behövts om fastigheten och andra förhållanden som haft samband med överlåtelsen. Att han därutöver lagt ner extra möda genom att helt vid sidan om försäljningen och utan eget vinstintresse försälja ett transportmedel (båt) till köparna genom sitt bolag Herrängs Marina, kan inte läggas honom till last eftersom detta förhållande givit fastigheten ett högre pris.

Allan Sundell har under mycket lång tid verkat som mäklare och haft mängder av försäljningsuppdrag. Han har den bästa kännedom om marknaden och särskilt om marknaden i den del av Roslagen vi befinner oss i.

Allan Sundell hade också sina syskons fulla förtroende och hans strävan i denna affär som i alla andra — var att för både säljare och köpare genomföra en korrekt affär med bästa möjliga utfall för säljaren-dödsboet.

Med facit i hand kan man kanske säga att det i vart fall för Allan Sundell — hade varit lyckligare om han ej åtagit sig vare sig mäklaruppdraget eller uppdraget att göra arvsskifte. Sundell hävdar emellertid att han i alla stycken och till alla delar följt mäklarlagens bestämmelser och med en klar rågång mellan mäklarrollen och rollen som dödsbodelägare.

Hos Länsstyrelsen väckt ärende synes i stället vara en alldeles onödig och ovärdig "syskontråta", till vilken dessutom syskonskarans moster, i egenskap av ägare till morföräldrahemmet, Fälön 1:7, valt att ansluta sig. Som indirekt framgår är emellertid syskonen Sigrid och Allan helt ense.

Vi anser kritiken oberättigad och obefogad och hävdar att Allan Sundell är väl skickad att som hittills fortfarande seriöst utöva sitt mäklaryrke.

Genom en den 5 november 1991 gjord ansökan om lantmäteriförrättning begärde fastighetens köpare och Allan Sundell enligt fullmakt bl.a. "bestämning av servitut för sjöbodplats inom Fälön 1:7 för Fälön 1:12, fastställa nyttjat område gistgård, m.m. — — —". Länsstyrelsen underrättades härom den 7 november 1991.

I en till länsstyrelsen den 19 augusti 1992 inkommen skrivelse begärde Allan Sundell att tillsynsärendet omgående skulle avskrivas. Han åberopade härvid att en av jurister gjord utredning hade gett vid handen att saken inte föll under länsstyrelsens tillsyn, eftersom han själv var delägare i den fastighet som såldes och i övrigt hade fullmakt att utföra försäljningen.

Enligt fastighetsbestämningsbeslut redovisat i protokoll den 14 december 1992 meddelades beslut i bl.a. följande avseenden:

Servitut för sjöbodplats till förmån för Fälön 1:12, belastar Fälön 1:7

Servitut för sjöbodplats med utrymme för båthus och gistvall skall omfatta område litt a enligt karta, aktbil KA1, med väg dit litt b enligt kartsnitt, bilaga 1 till aktbil BE1.

— — —

Skäl:

— — —

Vid bildandet av Fälön 1:12 bedrevs yrkesfiske av ägaren till fastigheten. Det vid avstyckningen bildade servitutet för sjöbodplats måste anses omfatta utrymme för både båthus och gistvall för att fastigheten, enligt jorddelningslagens 19 kapitel 3 § första stycket punkt 4, till sin beskaffenhet skulle vara varaktigt lämplig för det med avstyckningen avsedda ändamålet och äga rens verksamhet då de redskap som användes vid den tiden krävde gistvall. Rester av inhägnad finns kvar i den norra delen av området.

Servitutet får därför anses omfatta utrymme för både båthus och gistvall.

Länsstyrelsen avskrev tillsynsärendet genom ett beslut den 7 juni 1993. Detta innebar att någon åtgärd inte vidtogs, men beslutets motivering innefattade kritik av de två fastighetsmäklarna, Allan Sundell och Mikael Sundell.

1994/95:JO1

I fråga om Allan Sundell innehöll beslutets motivering följande.

Länsstyrelsen konstaterar inledningsvis att Allan Sundell enligt egna uppgifter i ärendet, samt enligt uppgift från Mikael Sundell, liksom enligt uppgifter såväl från köparna som från anmälarna har uppträtt och verkat som fastighetsmäklare i ärendet och därmed är lagen (1984:81) om fastighetsmäklare tillämplig. Detta förhållande styrks dessutom av att Allan Sundell debiterat dödsboet provision enligt riksprovisionstaxa för utfört arbete med 45.000 kronor. Han har genomgående i ärendet använt sig av mäklarbolagets brevpapper med logotypen "Fastighetsmäklare Allan Sundell AB".

Länsstyrelsen finner skäl att rikta kritik mot Allan Sundell för dennes agerande i förmedlingen av Fälön 1:12. Servitutsfrågan på en fastighet är en såpass viktig fråga att mäklaren bör förvissa sig om dess riktighet innan han i köpekontrakt anger dess omfattning. Frågan ska naturligtvis också diskuteras med säljarna innan den avgörs. Länsstyrelsen kan konstatera att Sundells utformning av tillägget i ärendet till en del¹ misstämmer med verkligheten och detta har i sin tur lett till att köparna kan ha lidit skada och känt sig vilseledda. Mot bakgrund av att köparna till Länsstyrelsen inte framfört några klagomål mot Allan Sundell och hans agerande i ärendet nöjer sig Länsstyrelsen med detta uttalande.

Vad sedan gäller den "båtaffär" som Sundell genomfört som en sidoaffär till fastighetsförsäljningen kan konstateras att det kan innebära problem om mäklaren i samband med ett förmedlingsuppdrag också genomför en affär med köparna i eget intresse. Det kan uppstå en intressekonflikt i sammanhanget mellan mäklarens egna intressen och uppdragsgivarens. Sundell själv har angett affären vara ett villkor för fastighetsköpet. Länsstyrelsen kan dock inte finna någon omständighet som tyder på att båtaffären påverkat fastighetsförsäljningen.

Länsstyrelsen nöjer sig med ovanstående uttalande och ser sig inte föranlåten att vidtaga något ingripande mot Allan Sundell i dennes egenskap av fastighetsmäklare.

¹ I en i beslutet ingående "redogörelse för ärendet" har länsstyrelsen noterat "att det område lantmäteriförrättningen kommit fram till understiger det område tillägget i köpekontraktet anger med en icke oansenlig del."

Anmälningar

Om dröjsmål vid handläggningen av tillsynsärendet (JO dnr 961-1993)

I en anmälan, som kom in till JO den 11 mars 1993, klagade Allan Sundell över att länsstyrelsen då inte hade avslutat tillsynsärendet. Han anförde därvid bl.a. att ärendet var klarlagt på det sättet att lantmäterimyndigheten hade fastställt det ifrågavarande servitutet genom en förrättning som vunnit laga kraft. Att låta ärendet vara oavslutat i detta läge innebar stor skada för hans företag, då det uppenbarligen förlorat uppdrag genom att presumtiva kunder genom kontroll hos länsstyrelsen funnit en outhärdad anmälan mot företaget liggande.

Beträffande sakförhållandena i tillsynsärendet anförde han allmänt följande.

1994/95:JO1

Jag var själv delägare i den försålda fastigheten med en sjättedel (1/6). De övriga fem har undertecknat en komplett fullmakt för försäljning-
en till mig. Våra förbundsjurister har dessutom den uppfattningen att
mäklarlagen inte är tillämplig p g a mitt aktiva ägarförhållande i den
försålda fastigheten.

Om innehållet i beslutet i tillsynsärendet
(JO dnr 2633-1993)

I en den 23 juli 1993 inkommen anmälan anförde Allan Sundell bl.a.
följande. Motiveringen till länsstyrelsens beslut den 7 juni 1993 tar
inte hänsyn till fakta i ärendet. Såsom framgår av ingressen till
köpekontraktets tillägg om servitutet var beskrivningen därav helt
korrekt vad gäller det tidigare nyttjandet; vad lantmätaren beslöt avsåg
det framtida omfånget. Motiveringen är mycket viktig då tidningar
m.fl. har utnyttjat denna till smutskastning av mäklarföretaget.

Utredning

Efter remiss yttrade sig länsstyrelsen den 30 april resp. den 17 septem-
ber 1993 över vad Allan Sundell anmält hos JO. Allan Sundell
kommenterade remissvaren. Länsstyrelsen anförde i sina yttranden
bl.a. följande.

Om dröjsmål vid handläggningen av tillsynsärendet
(JO dnr 961-1993)

Utredningsmaterialet är mycket omfattande. Flera personer har yttrat
sig. Vid en preliminär bedömning har länsstyrelsen inte funnit skäl att
acceptera Allan Sundells i en skrivelse gjorda påståenden att han i sin
egenskap av delägare i fastigheten inte kan anses ha handlat i egenskap
av fastighetsmäklare.

Länsstyrelsen har slutligen funnit skäl att avvakta utgången av den
lantmäteriförrättning som begärts av köparna i syfte att klargöra huru-
vida det av Sundell uppgivna servitutet var av den omfattning som
uppgivits i tilläggskontraktet. — — —

Utredningen i ärendet har på grund av dess komplicerade karaktär
varit omfattande och tagit betydligt längre tid än vad normala tillsyns-
ärenden brukar ta. Det ligger emellertid såväl i samhällets som i en
anmäld fastighetsmäklares intresse att tillsynsmyndighetens utredning
görs noggrant och på ett rättssäkert sätt. Det är Länsstyrelsens uppfatt-
ning att den utredning som företagits i anledning av anmälan mot
Sundell också genomförts på ett sådant sätt.

Till Länsstyrelsen inkommer årligen knappt 100 anmälningar mot
fastighetsmäklare för avgörande. Varje ärende kräver utredning av
olika omfattning innan det kan avgöras. Det är myndighetens ambition
att avgöra dessa skyndsamt men med hänsyn till begränsade personal-
resurser är det naturligt att viss handläggningstid förekommer. På
grund av ärendenas komplicerade natur är det heller inte möjligt att
tillfälligt omfördela personalresurser till ärendegruppen.

Mot ovanstående bakgrund kan Länsstyrelsen sammanfattningsvis inte finna att det föreligger fog för Sundells kritik mot hanteringen av det aktuella ärendet.

1994/95:JO1

Om innehållet i beslutet i tillsynsärendet
(JO dnr 2633-1993)

Tilläggskontraktet

Sundell har ifråga om servitutet samt dess omfattning och innebörd anfört att det av honom gjorda tillägget till köpekontraktet utgjorde en korrekt beskrivning av hur servitutet tidigare utnyttjats. Han hävdar vidare att han vid affärens ingående informerat köparna om att bedömningen av markbehovet för servitutets upprätthållande kunde ändras. Länsstyrelsen har som grund för sin bedömning utöver övriga ingivna handlingar i ärendet också granskat det protokoll som upprättats vid fastighetsbildningsmyndighetens förrättningsammanskrift på Fälön den 26 maj 1992 samt samma myndighets protokoll med beslut av den 14 december 1992 vari fastighetsbestämningen slutligt avgjorts. Servitutsområdet har genom fastighetsbildningsmyndighetens beslut fastställts till ett betydligt mindre område än vad som uppgivits i tilläggskontraktet.

Länsstyrelsen konstaterade i sitt beslut att det tillägg till köpekontraktet Allan Sundell utformat till en del misstämmer med verkligheten. För att ytterligare utveckla grunderna för denna bedömning och kritiken i denna del vill Länsstyrelsen anföra följande. Enligt 10 § lag om fastighetsmäklare ankommer det på fastighetsmäklare bl a att ge köpare och säljare de råd och upplysningar de kan behöva om fastigheten och andra förhållanden som har samband med överlåtelsen. Enligt Länsstyrelsens uppfattning, grundad på handlingarna i ärendet, har det rått delade meningar om vad säljaren hävdade och nyttjat av strand och mark. Tilläggskontraktet upprättades av Allan Sundell dagen före tillträdesdagen på köparnas begäran och på grund av att dessa och i vart fall en av anmälarna hade olika uppfattning om servitutets omfattning. Länsstyrelsen är i och för sig väl medveten om de svårigheter som kan ha förelegat för Allan Sundell att beskriva servitutet och dess omfattning och utnyttjande i förfluten tid. Han borde emellertid enligt Länsstyrelsens uppfattning ännu en gång ha förvissat sig om att det förelåg en samsyn om servitutets innebörd och först därefter upprättat tilläggskontraktet. Om han ej lyckats med att få sina medparter att inta en gemensam ståndpunkt i frågan borde han i vart fall ha försett kontraktet med en skrivning varav framgick att servitutets omfattning var tvistigt.

Båtaffären

Länsstyrelsen finner i denna del endast anledning att göra följande kommentar. I beslutet har Länsstyrelsen redovisat anmälarnas synpunkter på båtaffären och gjort en bedömning av dess inverkan på fastighetsaffären. Enligt Länsstyrelsens uppfattning är det alltid angeläget att utreda förhållanden som skulle kunna medföra intressekonflikter för en mäklare. I motiveringen har Länsstyrelsen särskilt pekat på riskerna för att en intressekonflikt kan uppkomma om en mäklare i samband med en förmedling gör en fristående affär med köparna av en fastighet. Av handlingarna i ärendet (bl a Allan Sundells skrivelse till Länsstyrelsen 28. 10 1991) framgår att Allan Sundell har intressen i Herrängs Marina vilket bolag stått som säljare av båten. Länsstyrelsen

har dock i sin motivering konstaterat att det inte framkommit någon omständighet som tyder på att båtaffären skulle ha påverkat den genomförda fastighetsaffären.

1994/95:JO1

Kritiken mot Mikael Sundell

— — —

Med hänvisning till vad som ovan anförts kan Länsstyrelsen sammanfattningsvis inte finna att det föreligger fog för den kritik Allan Sundell framfört beträffande Länsstyrelsens handläggning av ärendet eller utformningen av det beslut Länsstyrelsen fattat i tillsynsärendet.

Författningsreglering

Enligt lagen (1984:81) om fastighetsmäklare gäller bl.a. följande.

Med fastighetsmäklare avses i lagen fysiska personer som yrkesmässigt förmedlar fastigheter m.m. (1 §).

Varje fastighetsmäklare skall, med vissa undantag, vara registrerad hos länsstyrelsen i det län där han huvudsakligen är verksam (4 §). Ett av kraven för registrering är att sökanden bedöms allmänt lämplig som fastighetsmäklare (5 § första stycket 4).

Finner länsstyrelsen att en fastighetsmäklare inte längre uppfyller kraven för registrering, skall länsstyrelsen återkalla registreringen eller, om det är tillräckligt, meddela varning (6 §).

Länsstyrelsens beslut enligt lagen får överklagas hos kammarrätten (7 §).

I fråga om fastighetsmäklarens skyldigheter vid fullgörandet av uppdraget föreskrivs bl.a. följande (9—11, 13 §§). Uppdraget skall utföras omsorgsfullt och med iakttagande av god fastighetsmäklarsed. Fastighetsmäklare skall, i den mån god fastighetsmäklarsed kräver det, ge köpare och säljare de råd och upplysningar som de kan behöva om fastigheten och andra förhållanden som har samband med överlåtelsen. Mäklaren skall verka för att säljaren före överlåtelsen lämnar de uppgifter om fastigheten som kan antas vara av betydelse för köparen, liksom att denne före förvärvet undersöker eller låter undersöka fastigheten. Fastighetsmäklaren skall kontrollera vem som har rätt att förfoga över fastigheten och vilka inteckningar, servitut och andra rättigheter som belastar den. Han skall verka för att köparen och säljaren träffar överenskommelse i frågor som behöver lösas i samband med överlåtelsen. Om inte annat har överenskommit, skall mäklaren hjälpa köparen och säljaren med att upprätta de handlingar som behövs för överlåtelsen.

Bedömning

Inledningsvis vill jag ange vissa utgångspunkter för den utredning som företagits i det senare hos JO väckta anmälningsärendet. Som framgår av ovan redovisade uppgifter om regleringen på området finns det i tillsynsärenden enligt lagen om fastighetsmäklare tillgång till en prövningsordning med utnyttjande av ordinarie instanser på området. I den utsträckning denna ordning står den enskilde till buds tar JO i regel

inte upp klagomål till utredning. Om fastighetsmäklaren som här varit fallet inte träffas av ett formligen ingripande beslut från tillsynsmyndigheten — återkallelse eller varning — kan han enligt de principer för överklagbarhet och besvärsrätt som råder inte få till stånd en överprövning av de uttalanden som tillsynsmyndigheten fäller i sitt beslut. Detta medför att ett hinder för prövning genom JO bortfaller. Ytterligare är emellertid följande att beakta.

JO:s granskning avser i första hand en kontroll av att myndigheterna i sin verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Granskningen är av rättslig art och avser främst tillämpningen av gällande förfaranderegler. Däremot brukar JO inte pröva myndigheternas ställningstaganden i de sakfrågor som det ankommer på dem att avgöra, i synnerhet om dessa bygger på lämplighetsöverväganden eller avser bedömningsfrågor, så länge ställningstagandet faller inom aktuella författningsbestämmelsers tillämpningsområde.

Mot nu angivna bakgrund kommer jag i det följande att uttala mig rörande inriktningen av länsstyrelsens utredning och uttalanden i vissa hänseenden samt den därmed delvis sammanhängande frågan om handläggningstiden.

När ett tillsynsärende — genom anmälan eller på annat sätt — tas upp, bör först naturligtvis klargöras huruvida aktuellt förfarande över huvud taget kan bli föremål för länsstyrelsens tillsyn. Förutsättningen för att denna tillsyn skall få utövas är att förfarandet har ingått i yrkesmässig förmedling av fastigheter. Huruvida så är fallet har länsstyrelsen att självständigt pröva oberoende av invändning. I det aktuella ärendet framställdes invändning under ärendets gång, tio månader efter dess inledande.

I denna för utövandet av tillsynen grundläggande fråga har länsstyrelsen enligt sitt beslut funnit det avgörande att Allan Sundell "uppträtt och verkat som fastighetsmäklare i ärendet", varför lagen om fastighetsmäklare skulle vara tillämplig. Med denna utgångspunkt riktas kritik mot Allan Sundell för dennes agerande i "förmedlingen" av den aktuella fastigheten. Enligt det resonemang som sedan följer anser länsstyrelsen att det är utformningen av tillägget i köpekontraktet som härvidlag skall läggas honom till last i tillsynsärendet. Länsstyrelsen förklarar emellertid inte hur detta handlande — ett led i själva försäljningen — skall kunna anses ingå i *förmedling* av fastigheten, en förklaring som framstår som nödvändig med hänsyn till att Allan Sundell ju som privat rättssubjekt var inbegripen i försäljningen, både för egen räkning och som ombud för de övriga dödsbodelägarna, således i egenskaper som inte sammanfaller med fastighetsförmedlarens. Sammanhanget belyses i följande beskrivning av gällande rätt (Ny fastighetsmäklarlag, Ds 1992:87, s. 64):

Enligt 1 § avses med fastighetsmäklare i lagens mening en fysisk person som *förmedlar* bl.a. fastigheter. Med det begreppet kan inte vara avsett annat än mäklarverksamhet i traditionell mening, d.v.s. det arbete som går ut på att sammanföra uppdragsgivaren med en motpart

som är lämplig att ingå avtal med. Denna traditionella mäklarroll måste anses oförenlig med uppdraget att ensidigt företräda ena partens intresse.

Den mäklare som åtar sig att ombesörja en fastighetsförsäljning för säljarens räkning kan alltså inte anses ha ingått ett förmedlingsavtal. Mäklaren har i det fallet i stället åtagit sig ett försäljningsuppdrag, för vilket fastighetsmäklarlagen inte gäller. Vid utförandet av ett sådant uppdragsavtal är mäklaren, till följd av ombudssituationen, skyldig att lojalt tillvarata sin huvudmans intresse. På motsvarande sätt kan ett förmedlingsavtal bringas att upphöra genom att mäklaren får uppdragsgivarens fullmakt att slutföra en försäljning.

Mot bakgrund av det anförda finner jag att Allan Sundell i vart fall i det avseende han kritiserats av länsstyrelsen inte stod under dess tillsyn. Det ankom sålunda inte på länsstyrelsen att uttala någon uppfattning vare sig i frågan om hans agerande hade stöd i närmare instruktioner från uppdragsgivarna eller i frågan om tillägget i köpehandlingen till sitt innehåll brast i överensstämmelse med faktiska förhållanden. Inte heller kan det anses föreligga skäl för länsstyrelsen vid sin tillsyn av fastighetsmäklare att uttrycka någon uppfattning med anledning av båtaffären.

I sammanhanget kan tilläggas att förslag har framlagts (a.a. s. 11) om förbud för en mäklare att företräda säljare eller köpare som ombud; det har skett av bl.a. följande skäl: "Att mäklarlagen i en del fall sätts ur spel därför att mäklaren kommer i ett ombudsliknande förhållande till sin uppdragsgivare är naturligtvis olyckligt. Framför allt drabbas uppdragsgivarens motpart, som ju inte kan förvänta sig att mäklaren iakttar lagens handlingsregler gentemot honom. Dessutom kan lagens skadeståndsregler inte åberopas mot en sådan mäklare. En bekymmersam omständighet i sammanhanget är att presumtiva köpare i regel inte har anledning att räkna med annat än att mäklare i all yrkesmässigt verksamhet omfattas av mäklarlagen. Det är inte heller lätt att avgöra när så inte är fallet. — — — Ett ombudsuppdrag är — — — oförenligt med mäklarlagens regelsystem, vilket bygger på att mäklaren har en principiell skyldighet att beakta även uppdragsgivarens motparts intresse." (a.a. s. 64 f.)

Med hänsyn till vad Allan Sundell i sin anmälan anför om att länsstyrelsens beslut föranlett "smutskastning" av mäklarföretaget finner jag anledning att även något beröra länsstyrelsens bedömning av tillägget i köpekontraktet. Även med utgångspunkt i länsstyrelsens felaktiga uppfattning att Allan Sundell utformat tillägget i egenskap av fastighetsmäklare kan styrelsens bedömning nämligen enligt min mening ifrågasättas.

Länsstyrelsen har i sitt beslut anför att tillägget "till en del missstämmer med verkligheten". Länsstyrelsen torde med uttrycket "verkligheten" ha avsett det omfång som servitutet fick enligt fastighetsbildningsmyndighetens långt senare fattade beslut om fastighetsbestämning. Detta beslut har som ovan framgått myndigheten fattat först efter överväganden som skett mot bakgrund av det syfte servitutet vid dess tillkomst kunde bedömas ha varit avsett att tillgodose med hänsyn till den tjänande fastighets avsedda användning. Som Allan Sundell

framhållit avser tillägget i köpekontraktet emellertid inget annat än en beskrivning av i vilken utsträckning servitutet faktiskt utövats enligt säljarens uppfattning. Något annat torde rimligen inte heller kunna läsas in i den beskrivning som lämnades i tillägget. Att som länsstyrelsen gjort vid bedömningen av Allan Sundells handlande ställa den i köpekontraktet intagna beskrivningen av faktiskt nyttjande mot lantmätarens "facit" rörande det rättsligt giltiga omfånget av servitutet framstår enligt min mening som mindre väl övervägt i ett tillsynsärendet enligt mäklarlagen.

Handläggningstiden i tillsynsärendet blev lång. Detta torde i betydande mån få tillskrivas de ovan berörda förhållanden som innebar att utredningen fick en felaktig inriktning, nämligen i första hand genom att tillsyn utövades utan laglig grund, samt att länsstyrelsen avvaktade utgången av en lantmäteriförrättning, som skulle vara av begränsat värde för en bedömning av den kontraktsutformning som länsstyrelsen ansåg sig böra pröva. Jag finner inte skäl att härutöver göra något uttalande om handläggningstiden.

Kritik mot polismyndighet för att en utlänning hållits i förvar trots att det saknats laga stöd för åtgärden

(Dnr 3201-1992)

I ett beslut den 8 december 1993 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

Anmälan

Carl Meurk, som i ett ärende om uppehållstillstånd är offentligt biträde för tunisiske medborgaren A.A., har i en anmälan begärt att JO skall utreda om Polismyndigheten i Stockholm överskridit sina befogenheter i samband med att A.A. den 26 september 1992 omhändertogs av polis på Centralstationen i Stockholm.

Utredning

Polismyndighetens handlingar i ärendet har lånats in. Av handlingarna framgår bl.a. följande.

Omhändertagandet av A.A. ägde rum den 26 september 1992 kl. 22.10 och skedde med stöd av 11 § polislagen. Han fördes till utlänningsroteln för vidare kontroll. Enligt ett utdrag ur Statens invandrarverks (SIV) personregister hade A.A. genom beslut den 2 december 1991 avvisats enligt 4 kap. 1 § första stycket 2 utlänningslagen — 1989:529 — (UtlL). Vidare framgick att avvisningsbeslutet skulle verkställas även om det inte vunnit laga kraft.

Enligt polisens anteckningar uppgav A.A. när han omhändertogs att han hade överklagat beslutet om avvisning. Han uppgav dessutom att han hade suttit i förvar och att verkställighet av beslutet hade påbörjats vid ett tillfälle men avbrutits, varefter han hade släppts fri. På uppmaning av A.A. ringde polisen till en person vid namn Amanda Ahlbäck. Hon är enligt polisens anteckningar medlem i en kyrka som engagerat sig i A.A:s ärende. Amanda Ahlbäck lämnade samma uppgifter som A.A. om hans överklagande och den avbrutna verkställigheten. Hon uppgav också att Utlänningsnämnden inte hade meddelat något beslut i ärendet.

Efter viss ytterligare utredning föredrogs ärendet per telefon för jourhavande polischefen Leif Jennekvist. Denne beslutade att A.A. skulle tas i förvar med stöd av 6 kap. 2 § jämförd med 6 kap. 9 § andra stycket UtlL. Som skäl angavs att fråga hade uppkommit om verkställighet av beslut om avvisning och att det fanns anledning anta att A.A. skulle komma att hålla sig undan. Beslutet verkställdes den 26 september kl. 23.55.

Strax efter föredragningen för Leif Jennekvist erhöll polismyndigheten ett telefax från en person vid namn Sofia Lundgren, som är

medlem i samma kyrka som Amanda Ahlbäck. Telefaxet innehöll två beslut av SIV. Det ena beslutet är meddelat den 20 december 1991. Det andra beslutets datum är oläsligt men enligt ett missiv från Sofia Lundgren är beslutet meddelat den 21 februari 1992. Av beslutet den 20 december 1991 framgick att verkställigheten beträffande A.A. hade ställts in och att han inte skulle hållas kvar i förvar (anm. A.A. hade vid ett tidigare tillfälle, i samband med förordnandet om omedelbar verkställighet i beslutet den 2 december 1991, varit tagen i förvar). Enligt det andra beslutet upphävde SIV förordnandet om omedelbar verkställighet.

Med anledning av telefaxet kontaktades Leif Jennekvist på nytt per telefon. Han beslutade därvid att A.A. skulle vara kvar i förvar "tills det råder hel klarhet i om beslut finns eller ej för mannen. Detta på grund av att mannen påträffades under sådana omständigheter som kan härröras till att han är på flykt."

A.A. frigavs den 28 september kl. 09.55 sedan det vid kontroll med SIV framkommit att avvisningsbeslutet inte vunnit laga kraft, eftersom A.A. överklagat detta till Utlänningsnämnden.

Anmälan remitterades till länspolismästaren för yttrande enligt bl.a. följande.

Av de SIV-beslut som polismyndigheten erhöll via telefax framgick att det inte längre var aktuellt med omedelbar verkställighet av avvisningsbeslutet beträffande A.A. Trots detta fann polismyndigheten vid förnyad prövning att förvarsbeslutet skulle stå fast. Vilka överväganden låg bakom denna bedömning?

I remissvaret, som avgavs av biträdande länspolismästaren Gösta Welanders och polisintendenten Thord Pettersson, hänvisades till ett yttrande av Leif Jennekvist, vari denne anförde huvudsakligen följande. (A.A. är JO:s beteckning).

— — —

Låt mig först konstatera att det av handlingarna numera klart framgår att den tunisiska medborgaren A.A. varit förvarstagen i drygt ett dygn utan att laga grund förelegat. Detta är djupt beklagligt.

Vid den tidpunkt då A.A. omhändertogs på T-centralen i Stockholm tjänstgjorde jag som beredskapshavande polischef.

Jag blev uppringd i bostaden kl. 24.00. Inspektören P-A Kaati föredrog ärendet och uppgav därvid ungefär följande; Han och inspektören Lena Löhr hade vid patrullering på T-centralen anträffat en person som enligt Invandrarverkets beslut 91-12-02 var avvisad enligt 4:1, 1 st. 2 p utlänningslagen. Av beslutet framgick också att verkställighet skulle ske omedelbart. Föredragande uppgav vidare att A.A. motsatte sig en avvisning samt att det inte gick att utröna varför han befann sig på T-centralen.

Jag beslutade att A.A. skulle tas i förvar med stöd av 6:2 jmf med 6:9, 2 st UtLL.

Den 27 september 1992 kl. 00.35 ringde P-A Kaati upp igen och uppgav att det från en privatperson inkommit ett antal telefaxhandlingar. Det var dels fråga om handskrivna och dels maskinskrivna beslut från Invandrarverket som utvisade att avvisning med omedelbar verkställighet inte längre var aktuellt varför A.A. skulle tas ur förvar.

Av Invandrarverkets registerutdrag framgick emellertid som sagt att A.A. avvisats och att beslutet skulle ske med omedelbar verkställighet. Av de inkomna faxhandlingarna framgick att omedelbar verkställighet inte skulle ske.

Föredraganden redogjorde per telefon för faxhandlingarnas utseende och närmare innehåll. Det var alltså dels fråga om ett beslut om att A.A. skulle tas ur förvar. Beslutsblanketten innehöll ifyllda kryssalternativ samt en handskriven förklaring att avvisning med omedelbar verkställighet inte längre var aktuell. Av den andra faxhandlingen gick inte att utläsa något datum för beslutet. Den var för övrigt oläslig i flera delar. Det framgick emellertid att beslutet rörde A.A. och att beslutet om omedelbar verkställighet inte längre skulle gälla.

Den frågan jag hade att ta ställning till var vilka eller vilket beslut som gällde före det andra. Grundregeln är självklart att det senast daterade beslutet gäller.

Varken föredragande eller jag hade någon direkt misstanke om att faxhandlingarna skulle vara oriktiga, men vi konstaterade att de stred mot det utdrag från Invandrarverkets personregister som hade tagits fram samma dag, och det bakomliggande beslutet som inhämtats från RPS, samt det besked som erhållits av Invandrarverket tidigare på kvällen, nämligen att ärendet inte längre var föremål för Invandrarverkets handläggning utan en angelägenhet för polismyndigheten.

Av Invandrarverkets registerutdrag, som var framtaget inför föredragningen, framgick att det var ett utdrag ur Invandrarverkets personregister beträffande A.A. — — — Av utdraget kunde endast ett beslut utläsas beträffande A.A. Det var daterat 91-12-02 och fråga om ett "grundavlägsn. bes. AVV-OH" med "återförbud t.o.m: 931231." Det samma framgick av den kopia av Invandrarverkets beslut som samtidigt rekvirerats från RPS, jourcentralen.

Dessa uppgifter, sammantagna med omständigheterna kring A.A:s anträffande gjorde mig emellertid skeptiskt inställd till de av en privatperson insända faxhandlingarna.

Registerutdraget eller kompletteringar till det borde ha utvisat att det skulle finnas ytterligare beslut av Invandrarverket under mellantiden.

Jag beslutade därför att A.A. skulle kvarstanna i förvar samt att det mot bakgrund av de inkomna faxhandlingarna skyndsamt skulle utredas hur det förhöll sig med dess innehåll. Ärendet fick anstå till måndagen.

Samma dag (söndagen den 27/9) kl. 14.30 återkom inspektören Lena Löhr i detta ärende. Hon meddelade att hon hade försökt att kontrollera de inkomna faxhandlingarna med Invandrarverket under söndagen. Det hade emellertid inte gått att göra en manuell kontroll och Invandrarverkets dataregister hade inte gått att nå på grund av datastopp.

Däremot hade utdraget ur Invandrarverkets personregister granskats närmare och där framgick också att A.A. delgivits Invandrarverkets beslut från 91-12-02 om avvisning med omedelbar verkställighet 92-03-10.

Av detta drog jag slutsatsen att de mellanliggande besluten antingen var felaktiga eller senare hade ersatts av ett beslut av samma innebörd som det som var daterat 91-12-02, och att de mellanliggande besluten därför inte fanns med i registerutdraget. Utdraget var ju uppdaterat 920310 genom anteckningen om delgivning.

Det faktum att A.A. var delgiven det första beslutet 920310 talade entydigt för att det ändå var det som gällde, varför jag ånyo beslutade att förvaret skulle bestå.

Jag har grundat mitt beslut i detta ärende på det material som förelagt i form av registerutdrag och kopia av Invandrarverkets beslut 91-12-02. Det fanns vid tidpunkten för besluten ingen möjlighet att få ytterligare uppgifter. — — —

Omständigheterna kring varför inte korrekta och relevanta beslut från Invandrarverket beträffande A.A. var tillgängliga eller kända vid polismyndigheten i Stockholm eller i Rikspolisstyrelsens dataregister vid tidpunkten för omhändertagandet, är för mig okänt.

— — —

Länspolismästaren har för egen del anfört huvudsakligen följande.

— — —

Det var polismyndigheten i Kiruna som skulle verkställa det av Statens invandrarverk den 2 december 1991 meddelade avvisningsbeslutet. Med anledning härav borde polismyndigheten i Stockholm redan på morgonen den 27 september 1992, genom personal från kriminalavdelningens jourrotel ha rekviderat kopia av samtliga handlingar avseende A.A. från polismyndigheten i Kiruna.

Enligt 6 § utlänningsförrordningen skall, om statens invandrarverk upphäver ett beslut om avvisning eller utvisning eller meddelar inhibition av ett sådant beslut, den verkställande polismyndigheten omedelbart underrättas om åtgärden.

Om det inte hade gått att få fram några handlingar avseende A.A. från polismyndigheten i Kiruna och då SIV:s dataregister var ur funktion den 27 september 1992 borde A.A. frigetts snarast möjligt under söndagen.

— — —

Med hänsyn till att det vid utredningen framkommit att det utdrag från SIV:s dataregister som polismyndigheten hade tillgång till inte innehöll fullständig information om SIV:s beslut i A.A:s ärende har ärendet remitterats till SIV för yttrande häröver. SIV — överdirektören Per-Erik Nilsson — har avgett yttrande enligt följande (bilagan här utesluten).

SIV vägrade i beslut 1991-12-13 och 1991-12-17 i beslut att inställa verkställigheten av avvisningsförrordnandet. Senare sistnämnda dag bifölls ånyo framställt inhibitionsyrkande. Inhibitionen gällde först t.o.m. 1991-12-20 då den förlängdes att gälla t.v.; samtidigt förordnades att personen i fråga skulle tas ur förvar. Dagen därefter 1991-12-21 — "upphävde" SIV förrordnandet om omedelbar verkställighet.

Samtliga nu nämnda beslut — med undantag av upphävandebeslutet 1991-12-21 — registrerades i SIV:s SU-system samma dag som besluten togs. Att dessa beslut inte återges på den terminalbild/ dataprint som Rikspolisstyrelsen (RPS) kan ta fram har denna "tekniska" förklaring.

RPS har sedan våren 1989 direktaccess till SU-systemet genom en särskild utvecklad transaktion. Kommunikationen sker över fast uppkopplad och krypterad linje mellan RPS och DAFA. Det är en "begränsad" informationsbild som RPS får och där behörig personal vid RPS sambandscentral enbart kan "ta ut" information, inte registrera in, ändra eller i övrigt manipulera uppgifter i systemet. "Polisbilden" uppdateras *direkt* med den information som framgår av det registerutdrag som bifogas som bilaga.

Det kan tyckas vara en ganska fullödlig informationsmängd som redovisas på bilden men där visas enbart *öppna* ärenden på SIV, dvs.

när SIV fattar ett beslut i ett ärende försvinner ärendet från "polisbilden". De uppgifter som står kvar är senaste tillstånd, "grundavlägsnandebeslut" och delgivningsdatum.

Det är självklart högeligen otillfredsställande att endast den information som nu nämns finns tillgänglig för RPS. Enligt den kravspecifikation som upprättades skulle även dag för överklagande och laga kraft framgå av polisbilden. Åtgärder skall omedelbart vidtas för att komplettera bilden i enlighet med kravspecifikationen.

Carl Meurk har kommenterat polismyndighetens yttrande.

Bedömning

I 6 kap. 2 § första stycket 3 UtL anges — såvitt här är av intresse — att en utlänning som fyllt 16 år får tas i förvar om fråga uppkommer om verkställighet av ett beslut om avvisning. Beslut om förvar får enligt andra stycket meddelas endast om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter finns anledning att anta att han kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige.

Av utredningen framgår att A.A. varit tagen i förvar under tiden den 26 september kl. 23.55 till den 28 september kl. 09.55 1992 utan att det förelegat stöd i lag för åtgärden. Något lagakraftvunnet beslut om avvisning av A.A. förelåg inte, och SIV hade upphävt ett tidigare förordnande om att beslutet skulle verkställas även om det inte vunnit laga kraft.

Fråga uppkommer om polismyndigheten förfarit felaktigt genom att besluta om förvar av A.A. med stöd av den utredning som förelåg vid tillfället.

Efter det att A.A. hade omhändertagits på kvällen den 26 september uppgav han att han hade överklagat beslutet om avvisning och att verkställigheten av beslutet hade avbrutits vid ett tillfälle. Uppgifterna vann enligt min mening ett beaktansvärt stöd av de upplysningar som inhämtades samma natt från en utomstående person, Amanda Ahlbäck. Vad som därvid framkom pekade på att beslutet om omedelbar verkställighet hade upphävts efter A.A:s överklagande. Mot bakgrund av att polismyndigheten vid den tidpunkten inte hade möjlighet att få uppgifterna bekräftade från annan myndighet finner jag dock inte tillräckliga skäl att kritisera Leif Jennekvist för att han med stöd av innehållet i SIV:s registerutdrag fattade beslut om förvar.

Sedan polismyndigheten mottagit SIV:s beslut i A.A:s ärende via telefax från Sofia Lundgren omprövade Leif Jennekvist förvarsbeslutet. Det ena beslutet, som polismyndigheten mottog, visar att SIV:s tidigare beslut om verkställighet av avvisningen hade inhiberats den 20 december 1991. Det andra beslutet har meddelats därefter, och SIV har därigenom upphävt förordnandet om omedelbar verkställighet. Mot bakgrund av dessa beslut och A.A:s egna uppgifter är det anmärkningsvärt att polismyndigheten inte ifrågasatte uppgifterna i SIV:s registerutdrag. Med anledning av det anförda ställer jag mig mycket frågande till Leif Jennekvists beslut om fortsatt förvar av A.A. Jag delar länspolismästarens uppfattning att polismyndigheten tidigt på morgo-

nen den 27 september borde ha kontrollerat uppgifterna i ärendet med Polismyndigheten i Kiruna, som hade att verkställa avvisningsbeslutet. Jag delar också bedömningen att A.A. i vart fall borde ha släppts fri på morgonen den dagen om det inte efter kontakt med polisen i Kiruna eller med SIV hade gått att få klarhet i ärendet.

Det är mot denna bakgrund med betydande tvekan som jag inte går vidare i ärendet. Jag stannar dock vid att utdela allvarlig kritik mot Polismyndigheten i Stockholm för att A.A. hållits i förvar trots att laga stöd för åtgärden saknats. Avgörande för mitt ställningstagande är främst vad som framkommit om bristerna i det registerutdrag från SIV som var tillgängligt för polismyndigheten när beslutet om förvar fattades. Registerutdraget utvisar sålunda varken att avvisningsbeslutet överklagats eller att beslutet om omedelbar verkställighet upphävts. SIV kan naturligtvis inte undgå kritik för dessa brister. Av SIV:s remissvar framgår dock att SIV nu är medvetet om bristerna och kommer att vidta åtgärder till undvikande av sådana i framtiden. Jag ser med tillfredsställelse på detta.

— — —

Kritik mot personal vid en flyktingförläggning för att olovligen ha berett sig tillträde till asylsökandes boendetrymmen

(Dnr 4315-1992)

I ett beslut den 14 oktober 1993 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

I en anmälan anförde Hasse J. följande.

Tisdagen den 8/12 1992 knackar tre män på dörren till en lägenhet. I lägenheten finns en ensam kvinna med sina småbarn. När kvinnan öppnar dörren går männen förbi henne in i lägenheten, fram till ett skåp, öppnar skåpdörren och tar fram tre trasiga bilstereoapparater. En av männen skriker till henne och frågar varifrån apparaterna är stulna. Kvinnan blir rädd och kan inte svara. Hon kan nämligen ingen svenska. Den ansvarige för gruppen säger att han ska ringa till polisen och avlägsnar sig. Någon polis kommer aldrig. Nu ansluter sig ytterligare personer till gruppen samt en pojke som kan tolka. Pojken försöker förklara varifrån apparaterna kommer men blir inte trodd. Nu sätter männen igång med att söka igenom lägenheten, öppnar alla lådor och skåp t.o.m. kyl och frysskåp, letar i garderober. En kamera samt en radio tas tillsammans med bilstereoapparaterna i beslag trots protester. Inga förklaringar hjälper utan man förklarar att de inte har bevis på att sakerna är deras och att man inte heller tror på deras förklaringar. Männen som är ägare till sakerna är bortresta men anmodas att komma och förklara hur det ligger till med det gods som tagits i beslag.

Detta hände vid Statens invandrarverks flyktingförläggning, Olofsfors i södra Dalarna.

Ansvarig för händelsen, tillika närvarande, var förläggningschef Harry Tägtlund samt honom underställd personal, handläggare, fritidsledare samt en vaktmästare.

Det ovan beskrivna händelseförloppet skulle, om jag i mitt hem utsattes, rubriceras hemfridsbrott alt. olaga intrång, egenmäktigt förfarande, alt. grovt egenmäktigt förfarande. Kränkningen av mitt hem och min person vore ovedersäglig.

Nu var den utsatta familjen inte svenskar utan asylsökande kosovo-albaner boende i en flyktingförläggning.

Jag vill, anförande till ovan, att JO granskar:

om ovan beskrivna förfarande är i överensstämmelse med instruktioner och förordningar för invandrarverkets personal

om förläggningsschefen gjort sig skyldig till olaga maktutövning

samt om det i instruktioner för SIV finns text som kan tolkas så att personal vid invandrarverkets förläggningar kan påta sig polisiära uppgifter.

Utredning

Ärendet remitterades till SIV för utredning och yttrande. I sitt svar hänvisade SIV, såvitt avsåg sakförhållandena, till ett yttrande av förläggningsschefen i Olofsfors, Harry Tägtlund, i vilket sägs följande.

Tisdag 921208 utförde förläggningssentreprenörens fastighetsskötare underhållsarbeten i de asylsökandes boende varvid bl.a. köksfläktar m.m. kontrollerades. I samband med detta arbete öppnade fastighetsskötaren köksöverskåpet i omedelbar anslutning till köksfläkten och fann där ett antal bilstereoapparater. Fastighetsskötaren drog sig då till minnes att det under hösten hade varit inbrott i SIV:s minibussar varvid bilstereoapparaterna stals. Han beslöt sig omgående att anmäla fyndet till undertecknad.

När jag fick informationen om fynden, "en hög med bilstereoapparater" beaktade jag nämnda stöld på förläggningen, vårt hittillsvarande arbete i samråd med köpmän, polis och åklagare för att bromsa snatterier och stölder m.m. i närområdet till förläggningen samt det ökande antal anmälan om sådana brott där förläggningens asylsökande varit inblandade. Jag fick vidare vetskap om att asylsökande i förläggningsboendet hade uppfattat att fastighetsskötaren sett apparaterna och att han hade gått till SIV:s kontor. Jag beslöt därför att tillsammans med fastighetsskötaren och de aktuella asylsökandes kvinnliga handläggare snabbt gå till förläggningsboendet så att föremålen ej skulle hinna avlägsnas.

Händelseförloppet i aktuellt förläggningsboende är i korta drag följande: nämnda fastighetsskötare, kvinnlig handläggare samt undertecknad knackar på dörren 2 ggr med ca 10—15 sekunders mellanrum, efter ytterligare ca 10 sekunder öppnar jag den olåsta dörren och vi börjar gå in, en asylsökande kvinna som är anvisad detta förläggningsboende är då i färd med att öppna för oss. Omedelbart från hallen som leder in i kombinerat allrum/kök ser vi inte något onormalt utan går, vägled av fastighetsskötaren, fram till aktuellt köksskåp och öppnar det varvid vi finner ett antal bilstereoapparater. Här vill jag med bestämdhet framhålla att någon konversation ej ägde rum med kvinnan, ett mycket kort meningsutbyte mellan undertecknad och de två övriga närvarande skedde varvid jag meddelade att jag skulle gå och ringa polisen ang gjorda fynd och bad dem stanna och avvakta vidare instruktion. Vid samtal med Fagerstapolisen lät dom meddela att de skulle sända en bil omgående. Efter ca 30—45 min ringer polisen upp och meddelar att dom inte kan komma. Dom ber däremot oss att identifiera fynden med serienummer och namn samt ev andra kännetecken och faxa över uppgifterna.

P.g.a. andra aktiviteter hade jag ej möjlighet att vidare deltaga utan bad en manlig handläggare vilken tillika var stf. förläggningsschef samt en handledare inom MFV att följa med och avlösa entreprenörens fastighetsskötare samt för fortsatt handläggning.

Under väntetiden hade den asylsökande kvinnan gått och hämtat en asylsökande landsman som tolk, ca 16 år och förhållandevis duktig i svenska. Kvinnan informerades kort om att dom väntade på polisen. Utöver kvinnan vistades i förläggningsboendet kvinnans barn ca 2 år och en främmande man, troligen asylsökande landsman men ej tillhörande förläggningen i Olofsfors. Någon konversation utöver lämnade meddelande ang väntan skedde ej under denna tid. Kvinnan och den "främmande" mannen bedrev en del konversation samt något lite med "tolken". Barnet lekte och ägnade sig mest åt att tigga choklad från kylskåpet. Aktuell personal kunde inte utläsa någon "fysisk oro".

När sedan ovannämnda personal anländer till förläggningsboendet medförande två varukassar av plast är dom mycket noga med att inte själva ta i något eller öppna någon dörr eller lucka. Kvinnan ombeds att ta ner och lägga bilstereoapparaterna i plastkassarna vilket hon även gör. Totalt 4 bilstereo, en miniradio och en högtalare. På förfrågan om det finns mera "apparater" i förläggningsboendet avger hon ett nekande svar. Kvinnan ombeds trots det att öppna några ytterligare köksluckor som personalen pekar på. I ett av dessa skåp syns ytterligare apparater och kvinnan ombeds på nytt ta ner och lägga föremålen, två kameror, en freestyle, tre fotoblixtaggregat samt ett batteri, vilket hon även gör. Ungefär vid detta börjar hon visa irritation, hon öppnar nu även kyl och frys spontant, vidare sovrumsdörren. Personalen avböjer närmare syn av något av dessa utrymmen. Kvinnan öppnar även en klädkammardörr i detta sammanhang varvid en personal uppfattar något föremål och ombeder kvinnan att ta fram detta vilket hon även gör. Föremålet visar sig vara 4 st högtalare.

Avslutningsvis meddelas kvinnan att apparaterna tas till kontoret och man ber henne att meddela sin man att handläggaren önskade tala med honom för att bl.a. göra ny ekonomisk prövning enl lagen om bistånd till asylsökande med anledning av det spontant uppfattade värdet av apparaterna. Kvinnan meddelar då att maken var i Malmö men väntades hem till dagen därpå. Denna resa 650 km x 2 var ej känd av handläggaren. Handläggaren avslutar dagen med att "lista" alla apparater med namn och serienummer där detta var möjligt och faxa listan till Fagerstapollen.

Onsdag 921209 träffar handläggaren kvinnans make på SIV:s kontor. Handläggaren går igenom apparat för apparat med mannen och för en diskussion om värdet på varorna vilket slutligen fastställs till 1.000 kronor. Då har erfarenheten om tekniska apparaters låga andrahandsvärde varit klart styrande. Det låga värdet som åsattes resulterade vidare i att "tillgången" inte påverkade de asylsökandes ekonomiska bistånd enl LBA. Efter nämnda beslut erbjöds mannen att ta med kassarna hem. Mannen vägrade att ta apparaterna och krävde att dessa skulle bäras öppet och synligt av handläggaren från SIV:s kontor till förläggningsboendet.

Förläggningsspersonalen erbjöd sig att göra detta men p.g.a. mannens övriga uppförande, bl.a. hans vägran att lämna kontorsrummet under ca 3,5 timmar, var det möjligt att göra först torsdag 921210.

Vid senare samtal med polisen uppger dom att "gods" av den här typen, med lågt enskilt värde samt delvis svåridentifierbart inte alltid registreras i polisens datorer så att alla polisdistrikt kan söka och se.

Till remissvaret var fogad en interninformation från SIV:s flykting- och invandraravdelning — Aktuellt från FIA, nr. 21 92/93 — daterad den 8 januari 1993, till vilken SIV hänvisade. Informationen hade följande innehåll.

1994/95:JO1

Rätten till tillfälligt logi vid statlig förläggning

De asylsökandes boendetrymmen är ingen bostad i vanlig mening. Något hyresförhållande uppstår inte mellan SIV och den asylsökande. SIV förfogar över utrymmena efter eget bedömande och SIV:s personal har även rätt att, med beaktande av de asylsökandes personliga integritet, tillträda boendetrymmena.

Asylsökande kan avhysas från förläggningen efter ansökan hos kronofogdemyndighet, vid behov med omedelbar verkställighet. (Ny blankett bifogas).

In- och utskrivning av asylsökande vid förläggning är en rutin av endast administrativ natur. Beslut om indragning av dagbidrag får normalt ej ske genom endast utskrivning utan kräver ett särskilt myndighetsbeslut.

SIV:s personals rätt att tillträda de asylsökandes boendetrymmen

Den asylsökandes rätt till bostad regleras i lagen (1988:153) om bistånd till asylsökande (LBA). Av 8 § framgår att en asylsökande som har fått plats på en förläggning har rätt att få tillfälligt logi där. Rätten utgår automatiskt, utan något ansökningsförfarande, och den varar hela asylprövningstiden ut. Med vilken rätt de asylsökande närmare förfogar över sina boendetrymmen är inte helt klart. Några rättsfall som närmare klarlägger rättsförhållandena finns inte. Det står dock helt klart att det här inte handlar om någon bostad i vanlig mening, utan det rör sig om en tillfällig inkvartering, en offentligrättslig kostnadsfri förmån. Även om SIV hyr vanliga lägenheter av en fastighetsägare blir de genom avtalet endast del i en anläggning vilken SIV är skyldig att driva (eller ha huvudansvaret för) enligt offentligrättsliga regler. Ett hyresförhållande förutsätter ett civilrättsligt avtal mellan hyresgäst och hyresvärd och något hyresförhållande uppstår därför aldrig mellan SIV och den asylsökande, inte ens om han betalar skälig ersättning härför i enlighet med 8a § LBA.

Det är alltså SIV som efter eget bedömande förfogar över alla rum och lägenheter vid en förläggning. Den asylsökande får därför finna sig i att vid utrymmesbrist m.m. anvisas annan plats och kan aldrig hävda någon besittningsrätt eller dispositionsrätt till sitt rum/sin lägenhet. SIV är ej heller bunden av de begränsningar i rätten att tillträda en lägenhet som gäller i hyresförhållanden enligt 12 kap 26 § jordabalken (med i huvudsak tillträde endast vid akuta tillsyns- och förbättringsarbeten, flyttningsbesiktning m.m.) utan har i egenskap av anläggningens huvudman, rätt att tillträda alla utrymmen.

En förläggning är alltså en institution och SIV disponerar över sina förläggningsplatser i stort sett på samma sätt som exempelvis landstingen över sina sängplatser. Jämförelsen får emellertid inte överdrivas. Det finns en viss osäkerhet så länge några domstolar inte prövat frågan. Naturligtvis går man heller inte in i privata boendetrymmen hur som helst. Allt tillträde måste ske med respekt för de asylsökandes hemfrid och personliga integritet. Deras medverkan bör därför alltid eftersträvas. Något befattande med deras tillhörigheter får självfallet ej heller ske, såvida det inte handlar om kvarlämnade ägodelar, omhändertagande efter samtycke eller för att förhindra att ägodelar förkommer eller skadas.

I sitt remissvar anförde SIV avslutningsvis att verket, mot bakgrund av nyss återgivna instruktioner, instruerat berörd personal om gällande rätt på området och att detta skett innan Hasse Jonsson genom sin anmälan till JO fäst verkets uppmärksamhet vid den missuppfattning som tidigare uppenbarligen rått vid förläggningen i Olofsfors.

Hasse J. kommenterade remissvaret.

Bedömning

Ärendet har aktualiserat frågan om SIV:s förläggningsspersonals tillträde till en asylsökandes boendetrymman på sätt som skett i här aktuellt fall står i strid mot grundlagsbestämmelsen i regeringsformen (RF) 2 kap. 6 §. Detta stadgande skyddar envar medborgare gentemot det allmänna mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång. Skyddet är inte absolut, utan kan jämlikt RF 2 kap. 12 § begränsas genom bestämmelse i lag eller, efter bemyndigande i lag, genom annan författning i vissa särskilt angivna fall. Sådan begränsning får dock, enligt samma lagrum, göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle, och begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den. Enligt RF 2 kap. 20 § är utlännning här i riket likställd med svensk medborgare i fråga om bl.a. skydd mot husrannsakan och liknande intrång, om inte annat följer av särskilda föreskrifter i lag.

Exempel på av rättsordningen godtagen inskränkning i skyddet av medborgarna gentemot det allmänna är bestämmelserna i 28 kap. rättegångsbalken (RB), som ger domstol, åklagare, undersökningsledare samt — undantagsvis — polisman rätt att under vissa förutsättningar förordna om husrannsakan som ett led i brottsutredning. Det finns ingen liknande reglering som ger SIV:s förläggningsspersonal rätt att förordna om att tillgripa sådana metoder gentemot asylsökande. Förläggningsspersonalen får således i sitt arbete inte tillgripa husrannsakan gentemot de asylsökande, eftersom lagstöd saknas för en sådan åtgärd. Det saknar härvidlag betydelse om förläggningsspersonal — som i detta fall — varit i kontakt med polismyndighet och av allt att döma ansett sig ha fått stöd för åtgärden. Avgörande för bedömningen i detta ärende blir därmed om förläggningsspersonalens tillträde till den asylsökandes bostad i här aktuellt fall är att anse som husrannsakan i den mening som begreppet har i RF 2 kap. 6 §.

Med husrannsakan förstås enligt förarbetena till nyss nämnda grundlagsstadgande varje av myndighet företagen undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe, oavsett syftet med undersökningen (prop. 1973:90 s. 246). I 28 kap. 1 § RB förekommer samma terminologi, nämligen att husrannsakan må företas i hus, rum eller slutet förvaringsställe. Enligt förarbetena till rättegångsbalken förstås med begreppet hus inte endast bostadshus utan även andra byggnader, såsom ekonomi- och uthusbyggnader, fabriker, magasin, och med begreppet rum även kontors- och lagerlokaler, hytter och rum å fartyg (NJA II 1943 s. 369). Enligt min mening bör med begreppet rum även förstås

rum som i hotell, pensionat eller härbärgen är upplåtna åt gäster. Som slutet förvaringsställe bör enligt tidigare nämnda förarbeten betraktas, t.ex. en stängd bil samt kassafack i bank.

Frågan blir då om den asylsökandes boendetrymmen på en förläggning omfattas av något av begreppen hus, rum eller slutet förvaringsställe.

I lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl. finns bestämmelser om rätt till bistånd åt en utlänning som söker uppehållstillstånd här i landet och som vistas här under den tid ansökan prövas. Enligt 7 § nämnda lag lämnas bistånd i form av bl.a. kostnadsfri bostad. Utlänningen skall enligt förarbetena ha rätt till tillfälligt logi antingen på en statlig förläggning eller, om plats anvisats i en kommun, i en genomgångsbostad i kommunen. Om det saknas sådana bostäder eller det annars finns synnerliga skäl, skall dock stöd kunna ges också för annat boende. Vare sig utlänningen inkvarteras på någon förläggning eller i en kommunal genomgångsbostad, eller undantagsvis på annat sätt, är det alltså fråga om en tillfällig bostad som utlänningen skall ha rätt att disponera under den tid som hans ansökan om uppehållstillstånd prövas (prop. 1987/88:80 s. 22). Den närmare innebörden av denna dispositionsrätt är inte reglerad i lag eller annan författning. Det kan dock konstateras att jordabalkens regler om nyttjanderätt och hyra inte är tillämpliga. Utlänningen har därför bl.a. inget besittningsskydd med avseende på själva bostaden.

Enligt min uppfattning kan det inte råda någon tvekan om att förläggningsspersonalens åtgärder för genomsökande av de aktuella boendetrymmena är att anse som husrannsakan i RF:s mening. Denna bedömning förändras inte av att boendetrymmena inte utgör någon bostad i vanlig mening eller att något hyresförhållande inte föreligger mellan SIV och den asylsökande. SIV:s personal och då framför allt förläggningsschefen Harry Tägtlund handlade således felaktigt och förtjänar allvarlig kritik härför. Jag har förståelse för Harry Tägtlunds ambition att försöka motverka olika former av tillgreppsbrott i förläggningens närområde. Åtgärder i detta syfte måste dock självfallet ha stöd i gällande rätt.

Som framgått anser jag att SIV:s personal inte har någon ovillkorlig rätt att bereda sig tillträde till de asylsökandes boendetrymmen på en förläggning. SIV:s tidigare nämnda interninformation är på denna punkt om inte direkt felaktig så i vart fall ofullständig. Jag förutsätter att SIV med beaktande av vad jag anfört här kompletterar informationen i aktuellt avseende.

Kritik mot Statens invandrarverk för bristfällig motivering av beslut i ett ärende om uppehållstillstånd

(Dnr 599-1993)

I ett beslut den 5 oktober 1993 anförde *JO Pennlöv* följande.

Jörgen Frisk har klagat på att SIV i ett ärende rörande uppehållstillstånd m.m. för iranske medborgaren S.F., för vilken han förordnats som offentligt biträde, inte på ett klargörande sätt motiverat ett avslagsbeslut den 29 januari 1993. Han har därvid anför t följande.

S.F. reste in i Sverige den 20 september 1991 och ansökte därefter om asyl alternativt uppehållstillstånd i Sverige. SIV avlog dock hans begäran i beslut 1992-02-19. Detta beslut fastställdes sedermera av Utlänningsnämnden 1992-12-16. Under hösten 1992 visade S. intresse för den kristna läran varför han regelbundet började besöka Pingstkyrkan i Skellefteå. Under dessa regelbundna besök i Pingstkyrkan väcktes hans tro på att den kristna läran var den enda riktiga läran varför han beslutade sig för att konvertera från den islamska till den kristna läran. Att S. är trovärdig i denna ståndpunkt bekräftades av Pingstkyrkans två pastorer. Med hänsyn till att dessa nya omständigheter visat sig i ärendet inskickade jag ny ansökan om asyl alternativt uppehållstillstånd för min huvudmans räkning till SIV. I denna nya ansökan återopade jag två skriftliga intyg från Pingstkyrkan i Skellefteå. Av dessa intyg som är undertecknade av Pingstkyrkans två pastorer framgår det med tydlighet att de bedömer S:s nya trosuppfattning som mycket seriös. Jag bilägger även en skrivelse från prof Jan Hjärpe som är islamexpert. Av denna skrivelse framgår det med tydlighet att den som konverterat mot koranen gör sig skyldig till religionsbrott och att man därefter betraktas som fiende till konstitutionen, regimen och religionen. Man bedöms således som en förrädare. Av prof Hjärpes skrivelse framgår det också att de som konverterat inte har någon laglig rätt överhuvudtaget eftersom han anses ha ställt sig utanför samhället.

— — — Trots att jag för min huvudmans räkning lyckats visa på dels att S:s konvertering till den kristna läran är seriös och dels att detta leder till allvarliga trakasserier i S:s hemland Iran om han tvingas tillbaka dit, så har Invandrarverket avslagit hans ansökan utan att motivera sina skäl för detta. Av Invandrarverkets domskäl framgår det endast att de nya återopade omständigheterna ej utgör tillräckliga skäl för att sökanden skall ha rätt till asyl. Enligt min bedömning är detta fråga om ett brott mot förvaltningslagen 20 § om vilka krav som ställs på ett besluts motivering. Att Invandrarverket inte bemödar sig om att motivera skälen för sitt beslut är ju särskilt upprörande i detta fall då den asylsökande påstår att hans liv är i fara om han inte beviljas asyl alternativt uppehållstillstånd i Sverige. — — —

Till sin anmälان har Jörgen Frisk fogat bl.a. det aktuella beslutet. I beslutet har SIV redogjort för innehållet i tillämpligt lagrum i utlänningslagen (1989:529). Under rubriken "Skälen för besluten" har SIV anför t följande.

— — — Nya återopade omständigheter utgör ej tillräckliga skäl för att sökanden skall ha rätt till asyl. Inte heller finns synnerliga skäl av humanitär art för att bevilja sökanden uppehållstillstånd.

Ansökan skall följaktligen avslås.

I ärendet har dessutom inkommit en skrift från Håkan Olsson, vice ordförande i Skellefteå Filadelfiaförsamling.

Sedan ärendet remitterats till SIV har generaldirektören Berit Rollén anfört huvudsakligen följande.

— — — Frågan om uppehållstillstånd för F. har tidigare prövats av Invandrarverket och Utlänningsnämnden. — — —

Den som ger in en ny ansökan skall anföra nya skäl, dvs. skäl som inte har prövats i tidigare beslut, av sådan betydelse att de kan leda till en omprövning. I detta ärende har Invandrarverket bedömt att de där framlagda nya omständigheterna inte föranlett verket att ompröva sina tidigare beslut. Enligt verkets mening framgår detta klart av "skälen för beslutet".

Avslutningsvis vill Invandrarverket framhålla att en ny ansökan skall prövas skyndsamt. Det kan därför inte ställas samma krav på utförliga motiveringar som på andra mindre brådskande beslut, jfr 20 § 4. förvaltningslagen (1986:223). I 20 § sista stycket öppnas f.ö. möjlighet att begära att den beslutande myndigheten om möjligt upplyser om skälen i efterhand. En sådan begäran har inte kommit in till Invandrarverket.

Jörgen Frisk har beretts tillfälle att yttra sig över remissvaret men inte hörts av.

Bedömning

Enligt 20 § förvaltningslagen skall ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. I bestämmelsens andra stycke anges vissa undantag från denna motiveringsskyldighet. Skälen för ett beslut får utelämnas helt eller delvis bl.a. om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen.

Vid prövningen av det aktuella ärendet har SIV haft att tillämpa 2 kap. 5 § tredje stycket utlänningslagen. Enligt den bestämmelsen får en ny ansökan om uppehållstillstånd från utlänning som enligt lagakraftvunnet beslut skall avvisas, bifallas bara om ansökan grundar sig på omständighet som inte prövats förut i ärendet om hans avvisning och om utlänningen har rätt till asyl här eller det annars finns synnerliga skäl av humanitär art.

Bestämmelsen i förvaltningslagen anger inte hur omfattande eller långtgående motiveringen bör vara. Formuleringen av lagtexten har ansetts markera att anspråken på motiveringens innehåll inte får ställas för högt. Det är de omständigheter som varit avgörande för myndighetens beslut som skall redovisas, d.v.s "de springande punkterna" (jfr prop. 1971:30 s. 493 och Hellners — Malmqvist, Nya förvaltningslagen, tredje upplagan s. 240). SIV:s beslut i frågor rörande asyl och uppehållstillstånd grundas på diskretionära överväganden. Det ger naturligtvis upphov till särskilda problem att motivera sådana beslut. Svårigheten ligger främst i att för sökanden på ett någorlunda kortfattat och meningsfullt sätt förklara hur myndigheten resonerat. Även med beaktande av de här berörda svårigheterna är det naturligtvis önskvärt att

sökanden orienteras inte bara om att myndigheten inte funnit de åberopade skälen tillräckligt bärande utan också varför. Mot bakgrund härav anser jag det aktuella beslutet vara knapphändigt motiverat.

Jag är medveten om att kraven på SIV:s beslutsmotiveringar i ärenden av aktuellt slag påverkas av den stora ärendemängd SIV har att handlägga. Till detta kommer att beslut med anledning av ny ansökan om asyl eller uppehållstillstånd bör meddelas skyndsamt. Som SIV anfört i remissvaret kan därför inte samma krav ställas på utförliga motiveringar i sådana beslut som i beslut rörande mindre brådskande frågor. Vissa minimikrav på beslutsmotiveringarna måste dock ställas. Mot bakgrund av de omständigheter som S.F. åberopat till stöd för den nya ansökan om asyl har SIV enligt min mening inte i förevarande fall uppfyllt dessa krav.

Frågor om jäv vid Statens invandrarverks handläggning av ärenden om uppehållstillstånd

(Dnr 1184-1993)

I ett beslut den 9 december 1993 anförde *JO Pennlöv* följande.

Bakgrund

SIV avlog den 15 juli 1991 ansökningar om bl.a. uppehållstillstånd och arbetstillstånd för Dan, Carmina och Anca T., samtliga medborgare i Rumänien, och förordnade om avvisning av familjen. Den 5 oktober 1992 avlog Utlänningsnämnden familjens överklagande av SIV:s beslut. SIV avlog därefter den 30 oktober samma år Dan, Carmina och Anca T:s ansökningar om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 § tredje stycket utlänningslagen (1989:529), UtL, samt lämnade familjens yrkande om inhibition utan åtgärd. Den 5 november 1992 beslutade SIV emellertid — med anledning av att familjen på nytt ansökt om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 § tredje stycket UtL och samtidigt yrkat inhibition — att tills vidare inställa verkställigheten av avvisningsbeslutet i avvaktan på yttrande från förtroendeläkare. Den 17 februari 1993 beslutade SIV att avslå föreliggande ansökningar om uppehållstillstånd och erinrade i beslutet om att tidigare förordnande om inhibition därmed upphörde att gälla. Detta beslut fattades av avdelningschefen Björn O Eriksson och kontrasterades av avdelningsdirektören Rigmor Långström. Den 22 februari 1993 verkställdes beslutet om avvisning av Carmina och Anca T. Till SIV inkom två dagar senare, den 24 februari, nya ansökningar om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 § tredje stycket UtL samt begäran om inhibition. SIV beslutade samma dag att inte inställa verkställigheten avseende Dan T. Beslutet fattades av Rigmor Långström och kontrasterades av föredraganden Kristina Johnsson. Dagen därpå, den 25 februari, verkställdes avvisningsbeslutet avseende Dan T. Den 26 februari 1993 beslutade SIV att avslå de nya ansökningarna om uppehållstillstånd för Dan, Carmina och Anca T. SIV angav i sitt beslut att ansökan från Dan T. avsåg uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 § tredje stycket UtL, medan

ansökningarna om uppehållstillstånd för Carmina och Anca T., mot bakgrund av redan vid ansökningstillfället verkställd avvisning, av verket uppfattades som ansökningar om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 2 § och 2 kap. 4 § första stycket 2 UtlL. Beslutet fattades av Rigmor Långström och kontrasterades av Kristina Johnsson.

Sedan familjen därefter på nytt ansökt om uppehållstillstånd beviljade SIV den 8 april 1993 Dan, Carmina och Anca T. permanent uppehållstillstånd i Sverige med stöd av 2 kap. 4 § första stycket 2 UtlL.

Anmälan

Tryggve Emstedt har framfört klagomål mot Rigmor Långström och har ifrågasatt om det vid hennes befattning med inhibitionsfrågan den 24 februari 1993 och med frågorna om uppehållstillstånd för Dan, Carmina och Anca T. den 26 februari samma år, förelegat tvåinstansjävt alternativt jäv på grund av att det eljest funnits omständighet som varit ägnad att rubba förtroendet för Rigmor Långströms opartiskhet.

Utredning

Ärendet har remitterats till SIV för yttrande. I sitt svar har SIV hänvisat till ett beslut i ett annat ärende, där verket — efter det att ny ansökan gjorts — behandlat samma fråga som i föreliggande ärende. Av detta beslut framgår bl.a. följande.

— — —

Utlänningslagen (1989:529) ger vare sig i lagtexten eller förarbetena några föreskrifter eller rekommendationer om hur en ny ansökan processuellt skall hanteras; doktrinen har inte heller sysslat med den aspekten på institutet.

Ny ansökan är visserligen i juridisk mening att jämställa med en ansökan om resning, men den liknar — om man ser till syfte och effekt — även institutet omprövning som ju öppnar en möjlighet för en myndighet att efter ett överklagande eller annars när anledning ges att — under en viss förutsättning som här saknar intresse — ändra ett tidigare beslut om det är "oriktigt" (27 § förvaltningslagen). Varken förarbetena eller kommentarerna till 7 kap. 10 § utlänningslagen tar upp frågan hur en omprövningssituation skall hanteras processuellt, dvs. hur ett tidigare beslut förhåller sig till ett senare i t.ex. jävshänseende. Kan det sålunda och med fog hävdas att den som deltagit i ett tidigare beslut är förhindrad att delta i ett senare beslut som föranleds av ett ifrågasättande av det förras riktighet ("tvåinstansjävt")? I kommentaren till 27 § förvaltningslagen däremot tas klart och entydigt ställning; där sägs det nämligen att det står bäst i överensstämmelse med lagstiftarens intentioner att man "om möjligt" har samma beslutsfattare vid omprövningstillfället som när det ifrågasatta beslutet togs (Hellners-Malmqvist, Nya förvaltningslagen, 3:e uppl., s. 345).

Omprövningsinstitutet är primärt processekonomiskt betingat. Att samma person gör bedömningarna i anledning av en uppkommen fråga om omprövning är naturligtvis att föredra från den synpunkten; dyrbar inläsningstid kan då sparas.

Den bild av den nu aktuella processuella frågan som omprövningsreglerna förmedlar, blir dock något mindre entydig om jämförelsen

vidgas till att gälla även inhibitionsaspekten. Enligt förvaltningslagen är det endast den överprövande instansen som har behörighet att meddela inhibition, d.v.s. att t.ex. inställa en i och för sig formellt korrekt verkställighet. Den behörigheten ger emellertid utlänningslagen också åt invandrarverket, som alltså kan inhibera sina egna beslut.

Men när verket prövar inhibitionsfrågan förutsätts "i största möjliga utsträckning" det ha organiserat sin verksamhet så att "inhibitionsfrågan kan prövas av någon annan person än den som fattade avvisningsbeslutet" (prop. 1988/89:86 s. 126 n). Det kan — med detta uttalande som utgångspunkt — sägas att om den beslutsfattare som förordnades om avvisning inte "bör" pröva ett yrkande om inhibition, så bör inte heller den som avslagit en ansökan om uppehållstillstånd senare pröva en ny ansökan från samma person.

Av den nu gjorda analysen kan i varje fall den slutsatsen dras att deltagande i ett beslut som vunnit laga kraft (efter överklagande eller på annat sätt) inte formellt diskvalificerar från medverkan vid en senare prövning i anledning av ny ansökan. Skall den frågan diskuteras så får det alltså bli i andra termer än jäv, därvid såväl processekonomiska som rena lämplighetsaspekter bör vägas in. När invandrarverket gör denna vägning kan verket knappast bortse från att en ny ansökan skall "handläggas snabbt" (prop. s. 120; snabbheten i handläggningen är obestriddligen en funktion av beslutsfattarens/föredragandens kännedom om ärendet. Invandrarverket, som också noterar att den omständigheten att en avvikande uppfattning ifråga om prövningstillstånd enligt rättegångsbalken inte anses utesluta dissidenten från att delta i avgörandet av huvudsaken, finner alltså, sammanfattningsvis att den omständigheten att en beslutsfattare/föredragande som uppträder i den egenskapen både i grundbeslut och vid avgörandet av den eller de nya ansökningar som därefter görs, inte kan anses vara "jävig".

— — —

Trygve Emstedt har inkommit med erinringar mot SIV:s remissvar.

Rättslig reglering

I 11 och 12 §§ förvaltningslagen (1986:223), FL, finns bestämmelser om jäv. I 11 § första stycket anges under punkterna 1—4 vissa preciserade situationer, när den som skall handlägga ett ärende är jävig. En sådan situation är 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 deltagit i den slutliga handläggningen av ett ärende som rör saken (punkt 3). I punkt 5 finns en allmänt avfattad bestämmelse, vilken avser vissa speciella situationer som inte täcks av övriga jävsgrunder (grannlagenhets- eller delikatess-jäv). Den som skall handlägga ett ärende är enligt denna punkt jävig, om eljest särskild omständighet föreligger som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet. Enligt 11 § andra stycket FL bortses från jäv när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Den typ av ärenden som åsyftas med undantagsbestämmelsen är sådana som inte kräver några överväganden av den art att fråga om partiskhet eller opartiskhet kan uppkomma. I 12 § första stycket FL föreskrivs bl.a. att den som är jävig inte får handlägga ärendet.

För att jäv enligt FL över huvud taget skall kunna föreligga krävs, som anges i inledningen av 11 § första stycket, att en person skall handlägga ett ärende. Med detta avses att en person tar sådan befattning med ett ärende att det kan tänkas inverka på ärendets utgång. Personkategorier som omfattas av jävsbestämmelserna är, mot bakgrund av det sagda, bl.a. beslutsfattare och föredragande.

För tillämpning av jävsbestämmelsen i 11 § första stycket 3 FL krävs att tvåinstansjäv i egentlig mening föreligger, dvs. det är endast fall av verklig instanssubordination som grundar jäv enligt denna punkt. Eftersom Rigmor Långström endast handlagt ärenden i en instans kan denna jävsbestämmelse aldrig bli aktuell. Frågan blir i stället om Rigmor Långströms handläggning av inhibitionsfrågan den 24 februari 1993 och frågorna om uppehållstillstånd, som utmynnade i beslut den 26 februari 1993, grundat delikatessjäv.

Såsom SIV har anfört i sitt yttrande ovan ger UtIL Invandrarverket behörighet att inhibera sina egna beslut. I förarbetena till lagen (prop. 1988/89:86 s. 126) anfördes att denna konstruktion av inhibitionsprövning i och för sig torde vara relativt ovanlig i svensk rätt men att den inte kunde anses strida mot några grundläggande rättsprinciper. Enligt nyss nämnda propositionsuttalande räknade föredragande departementschef med att SIV i största möjliga utsträckning skulle komma att organisera verksamheten så att inhibitionsfrågan kunde prövas av någon annan person än den som fattade avvisningsbeslutet. Därmed ansåg departementschefen att alla hinder av rättssäkerhetskaraktär eller av principiell natur borde vara undanröjda. Mot bakgrund av dessa uttalanden i förarbetena till UtIL samt då det från SIV:s sida inte gjorts gällande att det förelegat hinder för någon annan person att fatta beslut i inhibitionsfrågan, anser jag att Rigmor Långström inte borde ha tagit befattning med den fråga som utmynnade i beslutet den 24 februari 1993 att inte inställa verkställigheten avseende Dan T. Det finns emellertid inte grund för att hävda att Rigmor Långström varit jävig.

Härefter övergår jag till att kommentera möjligheten att i vissa särskilda fall bifalla en ny ansökan om uppehållstillstånd, trots att lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning föreligger.

Enligt 2 kap. 5 § tredje stycket UtIL gäller följande. Om en utlänning skall avvisas eller utvisas enligt beslut som har vunnit laga kraft får en ansökan om uppehållstillstånd från honom bifallas bara om ansökan grundar sig på omständigheter som inte prövats förut i ärendet om hans avvisning eller utvisning och om 1) utlänningen har rätt till asyl här, eller 2) det annars finns synnerliga skäl av humanitär art.

Bestämmelsen i 2 kap. 5 § tredje stycket UtIL infördes i samband med ikraftträdandet av nu gällande utlänningslag. Eftersom det tidigare handläggningssystemet erbjöd i det närmaste obegränsade möjligheter att få ett ärende prövat på nytt, blev handläggningstiderna långa, vilket skapade rättsosäkerhet. Detta system gavs därför inte någon motsvarighet i den nya utlänningslagen. Behovet av regler som gjorde det

möjligt att ändra ett verkställbart avlägsnandebeslut om nya omständigheter kom fram som visade att utlänningens liv, hälsa eller frihet skulle äventyras om beslutet verkställdes, fanns dock kvar (prop. 1988/89:86 s. 114). I den nya lagen infördes därför regler för att i vissa fall möjliggöra prövning av en ny ansökan om uppehållstillstånd, medan utlänningen är kvar i landet och trots att det föreligger ett lagakraftvunnet, verkställbart beslut om avlägsnande. Regler om inhibition i dessa fall infördes. Möjligheterna till bifall begränsades emellertid avsevärt. Endast när verkställigheten skulle kunna antas leda till ett helt oönskat resultat och obotlig skada skall ändring och inhibition bli aktuell (prop. 1988/89:86 s. 119).

I förarbetena till nu gällande utlänningslag påpekas att det är särskilt viktigt att en ny ansökan kan handläggas snabbt (prop. 1988/89:86 s. 120).

Som angetts ovan gäller alltså enligt 2 kap. 5 § tredje stycket UtL mycket stränga krav för att en utlänning, som enligt lagakraftvunnet beslut skall avvisas eller utvisas ur riket, skall kunna få bifall till en ny ansökan om uppehållstillstånd. Ett ovillkorligt krav är bl.a. att ansökan skall grunda sig på omständigheter som inte prövats tidigare i ärendet. Detta innebär — vilket SIV också anfört i sitt yttrande hit — att en ny ansökan enligt 2 kap. 5 § tredje stycket kan jämföras med en ansökan om resning, men att bestämmelsen även företer vissa likheter med institutet omprövning. I utlänningslagen finns också en särskild bestämmelse om omprövning av SIV:s beslut. I 7 kap. 10 § första stycket föreskrivs att om SIV finner att ett beslut som verket meddelat som första instans är oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, verket skall ändra beslutet om det inte blir till nackdel eller skulle sakna betydelse för utlänningen. För de fall som inte omfattas av utlänningslagens särreglering gäller omprövningsreglerna i 27 § FL.

Vem som bör — alternativt inte bör — pröva en ny ansökan enligt 2 kap. 5 § tredje stycket UtL behandlas varken i lagen eller dess förarbeten. Frågan synes inte heller ha diskuterats i den juridiska litteraturen. Mot bakgrund av syftet med bestämmelsen — nämligen att efter ansökan möjliggöra ändring av ett verkställbart avlägsnandebeslut, om nya omständigheter kommer fram som visar att utlänningens liv, hälsa eller frihet skulle äventyras om beslutet verkställs — samt i analogi med vad som ovan anförts beträffande inhibitionsfrågan, ligger det dock närmast till hands att anse att handläggningen som huvudregel och i den mån det rent praktiskt är möjligt bör handhas av annan person än den som tidigare handlagt ärendet. För den angivna ståndpunkten talar även det förhållandet att en ny ansökan enligt 2 kap. 5 § tredje stycket UtL kan jämföras med en ansökan om resning. Argument om snabbhet i handläggningen samt god processekonomi i övrigt gör sig mot denna bakgrund mindre gällande.

Med anledning av det anförda och då det från SIV:s sida inte heller här gjorts gällande att det förelegat hinder för någon annan person att fatta beslut i ärendet anser jag att Rigmor Långström inte borde ha

tagit befattning med den fråga avseende Dan T. som utmynnade i beslut den 26 februari 1993. Det finns emellertid inte heller beträffande detta beslut grund för att hävda att hon varit jävig.

När det därefter gäller SIV:s beslut den 26 februari 1993 avseende Carmina och Anca T:s ansökningar om uppehållstillstånd är följande att anföras. De nyss nämnda ansökningarna uppfattades av SIV som ansökningar om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 2 § och 2 kap. 4 § första stycket 2 UtLL och inte, vilket angavs i den till SIV ingivna skrivelsen varigenom ärendena anhängiggjordes, som ansökningar enligt 2 kap. 5 § tredje stycket UtLL. Detta innebär att ansökningarna behandlades som om Carmina och Anca T. ansökte om uppehållstillstånd från utlandet och inte från Sverige. Detta måste anses vara korrekt, eftersom beslutet om avvisning av Carmina och Anca T. verkställts före det att de ansökningar om uppehållstillstånd som låg till grund för beslutet den 26 februari 1993 kommit in till SIV.

Vid bedömningen av frågan huruvida jäv kan anses föreligga i en situation som denna är enligt min mening följande att beakta. Här föreligger inte samma skyddsintressen som vid en prövning enligt 2 kap. 5 § tredje stycket UtLL. En utlänning har dessutom i nu aktuellt fall alltid möjlighet att, utan några begränsningar som följer av kravet på nya omständigheter, hos SIV förnya sin ansökan om uppehållstillstånd. Å andra sidan är den fråga som skall prövas densamma, nämligen huruvida utlänningen skall beviljas uppehållstillstånd här i landet. Enbart den omständigheten att samma tjänsteman på nytt deltar i prövningen av ett sådant ärende grundar emellertid inte jäv. Inte heller finns normalt sett anledning att hävda att en sådan förnyad medverkan skulle vara olämplig.

Mot bakgrund av det anförda finner jag att det inte finns skäl att rikta kritik mot att Rigmor Långström tog befattning med de ärenden angående uppehållstillstånd för Carmina och Anca T., som utmynnade i beslut den 26 februari 1993 avseende dessa.

Kritik mot en polismyndighet för underlåtenhet att i ett ärende om verkställighet av avvisningsbeslut dokumentera ett anonymt tips. Vidare frågor om beslut om verkställighet till visst land och sättet att utföra ett bevakningsuppdrag

(Dnr 1770-1993)

I ett beslut den 20 maj 1994 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

Bakgrund

Syskonen A.J. och A.J. ansökte om asyl i Sverige. De uppgav därvid att de varit bosatta i Libanon och att de var statslösa. Statens invandrarverk avlog syskonens ansökningar om asyl den 28 januari 1992 och förordnade om avvisning till Libanon. Den 28 juli avlog Utlänningsnämnden syskonens överklaganden av Invandrarverkets beslut. Syskonen togs i förvar av Polismyndigheten i Stockholm, som skulle verk-

ställa avvisningsbesluten, den 26 oktober 1992. Syskonen saknade identitetshandlingar och frågan om deras identitet bedömdes som oklar. Under utredningen av verkställighetsärendet framkom omständigheter som enligt polismyndighetens bedömning tydde på att syskonen kommer från Syrien. Sedan polismyndigheten begärt ytterligare besked från Invandrarverket angående verkställigheten enligt 8 kap. 13 § utlänningslagen (1989:529) — UtlL — beslutade Invandrarverket den 8 april 1993 att verkställighet skall ske till Libanon eller annat lämpligt land, t.ex. Syrien. Efter ytterligare utredning fördes syskonen den 2 maj 1993 till Syrien under bevakning för verkställighet av avvisningsbesluten. På flygplatsen i Damaskus förhandlade bevakningspersonalen med den syriska polisen för att syskonen skulle tas emot i landet, trots att de saknade identitetshandlingar. Syskonen överlämnades till de syriska myndigheterna på flygplatsen. Efter ytterligare förhandlingar fick bevakningspersonalen besked om att syskonen inte skulle släppas in i landet. Den 4 maj reste bevakningspersonalen och syskonen tillbaka till Sverige.

Anmälan

I en anmälan till JO har Anita Dorazio begärt att JO granskar polismyndighetens handläggning av ärendena rörande syskonen J. Hon har i anmälan framfört kritiska synpunkter bl.a. på att polismyndigheten företagit "förhandlingresa" med syskonen till Syrien. Vidare har hon hävdatt att syskonen utsatts för trakasserier av bevakningspersonalen under resan från Syrien.

Utredning

Sedan polismyndighetens och Invandrarverkets akter rörande syskonen J. lånats in och genomgått har ärendet remitterats till Polismyndigheten i Stockholm och Invandrarverket.

Polismyndigheten har anmodats att yttra sig enligt en promemoria med följande innehåll.

— — —

I. Enligt anteckningar i polismyndighetens handlingar har polisen under utredningen av verkställigheten mottagit uppgifter från anonym person om att syskonen skulle komma från en viss ort i Syrien. Detta föranledde polisen att underrätta Invandrarverket om att hinder för verkställighet till Libanon förelåg och begära besked om verkställighet kan göras till Syrien. — — —

De anonyma uppgifterna har inte dokumenterats i polismyndighetens akt. Att uppgifterna kommit in framgår endast av polismyndighetens underrättelse till Invandrarverket. Det framgår t.ex. inte huruvida det rör sig om skriftliga eller muntliga uppgifter. Mot bakgrund av det anförda bör polismyndigheten anmodas att yttra sig om anledningen till att uppgifterna inte har dokumenterats eller på annat sätt tillförts akten.

II. Polisen åkte till Syrien med syskonen J. den 2 maj 1993 för att verkställa avvisningsbesluten. Vid ankomsten till Syrien lämnade bevakningspersonalen syskonen i transithallen på flygplatsen. Bevak-

ningspersonalen återsåg syskonen först i samband med återresan till Sverige den 4 maj. Syskonen överlämnades således till de syriska myndigheterna innan bevakningsuppdraget var avslutat. Polismyndigheten bör anmodas att yttra sig om detta. Vidare bör polismyndigheten yttra sig om vilka ställningstaganden som legat till grund för beslutet att företa verkställighetsresa till Syrien, trots osäkerheten om huruvida Syrien är syskonen J:s hemland.

III. Polismyndigheten bör slutligen anmodas att yttra sig om vad anmälaren anfört om bevakningspersonalens uppträdande mot syskonen under resan från Syrien.

I remissvaret har länspolismästaren Sven-Åke Hjälmoth hänvisat till ett yttrande av polisöverintendenten Gunnar Severin, i vilket denne lämnat kompletterande upplysningar till ett yttrande från polisintendenten Stefan Carp.

Gunnar Severin har anfört följande.

1. Vid samtal med Stefan Carp, kommissarierna Siv Castemark och Åke Karlsson framkom att det anonyma tips som talats om i handlingarna mottogs av Siv Castemark. Det inkom per telefon den dag som Stig Graméus antecknade i sin sammanställning den 28 januari 1993¹. Siv Castemark befordrade tipset direkt till Graméus som i sin tur förde det vidare till Statens Invandrarverk. Tipset som Siv Castemark mottog bedömer hon som fullt tillförlitligt och hon hade förståelse för att uppgiftslämnaren ville vara anonym. Normalt dokumenteras och bearbetas alla tips och förvaras i akter på utlänningsroteln. Det var ett misstag som kan bero på hög arbetsbelastning som gjorde att tipset inte dokumenterades.

Utlänningsrotelns personal har tagit del av Justitieombudsmannens uttalanden om anonyma tips och dokumentation i tidigare ärenden. Genom stickprovskontroll som gjorts av K-ledningen i utlänningsakter har detta kunnat konstateras. Jag har därför inte funnit anledning att vidta andra åtgärder än att påminna ledningen för utlänningsroteln om den praxis som skall gälla.

2. Det finns inga regler som talar om när ett bevakningsuppdrag är avslutat. I SIV:s cirkulärmeddelande CM 4/84 punkt 7.4 finns anvisningar om hur ett bevakningsuppdrag skall slutföras². Dessa har bevakningspersonalen följt. När en deporterad ledsagad av bevakare anländer till ett annat land är det mottagande landets egna lagar som gäller. I praxis anses uppdraget slutfört då den deporterade faktiskt reser in i landet. I andra fall kan uppdraget anses avslutat då myndigheten på ankomstorten efter förhandling förklarar att inresa tillåts.

I det aktuella fallet fick bevakningspersonalen uppfattning att inresa fick ske efter förhandling med biträde av tolken Manne Masbjörk under återopande av bl a tidigare överlämnat material och att bevakningsuppdraget därmed var avslutat när syskonen överlämnades till myndigheterna på inreseorten. Det återstod emellertid några formaliteter som skulle redas ut. Någoting oförutsett inträffade emellertid som ledde till att inresa inte tillåts. Vad det var har inte gått att få klarhet i. Resultatet blev att uppdraget ej kunde verkställas och syskonen J. fick återvända till Sverige.

¹ Enligt en odaterad sammanställning av Stig Graméus kom tipset in den 18 mars 1993.

² Skall rätteligen vara Rikspolisstyrelsens cirkulärmeddelande.

3. De omständigheter som legat till grund för beslutet att företa verkställighetsresa var följande.

Syskonen J. har skäl att uppge att de inte kommer från Syrien utan från Libanon eftersom detta skulle påverka moderns status i Sverige.

Siv Castemark har lång erfarenhet av verkställighetsärenden och har hållit många förhör genom tolk med utlänningar från Libanon och Syrien. Hon anser sig kunna bedöma om en utlänning talar libanesiska eller ej. I detta ärende var hennes uppfattning att syskonen inte kom från Libanon utan från Syrien eftersom de talade en dialekt som talas där. Ytterligare omständigheter stärkte hennes misstankar att syskonen inte var från Libanon, t ex bristande lokalkunskap om Libanon samt det anonyma telefonsamtalet.

Tolken Manne Masbjörk, som är född i Syrien, var efter förhör också av den uppfattningen att syskonen var från Syrien.

Uppgifterna från ambassaden, liksom även Invandrarverkets ståndpunkt styrkte polisens bedömning av att Syrien var syskonens hemland.

Sammantaget ansåg polisen därför att omständigheterna utgjorde tillräcklig grund för beslutet om verkställighet till Syrien.

Min uppfattning är att det fanns viss tveksamhet men jag har förståelse för att verkställighetsresan företogs. Saknas identitetshandlingar kan man aldrig vara säker på att verkställigheten lyckas. Mycket beror på hur polisen på inreseorten bedömer ärendet. Det är omöjligt att i förväg få garantier om att inresa kommer att tillåtas. Trots detta måste försök göras att på inreseorten genom förhandling övertyga myndigheterna om beslutets riktighet i ärenden av liknande slag.

Stefan Carp, som har handlagt syskonen Js ärende och deltagit i resan till Syrien, har i sitt yttrande bl.a. redogjort för polismyndighetens utredning i ärendet före resan till Syrien. Han har därvid tagit upp polismyndighetens kontakter med Sveriges ambassad i Damaskus och med Invandrarverket. Han har vidare tillbakavisat påståendet i anmälan att bevakningspersonalen trakasserat syskonen under resan från Syrien.

Invandrarverket har anmodats att yttra sig om vilka ställningstaganden som legat till grund för beslutet den 8 april 1993, att avvisningsbesluten rörande syskonen J. kan verkställas till Syrien.

I remissvaret har Invandrarverket, överdirektören Per-Erik Nilsson, hänvisat till ett yttrande från Asylbyrå Öst, som anfört bl.a. följande.

— — —

Sedan ett flertal år tillbaka har ett stort antal människor från Mellan-Östernområdet — företrädesvis Libanon/Syrien — rest in i Sverige och sökt asyl här. Denna asylkategori brukar ofta själva vilja beteckna sig som "statslösa", men rubriceras av verket normalt såsom innehavare av okänt medborgarskap. Stora svårigheter kan uppkomma att praktiskt verkställa avlägsnandebeslut beträffande dylika. Eftersom personerna i fråga uppger att de saknar såväl pass som andra identitetshandlingar har särskilt då libanesiska myndigheter varit ovilliga i många fall att tillåta återinresa.

Det är dock sedan lång tid ett för verket välkänt faktum att de s k okända i flertalet fall har ett fixerat medborgarskap och att de med största sannolikhet är libanesiska eller syriska medborgare. Personerna har ofta för att öka sina chanser i asylprocessen valt att dölja detta och även i övrigt vägrat att medverka till att deras rätta identiteter skall kunna klarläggas. I samband med flertaliga praktiska verkställigheter

har det emellertid kunnat bekräftas att aktuella "okända" personer varit libanesiska eller syriska medborgare. Verkställighet till bl a Syrien har sålunda kunnat ske utan innehav av identitetshandlingar.

Mot denna bakgrund har inom verket utarbetats vissa normalrutiner för handläggningen. Bl a uttalas därvid att om verkställighet till Libanon inte är genomförbar, verkställighet istället kan ske till Syrien med hänsyn till de nära förbindelserna mellan länderna och då vissa av de från Sverige avvisade personerna har nära anknytning till Syrien. I nämnda föreskrifter uttalas dock att verkställighet till Syrien förutsätter att de avvisade samtycker därtill eller att verket meddelar besked om verkställighet i anslutning till anmält s k verkställighetshinder.

Utifrån vad som sålunda är allmänt känt rörande s k okända fann verket grundad anledning föreligga att den 8 april 1993 meddela beslut i verkställighetsärendet och därvid föreskriva att verkställigheten skulle ske till "Libanon eller till annat land som bedöms som möjligt eller lämpligt, exempelvis Syrien." Enligt verkets bedömning har det beträffande syskonen J. inte förelegat asylgrundande omständigheter vare sig gentemot Libanon eller Syrien.

Remissvaren har tillställts Anita Dorazio.

Bedömning

Vad som framkommit genom utredningen ger anledning till följande uttalanden.

Dokumentationen av det anonyma tipset

I 15 § förvaltningslagen (1986:223) — FL — anges, att uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för ärendets utgång skall antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Denna bestämmelse är tillämplig vid polismyndigheternas handläggning av verkställighetsärenden enligt Util. Dokumentationsskyldigheten innebär att muntliga uppgifter omgående skall antecknas på handling som hör till eller förs till ärendet i fråga. Anteckningarna bör i allmänhet dateras och undertecknas av den tjänsteman som gjort dem. Dokumentations-skyldigheten syftar bl.a. till att trygga den rätt att få del av uppgifter som parter har enligt FL. Vidare utgör anteckning om uppgift som lämnats muntligt ett stöd för de handläggande tjänstemännens minne. Dokumentationen av muntliga uppgifter är också en nödvändig förutsättning för en efterföljande kontroll av JK och JO.

Av utredningen i ärendet framgår att de anonyma uppgifterna har lämnats muntligt till tjänsteman vid polismyndigheten och att de har haft betydelse för ärendets utgång. I polismyndighetens handlingar kan uppgifterna bara återfinnas i en skrivelse till Invandrarverket och i en sammanställning av olika åtgärder i ärendet som uppenbarligen gjorts i efterhand. Detta är inte tillräckligt för att dokumentations-skyldigheten skall anses uppfylld. Även mot bakgrund av vad polismyndigheten anfört i sitt remissvar är jag kritisk till att uppgifterna inte har dokumenterats i enlighet med bestämmelsen i 15 § FL.

Enligt polismyndighetens och Invandrarverkets bedömning var frågan om syskonen J:s identitet oklar. De saknade passhandlingar och andra identitetshandlingar. Under utredning av verkställighetsärendena fick polismyndigheten uppfattningen att syskonens hemland är Syrien. Polismyndigheten ansåg att omständigheterna i ärendena var sådana att verkställighet till Syrien var möjlig, trots avsaknaden av passhandlingar. Invandrarverket delade uppenbarligen den bedömningen.

I frågan om det förelagt tillräckligt stöd för beslutet att verkställa avvisningen av syskonen till Syrien kan olika bedömningar göras utan att någon av dem kan sägas vara direkt felaktig. Myndigheternas beslut i sådana sakfrågor föranleder enligt fast praxis kritiska uttalanden av JO bara när det rör sig om klara felbedömningar. I ärendet har inte framkommit omständigheter som tyder på att Invandrarverket eller polismyndigheten gjort någon sådan felbedömning. Det ligger emellertid i sakens natur att verkställighetsresor som resulterar i att utlänningen inte medges inresa i destinationslandet och därför måste återtagas till Sverige bör undvikas i görligaste mån. I fall där utlänningen saknar passhandlingar bör försök att ändå verkställa avvisningen göras endast om den verkställande myndigheten på goda grunder bedömer att inresa kommer att medges.

Utförandet av bevakningsuppdraget

Rikspolisstyrelsen har tillsammans med Invandrarverket utarbetat förslag till föreskrifter och allmänna råd för verkställighet av avlägsnandebeslut enligt UttL. Förslaget, som redovisas i det i remissvaret omnämnda cirkulärmeddelandet, har inte lett till författningsbestämmelser. Enligt cirkulärmeddelandet får de föreslagna föreskrifterna användas som handledning vid verkställighet av avlägsnandebeslut. Under rubriken "Avlämnandet i destinationslandet" — avsnitt 7.4 — anges följande.

Bevakningsmyndigheten får med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet avgöra i vilken mån kontakt skall tas med myndigheterna i destinationslandet. En omständighet som kan påverka bevakningspersonalens ställningstagande härvidlag är att utlänningen har uttalat önskemål om att få resa in i destinationslandet utan att bevakningspersonalen ger sig tillkänna. Ett sådant önskemål kan givetvis inte beaktas i de fall då det ingår i bevakningspersonalens uppdrag att överlämna utlänningen till en myndighet i destinationslandet.

Innan bevakningsuppdraget kan anses ha upphört skall bevakningspersonalen förvissa sig om att utlänningen har fått resa in eller tagits emot i destinationslandet. Uppkommer svårigheter vid inresan skall bevakningspersonalen försöka medverka till att inresa medges. Vid tveksamhet om hur bevakningspersonalen skall agera gentemot en myndighet i destinationslandet bör kontakt sökas med den svenska beskickningen eller med den verkställande myndigheten i Sverige.

I syskonen J:s fall var bevakningspersonalens kontakt med de syriska myndigheterna en förutsättning för att syskonen skulle få resa in i Syrien. Enligt polismyndighetens remissvar har bevakningspersonalen

efter inledande förhandlingar med de syriska myndigheterna fått uppfattningen att syskonen skulle medges inresa. Personalen ansåg därför att deras uppdrag var avslutat och överlämnade syskonen till den syriska polisen. Enligt min mening är det tveksamt om detta kan godtas. Bevakningsuppdraget var inte avslutat, eftersom något klart besked angående syskonens inresa uppenbarligen inte hade givits. Det ingick inte heller i bevakningspersonalens uppdrag att överlämna syskonen till de syriska myndigheterna. Jag har dock förståelse för att utlännningen i ett fall som det förevarande måste lämnas under tillsyn av destinationslandets myndigheter i avvaktan på besked om inresetillstånd. Sammantaget finner jag inte skäl att kritisera bevakningspersonalens agerande. Vad som förevarit i ärendet understryker dock ytterligare att verkställighetsresor där det föreligger risk för att utlännningen inte medges inresa måste undvikas i största möjliga utsträckning.

— — —

Fråga om uttalanden av statsanställda i egenskap av referenter sker i tjänsten eller som privatperson och om innehållet i uttalandena. Vidare fråga om brev till en befattningshavare vid en myndighet är att anse som privatbrev och om myndighetens serviceskyldighet

(Dnr 2725-1993)

I ett beslut den 25 januari 1994 anförde *JO Pennlöv* följande.

I en anmälan, som kom in till JO den 4 augusti 1993, anförde Bengt F. bl.a. följande. Han sökte antagning vid Polishögskolan och lämnade därvid sin tidigare ställföreträdande plutonchef, löjtnanten Anders Linné, som referens. Anders Linné och även kompanichefen, majoren Clas Wickbom, lämnade felaktiga uppgifter om honom vid polismyndighetens inhämtande av uppgifter om de sökande. Vissa av uppgifterna var av så allvarlig natur att I19/P5 — om uppgifterna var sanna — rimligen borde ha inlett ett disciplinförfarande och i vart fall ha givit honom sämre vitsord. Han ställde i skrivelser till Anders Linné och Clas Wickbom — under adress I19/P5 — vissa frågor om de uppgifter de lämnat till polismyndigheten, men fick inte något svar.

Genom remiss inhämtades upplysningar från I19/P5. I remissvaret förklarade Clas Wickbom vilka uppgifter han lämnat och underlaget härför samt lämnade Anders Linné en liknande redogörelse. Myndigheten I19/P5 (översten Bengt Jerkland) anförde herefter följande:

Myndigheten kan tillägga att F. fullgjort militärtjänsten vid regementet tiden 1991-03-18—08-16 och fått vitsorden X-6-6.

Vpl F. ingen disciplinär bestraffning under sin tjänstgöring.

De brev som F. påstår sig ha skrivit till mj Wickbom och lt Linné är okända för myndigheten, breven har icke varit adresserade till myndigheten.

Mj Wickbom och lt Linné har uppfattat dem som "privatbrev" som de inte har funnit anledning att besvara.

Försvarsmaktens organisationsmyndighet (överbefälhavaren, generalen Bengt Gustafsson) anförde i inhämtat yttrande följande:

Anmälan synes röra dels frågan om uttalanden av statsanställda i egenskap av referenter sker i tjänsten eller som privatperson, dels om eventuella omdömen får innehålla uppgifter, som är ofördelaktiga för den det rör. I ärendet uppkommer även frågan om handlingar hantearats på det sätt som föreskrivs i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Slutligen aktualiseras frågan om I19/P5 iakttagit den i 4 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223) stadgade skyldigheten att besvara frågor från enskilda.

En myndighets officiella omdöme om en anställd brukar normalt redovisas i betyg. När det gäller försvarsmakten regleras detta i förord-

ningen (FFS 1983:50) om försvarsmaktens personal. Av 16 § framgår att den militära personalen skall tilldelas betyg, tjänstgöringsomdömen och vitsord. Av förordningen framgår att värnpliktiga tillhör den militära personalen.

Av 50 § kungörelsen (1969:379) om inskrivning och redovisning av värnpliktiga framgår att bland annat tjänstgöringskort skall förvaras av den värnpliktige när han inte tjänstgör. I sagda tjänstekort anges vitsord för den värnpliktige. En tiogradig skala tillämpas. Vitsorden anger uppförande, lämplighet samt kunskaper och färdigheter. Högsta betyg är 10. Betyget 5 innebär att vederbörande är godkänd. Betyget "x" innebär 10 i uppförande.

Värnpliktiga skall dessutom enligt beslut av Försvarsdepartementet den 1 februari 1974 — tjänstemeddelande för krigsmakten (TKG 144:740098) — vid uttryckning erhålla intyg om den fullgjorda tjänstgöringen. Det skall visa om utbildningen har viss civil motsvarighet. Om den värnpliktige begär det, skall tjänstgöringsintyget kompletteras med värderande omdöme. En tvågradig vitsordskala skall tillämpas, så att det anges om vederbörande tillgodogjort sig utbildningen väl eller nöjaktigt. Dokumentet benämns "Intyg för civilt bruk om genomgången värnpliktsutbildning". Det innehåller normalt upplysning om att en viss tjänsteman vid myndigheten kan lämna närmare upplysningar om tjänsten.

Det är vanligt att värnpliktiga i platsansökningar och liknande anger förmän och andra befäl som referenser. Någon i författning stadgad skyldighet för en tjänsteman att avge muntliga omdömen föreligger inte, utan det får anses upp till varje tjänsteman att avgöra om han vill ge referenser. Det kan förutsättas att den som önskar ange referenser förväntar att referenterna avger omdömen som objektivt sett framstår som fördelaktiga för honom. En referent som inte anser sig kunna lämna positiva omdömen om en anställd eller motsvarande, bör, närmast av etiska skäl, redovisa att eventuella omdömen kommer att vara av det slaget. Det får dock anses att den som åberopar referenser själv tar en risk, på så sätt att även ofördelaktiga omdömen kan komma att redovisas.

Frågan som uppkommer då är om den offentliganställda uttalar sig i egenskap av tjänsteman eller som privatperson. Man bör enligt FMO uppfattning skilja på de fall när någon uttalar sig efter överenskommelse med den uppgifterna rör och de fall när någon som står i begrepp att anställa en person vänder sig till myndigheten — utan att först ha vidtalat denne — för att få upplysningar om tjänsten eller den aktuella personen. I förstnämnda situation är förhållandet mellan referenten och den som begärt dennes biträde närmast att anse som en överenskommelse dem emellan. Det torde vara klart att referenten — trots att han är offentliganställd — i dessa situationer har rätt att redovisa rent subjektiva uppfattningar om den person uppgifterna rör. Självfallet får uppgifterna inte vara sanningslösa. Eventuellt ansvar för referenten beträffande de uppgifter han lämnat kan utkrävas enligt bestämmelserna i brottsbalken om förtal eller förolämpning. Det får därför anses att sagda yttranden avges i egenskap av privatperson, vilket medför att ansvar enligt bestämmelserna i brottsbalken om tjänstefel eller reglerna om disciplinansvar i lagen (1976:600) om offentlig anställning inte kan komma i fråga. I den andra situationen bör det omvända vara fallet då objektivitet torde krävas av tjänstemannen. I 1 kap. 9 § regeringsformen föreskrivs att bland andra förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet.

FMO har dock inte funnit något avgörande i rättspraxis eller i något uttalande av JO som ger vägledning i frågan. Med hänsyn till detta förhållande välkomnar FMO att JO klarlägger rättsläget.

I förevarande ärende har muntliga upplysningar om F. lämnats av såväl majoren Wickbom som löjtnanten Linné. F. har själv önskat att Linné skulle framträda som referent, vilket enligt FMO uppfattning torde innebära att Linné närmast uttalat sig i egenskap av privatperson. Wickbom har däremot — såvitt framgår av handlingarna i JO-ärendet — kontaktats av Polismyndigheten i Stockholm, utan F:s kännedom, och kan därför också sägas ha yttrat sig på myndighetens vägnar. Även i dessa fall torde det vara möjligt för tjänstemannen att redovisa rent personliga uppfattningar, men krav på objektivitet krävas i dessa fall enligt ovan nämnd föreskrift i regeringsformen. För att denna skyldighet skall vara uppfylld bör tjänstemannen alltid redovisa myndighetens officiella uppfattning, som den angetts i betyg eller liknande.

Med hänvisning till vad som ovan sagts finner FMO inte anledning att yttra sig över lämpligheten i de uttalanden löjtnant Linné gjort. När det gäller major Wickboms uttalande, finner FMO anledning att påpeka att Wickbom möjligen på ett tydligare sätt borde ha redovisat myndighetens officiella uppfattning om F. Med hänsyn till att rättsläget är osäkert, kan inte FMO för egen del rikta någon särskild kritik mot Wickbom.

Den fråga som därefter gör sig gällande är om eventuella brev till referenterna skall uppfattas som till myndigheten inkomna handlingar och därmed allmänna. I 2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen föreskrivs att brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid myndigheten anses som allmän handling, om handlingen gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och inte är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning.

FMO finner att denna fråga är beroende av hur en referents ställning skall bedömas. Av detta följer att brev och andra handlingar som varit ställda till en referent som bedömts uttala sig i egenskap av privatperson — och endast rört de uttalanden han gjort som referent — vara att anse som privata. Detta måste innebära att referenten själv avgör om han vill besvara eventuella brev. För det fall en referent anses uppträda som representant för myndigheten bör eventuella skrivelser som rör dennes uttalanden behandlas som allmänna handlingar och inte som privata brev. I enlighet med föreskriften i 4 § andra stycket förvaltningslagen gäller att frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt.

FMO anser att uppgifter som lämnats av en offentliganställd i en motsvarande situation Linné varit i som referent inte är en del av vederbörandes verksamhet vid myndigheten. Därför måste även brev och andra handlingar som varit ställda till honom — och endast rört de uttalanden han gjort som referent — vara att anse som privata. Av detta följer att referenten själv avgör om han vill besvara eventuella brev. När det gäller de brev som sänts till Wickbom, bör dessa ha behandlats som allmänna handlingar och inte privata brev. I enlighet med föreskriften i 4 § andra stycket förvaltningslagen, där det anges att frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt, borde F. erhållit svar på de frågor han ställt till Wickbom. Eftersom gränsdragningen mellan de situationer då en referent skall anses som myndighetsperson eller privatperson är oklara, kan FMO inte för egen del rikta någon kritik i detta avseende mot Wickbom eller myndigheten.

En handling är enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (TF) allmän och därmed i princip tillgänglig för envar, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. När en sådan handling kommit in till eller upprättats hos myndighet, skall den enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) utan dröjsmål registreras; vad gäller allmänna handlingar som är offentliga — som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse — får registrering dock underlåtas, om de hålles så ordnade, att det utan svårighet kan fastställas, om handling kommit in eller upprättats.

Brev eller annat meddelande, som är ställt personligen till den som är befattningshavare vid en myndighet, anses enligt 2 kap. 4 § TF som allmän handling, "om handlingen gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och ej är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning". Handling som enligt denna bestämmelse är att anse som allmän, har denna egenskap oavsett om den anlänt till myndighetens lokaler eller sänts till befattningshavarens privata adress.

Ett till en viss befattningshavare ställt brev, som gäller en fråga som ankommer på myndigheten, kan således undantagsvis falla utanför kategorin allmän handling, nämligen om det är avsett "för mottagaren endast som innehavare av annan ställning". Undantagsregeln ger ett visst utrymme för t.ex. politiker och fackliga förtroendemän med uppgifter inom den offentliga förvaltningen att motta brev och andra meddelanden, som rör ämnen med vilka de har att befatta sig i sin myndighetsfunktion, utan att handlingarna blir att betrakta som allmänna. Av det sätt på vilket bestämmelsen konstruerats får anses följa, att "huvudregeln och presumtionen om offentlighet skall gälla, såvida inte mycket starka skäl talar för en annan bedömning" (se Bohlin, Allmänna handlingar, 1988, s. 129—135).

Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpens skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt. — Av bestämmelsen framgår att det är myndigheten, inte den enskilde befattningshavaren, som åläggs skyldighet att ge den enskilde service. Serviceskyldigheten är inte heller obegränsad; myndigheten avgör själv i vilken utsträckning det kan vara lämpligt att ge hjälp, i vilken form svar på frågor skall ges, etc. Någon form av svar bör dock normalt utgå och svaret får inte dröja längre än nödvändigt.

Bengt F:s skrivelser till Anders Linné och Clas Wickbom rörde uppgifter rörande Bengt F:s förhållanden som värnpliktig vid I19/P5 som Anders Linné och Clas Wickbom lämnat i egenskap av att ha varit förmän för Bengt F. under dennes tjänstgöring. Skrivelsen rörde således verksamheten vid myndigheten I19/P5 och inte Anders Linné och Clas Wickbom i annan egenskap än som befattningshavare vid myndigheten. Anders Linné och Clas Wickbom borde därför, när de

erhållit skrivelserna och konstaterat att de inte var privatbrev eller liknande, omedelbart ha överlämnat skrivelserna till myndighetens expedition, så att de utan dröjsmål kunde registreras eller på annat godtagbart sätt hållas ordnade enligt bestämmelsen i 15 kap. 1 § sekretesslagen. Iärefter hade det ankommit på myndigheten att avgöra på vilket sätt skrivelserna skulle besvaras och av vilken befattningshavare.

Som framgått av föregående stycke delar jag inte den av organisationsmyndigheten i remissvaret framförda uppfattningen att en vidtalad referent i ett anställningsärende yttrar sig som privatperson. Det kan i och för sig inte uteslutas att en arbetssökande refererar till en god vän, en fritidsledare eller liknande och att denne yttrar sig just i denna egenskap. I normalfallet torde dock den arbetssökande referera till förmän och chefer vid arbetsplatser och liknande. Arbetsgivaren vänder sig till en sådan referent i hans egenskap av förman eller chef och det är givetvis i denna egenskap, och inte som privatperson, han yttrar sig. Både arbetsgivaren och den arbetssökande själv har enligt min mening rätt att förvänta sig att de uppgifter som lämnas är sakliga och opartiska, åtminstone om de lämnas av en företrädare för en myndighet.

Med hänsyn till det anförda finner jag att både Anders Linné och Clas Wickbom yttrat sig till polismyndigheten som befattningshavare vid myndigheten I19/P5. Jag finner mig därför oförhindrad att granska deras utsagor. Vid denna granskning har jag inte funnit att uttalandena varit felaktiga på något sådant sätt som föranleder något uttalande från min sida.

Kritik mot Försvarets personalnämnd för underlåtenhet att iaktta förvaltningslagens regler om kommunikation

(Dnr 2242-1993)

I ett beslut den 5 oktober 1993 anförde *JO Pennlöv* följande.

Statens räddningsverk förordnade genom beslut den 4 november 1992 Jan N. på en tjänst som huvudlärare i sjukvårdstjänst vid Räddningsskolan i Rosersberg.

Försvarets personalnämnd (ordförande överdirektören Jan Nilsson) beslutade den 2 april 1993 att ändra det dit överklagade beslutet och att Sonja S. skulle förordnas på tjänsten.

I en anmälan, som kom in till JO den 16 juni 1993, anförde Jan N. att han inte fått delta i kommunikationen av ärendet hos personalnämnden.

Försvarets personalnämnd (överdirektören Gösta Sandgren) anförde i inhämtat yttrande följande:

Inledningsvis kan anföras att enligt nämndens uppfattning är Jan N. part i ärendet och i denna egenskap har rätt att yttra sig över uppgifter och förhållanden som tillförs ett ärende.

Enligt den praxis nämnden tillämpar vid överklaganden av ett beslut om tjänstetillsättning sker kommunikering normalt enbart mellan

nämnden och den klagande å ena sidan samt mellan nämnden och berörd myndighet å andra sidan. Nämnden förutsätter dock att myndigheten i samband med att ett yttrande till nämnden avges ger den ursprungligen förordnade möjlighet att själv yttra sig och att detta yttrande bifogas myndighetens inlägga. Detta framgår av FPN:s PM 1989-02-01. Denna praxis överensstämmer med hur överklagandena handlades i Försvarsdepartementet före den 1 juli 1987, vid vilken tidpunkt de fördes över till FPN.

I frågan om handläggningen av överklaganden av tjänstetillsättningsbeslut kan allmänt sett anföras att vid beredningen av ärendet uppstår i de flesta fall en konflikt mellan förvaltningslagens regler om bl.a. kommunikation å ena sidan och de berördas krav på snabb handläggning å andra sidan. Vid sidan av myndigheten har självfallet också de berörda individerna rätt att så snart som möjligt få ärendet prövat av nämnden. Enligt nämndens uppfattning bör kommunikation mot angiven bakgrund inte ske "för säkerhets skull".

Detta innebär att nämndens handläggare står inför en grannliga uppgift vid prövningen av om en inlägga tillför ärendet något nytt av innebörd att ytterligare kommunikation bedöms som erforderlig.

I det förevarande fallet grundade nämnden sitt beslut att ändra Räddningsverkets beslut att förordna Jan N. på att Sonja S. enligt nämndens uppfattning hade större skicklighet för arbetsuppgifterna i tjänsten mot bakgrund av de krav på utbildning och erfarenhet som uppställts av Räddningsverket.

I sitt yttrande över Sonja S:s överklagande anförde Räddningsverket att Sonja Söderlind inte bedömts som lämplig som huvudlärare då hon saknade "stabilitet, receptivitet och smidighet i förhållningssätt till lärarkollegor och annan personal".

Sonja S. bemötte detta på ett uttömmande sätt och av tidigare ingivna handlingar i ärendet i form av referenser och intyg från Sonja S:s tidigare verksamhet framgick sådana uppgifter som medförde att nämnden inte fäste avseende vid vad Räddningsverket anfört rörande hennes lämplighet.

Nämnden bedömde att Sonja S:s yttrande inte tillförde ärendet något nytt utan enbart var ett bemötande av Räddningsverkets uppfattning om hennes lämplighet. Följaktligen kommunicerades inte yttrandet med Räddningsverket, och därigenom inte heller med Jan N. I yttrandet framförde hon för övrigt inte några negativa synpunkter på Jan N. eller hans kompetens. Nämndens överväganden rörande Sonja S:s kvalifikationer och lämplighet grundades också på de betyg och referenshandlingar som ingivits till nämnden av Räddningsverket.

Till yttrandet var kopia av akten i ärendet och nämndens beslut fogade.

Jan N. kommenterade remissvaret. Han anförde därvid bl.a. att han inte genom Räddningsverkets försorg fått ta del av några inlagor i ärendet.

Enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) får ett ärende inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten får dock avgöra ärendet utan att så har skett

1. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga,

2. om ärendet rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande,

3. om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet, eller

4. om avgörandet inte kan uppskjutas. Myndigheten bestämmer om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100).

Kommunikationsskyldigheten enligt 17 § förvaltningslagen avser uppgifter som tillförts ärendet genom annan än parten själv. När fråga är om prövning i högre instans efter överklagande åligger det den högre instansen att underrätta en part om det material han tidigare, i den lägre instansen, inte fått del av och bereda honom tillfälle att yttra sig över det. Med hänsyn till att kommunikationsskyldigheten inte gäller i ärende rörande tjänstetillsättning torde det vid överklagande av ett tjänstetillsättningsbeslut inte vara ovanligt att handlingar i underinstansens akt behöver kommuniceras innan den högre instansen kan ta ställning till överklagandet (jfr Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, s. 63—66).

I den aktuella akten förekommer en stor mängd uppgifter som tillförts ärendet genom annan än Jan N. Sådana uppgifter förekommer exempelvis i Sonja S:s ansökningshandlingar, hennes skrivelse med överklagande av Räddningsverkets beslut och verkets yttrande över överklagandet. Såvitt kan utläsas av akten har Jan N. inte fått underrättelse om uppgifterna och tillfälle att yttra sig över dem. Det kan av handlingarna inte utläsas att Jan N. över huvud taget erhållit kännedom om att tillsättningsbeslutet överklagats innan personalnämnden avgjorde överklagandet till hans nackdel. En sådan handläggning står i uppenbar strid mot bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen. Personalnämnden förtjänar allvarlig kritik härvidlag.

Kritik mot Krigsskolan (försvarets sjukvårdshögskola) för dröjsmål med att besvara en skrivelse från enskild

(Dnr 2740-1993)

I ett beslut den 25 januari 1994 anförde *JO Pennlöv* följande.

I en anmälan som kom in till JO den 5 augusti 1993 anförde Karin G. att hon den 19 mars 1993 skrivit ett brev till Lennart Johnson, försvarets sjukvårdshögskola, med vissa frågor, men att hon, trots påminnelse den 7 juni 1993, inte erhållit något svar.

Krigsskolan (översten Lars Björkman) anförde i inhämtade upplysningar i huvudsak följande:

Skrivelserna från [Karin G.] daterade 1993-03-19 och 1993-06-07 har anlänt till chefläkaren vid försvarets sjukvårdshögskola någon dag senare än de är daterade. Kuverten är inte öppnade av Krigsskolans expedition, utan, enligt gällande arbetsordning vid myndigheten, av den i adressen namngivna personen Lennart Johnson.

Handlingarna har inte blivit registrerade (instämplade), då Lennart Johnson betraktade skrivelserna som personliga brev och icke som allmän handling.

Lennart Johnson är ytterst ansvarig för den medicinska verksamheten och forskningen vid försvarets sjukvårdshögskola. Inom ramen för forskningen bedrivs ett flertal projekt. Ansvarig för det projekt där marsvin nyttjas som försöksdjur är med. dr docent major Thomas Kjellström.

I slutet av mars 1993 ombads Thomas Kjellström av Lennart Johnson att utarbeta ett förslag till svar på av [Karin G.] ställda frågor. Thomas Kjellström utarbetade förslaget och lämnade detta inom någon eller några dagar till Lennart Johnson.

Lennart Johnson har före den 27 augusti inte sänt något skriftligt svar på frågorna till [Karin G.]. Han anser att frågorna till fullo besvarats i samband med det besök [Karin G.] gjorde vid skolan den 9 mars 1993. (Jfr [Karin G:s] skrivelse daterad 1993-03-19). Lennart Johnson uppger vidare att han i början av vecka 335 sänt ett brev med svar till [Karin G.].

Försvarsmaktens organisationsmyndighet (överbefälhavaren, generalen Bengt Gustafsson) anförde i inhämtat yttrande — till vilket ett yttrande från Krigsskolan fogats — följande:

Klaganden har ifrågasatt om Lennart Johnson vid försvarets sjukvårdshögskola iakttagit den i 4 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223) stadgade skyldigheten för en myndighet att besvara frågor från enskilda. I ärendet uppkommer även frågor om tillämpningen av 2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen och reglerna i 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) om registrering av allmänna handlingar.

Av Krigsskolans yttrande till FMO framgår det att Johnson felaktigt uppfattat breven från [Karin G.] som personliga brev. FMO konstaterar att det av åtminstone ett brev som förekommer i detta ärende (1993-03-19) tydligt framgår att det inte är ställt till Johnson personligen utan till försvarets sjukvårdshögskola. Breven borde därför ha registrerats eller — då de inte synes omfattas av sekretess — förts ordnade på det sätt som föreskrivs i 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen.

Av Krigsskolans svar till JO den 14 september 1993 framgår att myndighetens expedition inte öppnar brev som innehåller personnamn. Enligt en rekommendation av JO, lämnad i ämbetsberättelsen 1982-83, sid. 248, bör försändelser med myndighetens namn — antingen ensamt eller kombinerat med enskild tjänstemans namn skrivet under myndighetens — öppnas av myndighetens registrator (expedition). Där framgår även att brev där personnamn satts före myndighetens eller det på kuvertet angetts att det är privat eller att det av annan anledning framgår att det är privat inte skall öppnas av registrator (motsvarande). Med anledning av detta anser FMO att Krigsskolan bör se över och, om så behövs, ändra i sin arbetsordning på det sätt sagda JO-rekommendation föranleder.

Vad sedan gäller frågan om Karin G. fått svar på de frågor hon ställt till sjukvårdshögskolan, kan följande sägas. Hon har tillskrivit sjukvårdshögskolan den 19 mars 1993. Den 7 juni sände hon en påminnelse till sjukvårdshögskolan. I remissyttrandet från Krigsskolan till JO uppges att Johnson haft uppfattningen att [Karin G.] fått muntligt svar

i samband med ett besök vid sjukvårdshögskolan den 9 mars 1993. FMO finner det egendomligt att Krigsskolan kunnat ha uppfattningen att Karin G. fått svar på sina frågor vid ett möte som hållits tio dagar innan hon ställt sina frågor. Myndigheten har skriftligen besvarat brevet först den 30 augusti 1993. I denna skrivelse anger Johnson att hög arbetsbelastning varit en bidragande orsak till varför svaret till Karin G. dröjt.

Myndigheten har inte lämnat något godtagbart skäl till varför svaret till Karin G. dröjt över fem månader från den ursprungliga skrivelsens datum och nära tre månader från påminnelsen. Myndigheten kan därför inte anses ha fullgjort den i 4 § andra stycket förvaltningslagen stadgade skyldigheten.

Karin G. kommenterade remissvaret.

En handling är enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (TF) allmän och därmed i princip tillgänglig för envar, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. När en sådan handling kommit in till eller upprättats hos myndighet, skall den enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) utan dröjsmål registreras; vad gäller allmänna handlingar som är offentliga — som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse — får registrering dock underlåtas, om de hålles så ordnade, att det utan svårighet kan fastställas, om handling kommit in eller upprättats.

Brev eller annat meddelande, som är ställt personligen till den som är befattningshavare vid en myndighet, anses enligt 2 kap. 4 § TF som allmän handling, "om handlingen gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och ej är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning". Handling som enligt denna bestämmelse är att anse som allmän har denna egenskap oavsett om den anlänt till myndighetens lokaler eller sänts till befattningshavarens privata adress.

Ett till en viss befattningshavare ställt brev, som gäller en fråga som ankommer på myndigheten, kan således undantagsvis falla utanför kategorin allmän handling, nämligen om det är avsett "för mottagaren endast som innehavare av annan ställning". Undantagsregeln ger ett visst utrymme för t.ex. politiker och fackliga förtroendemän med uppgifter inom den offentliga förvaltningen att motta brev och andra meddelanden, som rör ämnen med vilka de har att befatta sig i sin myndighetsfunktion, utan att handlingarna blir att betrakta som allmänna. Av det sätt på vilket bestämmelsen konstruerats får anses följa, att "huvudregeln och presumptionen om offentlighet skall gälla, såvida inte mycket starka skäl talar för en annan bedömning" (se Bohlin, Allmänna handlingar, 1988, s. 129—135).

Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälp skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från

enskilda skall besvaras så snart som möjligt. — Av bestämmelsen framgår att det är myndigheten, inte den enskilde befattningshavaren, som åläggs skyldighet att ge den enskilde service. Serviceskyldigheten är inte heller obegränsad; myndigheten avgör själv i vilken utsträckning det kan vara lämpligt att ge hjälp, i vilken form svar på frågor skall ges, etc. Någon form av svar bör dock normalt utgå och svaret får inte dröja längre än nödvändigt.

Karin G:s skrivelse till försvarets sjukvårdshögskola — som är en enhet inom myndigheten Krigsskolan — rörde verksamheten vid sjukvårdshögskolan och var uppenbarligen inte avsedd för Lennart Johnson i någon annan egenskap än som befattningshavare vid nämnda myndighet. Lennart Johnson borde således, när han erhållit skrivelsen och konstaterat att den inte var ett privatbrev eller liknande, omedelbart ha överlämnat skrivelsen till myndighetens expedition, så att den utan dröjsmål kunde registreras eller på annat godtagbart sätt hållas ordnad enligt bestämmelsen i 15 kap. 1 § sekretesslagen. Härfter hade det ankommit på myndigheten att avgöra på vilket sätt skrivelsen skulle besvaras och av vilken befattningshavare. Därest myndigheten — likt Lennart Johnson — ansett att Karin G:s frågor redan besvarats vid hennes besök vid försvarets sjukvårdshögskola några veckor tidigare, kunde myndigheten, genom Lennart Johnson eller annan, ha meddelat Karin G. att ytterligare svar på frågorna inte skulle komma att utgå. Oavsett om myndigheten sålunda valt att besvara Karin G:s skrivelse med ett sådant besked eller med svar på de ställda frågorna borde svaret ha lämnats mycket snabbare än som skedde.

På deklarationsblankett har förtryckts att den skattskyldige var ensamstående, trots att han var gift (med en utländsk medborgare, ej bosatt i landet)

(Dnr 325-1994)

I sin anmälan anförde R.L. i huvudsak att han ansåg sig diskriminerad av skattemyndigheten genom de personuppgifter som förtryckts på den deklarationsblankett som tillsänts honom. R.L. hade på blanketten angetts som ensamstående trots att han sedan den 21 mars 1992 varit gift med en rysk medborgare. Av skattemyndigheten hade han fått upplysningen att kriteriet för att bli registrerad som gift är att man har gemensamt barn.

Yttrande inhämtades från skattemyndigheten. Myndigheten anförde bl.a. följande:

L. har påtalat det felaktiga i att han "noterats som ensamstående" trots att han 1992-03-21 ingått äktenskap. Felaktigheten skulle bestå i att det på den förtryckta allmänna självdeklarationen till 1994 års taxering angivits att L. var ensamstående.

Denna notering finns i en ruta under rubriken "Uppgifter för sambeskattnings". Uppgiften här tjänar endast till ledning för bedömningen av huruvida en deklarant skall taxeras som ensamstående eller sambeskattas med annan person. Uppgiften avser inte att redovisa civilståndet. Det kan i sammanhanget framhållas att som ensamstående bl.a. skall beskattas gifta som inte bor ihop.

Av det personbevis som L. bifogat sin anmälan framgår att han 1992-03-21 ingått äktenskap med person som aldrig varit folkbokförd i riket. Förutsättningar för sambeskattnings av makarna torde följaktligen inte föreligga, varför den förtryckta texten är riktig.

I sitt den 4 maj 1994 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* följande.

I beskattningssammanhang gäller bl.a. följande. Enligt 52 § 1 mom. kommunalskattelagen (1928:370), KL, resp. 11 § 1 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt, SIL, taxeras äkta makar, som under beskattningsåret levt tillsammans, en var för sin inkomst. Enligt 52 § 2 mom. KL resp. 11 § 2 mom. SIL skall äkta makar, som under beskattningsåret levt åtskilda, vid taxeringen anses som av varandra oberoende skattskyldiga. I anvisningarna till 52 § KL finns vissa bestämmelser om inkomstens fördelning mellan makar som tillsammans deltagit i näringsverksamhet. Vidare anges i 65 § sista stycket KL jämfört med 2 § 1 mom. SIL, att bestämmelserna om gift skattskyldig skall tillämpas också på de som, utan att vara gifta, lever tillsammans, om de tidigare varit gifta eller har eller har haft gemensamt barn. Dessutom finns regler om samtaxering i den numera upphävda lagen om statlig förmögenhetsskatt, vilka dock fortfarande skall tillämpas till och med 1995 års taxering.

Med anledning av bl.a. dessa bestämmelser gällde vid den taxering som nu avses, 1994 års inkomsttaxering, att en förenklad självdeklaration skulle innehålla uppgifter om bl.a. vad som behövs för att bestämma om den skattskyldige skall samtaxeras eller inte. Såvitt framgår uppställdes inte något motsvarande krav på innehåll i en allmän självdeklaration. Den förtryckning som skett i detta avseende skall dock, som framgår av skattemyndighetens yttrande, inte uppfattas som annat än ett förslag till huruvida sambeskattnings skall ske eller inte. Eftersom förtryckningen har grundats på de registeruppgifter som myndigheten har tillgång till, kan de vara inaktuella eller ofullständiga. Det står den skattskyldige fritt att i så fall i deklarationsblanketten påtala detta.

Enligt det personbevis som R.L. bifogat sin anmälan är hans hustru inte folkbokförd i riket. Skattemyndigheten förefaller således ha haft fog för att från beskattningssynpunkt betrakta R.L. som ensamstående och att därför förtrycka den aktuella uppgiften.

Skattemyndighet har beslutat om taxeringshöjning utan att ha kommunicerat en inkommen kontrolluppgift. Även fråga om rättelse utan särskild begäran från den skattskyldige

(Dnr 4022-1993)

E.C. klagade till JO och anförde bl.a. att Skattemyndigheten i Stockholms län, Lokala skattekontoret Huddinge, påfört henne en inkomst från en helt annan person.

Föredraganden i ärendet hos JO inhämtade den 12 november 1993 från Lokala skattekontoret Huddinge i huvudsak följande. Den 15 september 1993 skickade lokala skattekontoret en förfrågan till E.C. hur hon bestritt sina levnadskostnader under inkomståret 1992. Efter erhållet svar skickade lokala skattekontoret den 5 oktober 1993 ut taxeringsmeddelande avseende 1993 års taxering. Av detta meddelande framgick bl.a. att E.C:s inkomst av tjänst enligt kontrolluppgift uppgick till 1 340 kr. Den 26 oktober 1993 beslutade lokala skattekontoret att frångå E.C:s självdeklaration genom att taxera henne till statlig och kommunal inkomstskatt med 77 500 kr. Anledningen till detta var att en inkommen kontrolluppgift från Tjäreborg Resor angav att E.C. erhållit 70 995 danska kronor under 1992 samt att beloppet omräknat till svenska kronor blev 80 224 kr. — E.C. bör begära omprövning av lokala skattekontorets beslut den 26 oktober 1993 och samtidigt begära anstånd med erläggande av kvarsatt under den tid skattekontoret utreder hennes taxeringsärende.

Ärendet remitterades för yttrande till Skattemyndigheten i Stockholms län, som i sitt svar den 31 januari 1994 anförde bl.a. följande.

E.C:s taxering höjdes med 80.224 kr enligt en kontrolluppgift som inkom till lokala skattekontoret i slutet av oktober från en dansk arbetsgivare. Det har senare framkommit att uppgiften rätteligen avser E.C:s syster M.E.C.

Kontrolluppgiften saknade personnummer. I denna överensstämmelse angiven adress för den anställda vid identifieringstidpunkten med den som fanns i registren för E.C. Myndigheten delar den av Lokala skattekontoret Huddinge framförda uppfattningen att personförväxlingen är förståelig med hänsyn till såväl namnligheten som övriga förhållanden.

Av lokala skattekontorets förenämnda yttrande framgår att E.C. 1992-10-26 tillställdes beslut om taxeringshöjning på grund av kontrolluppgiften från den danska arbetsgivaren. Detta skedde utan föregående kommunikation.

En sådan handläggning står helt i strid med bestämmelserna om kommunikationsskyldighet. Ett beslut om taxeringshöjning får inte fattas utan att den skattskyldige bereds tillfälle att yttra sig över det tilltänkta beslutet.

Myndigheten ser mycket allvarligt på den felaktiga handläggningen. Chefen för lokala skattekontoret har vid upprepade tillfällen med skärpa framhållit för berörd personal att kommunikationsskyldigheten inte får underlåtas.

Ett viktigt led i den löpande översynen av handläggningsrutinerna inom myndigheten utgör de kvalitetsuppföljningar inom olika organisationsenheter som myndighetens rättsenhet påbörjat under andra halvåret 1993. Före årsskiftet besöktes sex lokala skattekontor och länets resterande elva lokala skattekontor planeras bli föremål för motsvarande uppföljningsbesök under innevarande år. Vid dessa besök ägnas stor uppmärksamhet åt bl.a. förfarandefrågor. Efter varje besök sker noggranna genomgångar med berörd personal där gjorda iakttagelser redovisas. Det är myndighetens övertygelse att denna uppföljning skall leda till att riskerna för felaktigheter av sådant slag som avses i detta ärende kommer att reduceras väsentligt.

Vad slutligen gäller rättelsen av den felaktiga taxeringen, har lokala skattekontoret meddelat E.C. att sådan skulle komma att ske utan särskild framställning om omprövning. Detta har meddelats såväl vid telefonkontakt som skriftligen.

På grund av de sluttidpunkter för registrering som fastlagts för den maskinella framställningen av slutskattsedlar, fanns ingen möjlighet att vidta rättelsen i sådan tid att den skulle kunna påverka skattsedelsutskriften. Rättelse skulle komma att ske genom separat beslut. Omräkning av den felaktiga taxeringen skedde 1993-12-09.

I Lokala skattekontoret Huddinges yttrande — som skattemyndigheten i sitt remissvar åberopat som sitt eget — anfördes bl.a. följande.

— — — E.C. ringde — — — till skattekontoret och påtalade att beslutet var felaktigt och att ifrågavarande inkomst från Danmark istället avsåg system, M.E.C. Den tjänsteman som tog emot telefonsamtalet från E.C. informerade då om att rättelsen, som självfallet kan göras utan särskild begäran om omprövning, dessvärre skulle komma att göras för sent för att påverka själva skattsedelsutskriften. E.C. inkom även med skriftlig begäran om omprövning 1993-11-23. 1993-11-24 informerades E.C. även skriftligen om att rättelsen skulle komma att göras för sent för att kunna påverka skattsedelsutskriften.

— — —

E.C. kommenterade remissvaret. Hon anförde därvid bl.a. att skattekontoret uppgett att hon själv måste begära omprövning av beslutet för att få en rättelse till stånd.

Vid ärendets avgörande anförde *JO Pennlöv* i beslut den 11 april 1994 följande.

Såsom skattemyndigheten anfört i sitt remissvar hit var det fel av skattekontoret att besluta om höjning av E.C:s taxeringar utan föregående kommunikering med henne. Regeln om skattemyndighets kommunikationsskyldighet (3 kap. 2 § taxeringslagen, 1990:324) utgör en viktig garanti för den enskildes rättsskydd och kan bidra till att ett felaktigt taxeringsbeslut, som i förevarande fall, undviks. Mot bakgrund av vad jag nu anfört kan skattekontoret inte undgå allvarlig kritik för sin felaktiga handläggning. Skattemyndigheten har emellertid uppgett att åtgärder vidtagits för att söka förhindra ett upprepande. Anmälan föranleder därför i denna del ingen ytterligare åtgärd från min sida.

Efter att ha tagit del av skattemyndighetens remissvar har E.C. uppgett att hon från skattekontoret erhållit uppgift att hon — för att erhålla rättelse — själv måste begära omprövning av skattekontorets beslut. Skattemyndigheten har i sitt remissvar hit inte närmare berört frågan om vilka besked E.C. i denna del muntligen erhållit från skattekontoret. Jag finner det inte meningsfullt att utreda saken närmare, utan nöjer mig med att konstatera att skattekontoret till föredraganden av ärendet hos *JO* lämnat motsvarande uppgift som E.C. uppgett att hon erhållit. Det bör därför särskilt understrykas att rättelse kunnat göras utan särskild begäran om omprövning från E.C.

*Socialtjänstlagen (SoL)*Utlänningslagstiftning — sociallagstiftning
En gränsdragningsfråga

(Dnr 1261-1993)

I en till JO ingiven skrivelse har Länsstyrelsen i Kalmar län begärt att JO granskar en uppkommen konflikt mellan sociallagstiftning och utlänningslagstiftning. Frågan hade väckts vid handläggningen av ett tillsynsärende hos länsstyrelsen. Bakgrunden var följande.

Socialnämnden i Borgholm mottog i december 1992 en anmälan beträffande pojken Zlatko, född 1989. Utredning inleddes. Fadern hade utvisats och modern och barnet skulle avvisas enligt beslut av Statens invandrarverk (SIV). Pojkens förhållanden var sådana att behov av placering förelåg. Med stöd av 6 § socialtjänstlagen (SoL) placerades pojken på barnhemmet Oasen. Enligt förslag av barnhemsföreståndaren påkallade pojkens förhållanden omhändertagande för vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Socialnämndens arbetsutskott beslöt emellertid att ej ansöka om sådan vård, eftersom ärendet enligt utskottets mening var en angelägenhet för SIV.

I sin anmälan framhåller länsstyrelsen att ärendets handläggning visade på den konflikt som föreligger mellan olika lagstiftningar — utlänningslagstiftningen och sociallagstiftningen. Enligt länsstyrelsens mening borde SoL och LVU gälla för alla som vistas i kommunen, oavsett om de är asylsökande eller inte. Om socialtjänstens insatser behövdes för att tillgodose ett barns behov av skydd var det socialnämndens skyldighet att tillgodose detta behov. Ett klargörande på denna punkt skulle enligt länsstyrelsens mening vara värdefullt för rättstillämpningen.

JO beredde SIV och Socialstyrelsen tillfälle att inkomma med yttrande över anmälan.

SIV överlämnade som svar en vid verket upprättad promemoria, vari anfördes följande:

Utlännings- och sociallagstiftningen

1 Frågan

Vilken lag har företräde när utlänningslagen och socialtjänstlagen kolliderar?

2 Utlänningslagen (UtlL)

Den kontroll över utlännningar som utövas med stöd av utlänningslagen utgörs av

- a generell utlänningskontroll
- b individuella ingripanden.

UtlL är tillämplig på envar som inte är svensk medborgare och kan sammanfattningsvis beskrivas som reglerna för kontrollen av utlännings inresa och vistelse i Sverige samt av att han lämnar landet när så har bestämts.

3 Sociallagstiftningen

Sådana brister i samhället som innebär att individer eller grupper av individer befinner sig i ett nödläge eller ekonomiskt underläge motverkas eller undanröjs genom ett lands socialpolitik. De av sociala synpunkter influerade rättsreglerna är så väl införlivade med olika delar av den svenska rättsordningen att det kan vara svårt att urskilja de olika elementen.

Två huvudtyper kan dock urskiljas i socialrätten i inskränkt bemärkelse, individuella ingripanden i konkreta fall och generella åtgärder för att avhjälpa missförhållanden.

Socialtjänst enligt SoL innefattar åtgärder som avser att i enskilda fall bistå personer som behöver stöd eller vård. Den omfattar också åtgärder som indirekt främjar enskildas välfärd.

Socialtjänsten är en obligatorisk uppgift för kommunerna. Detta ansvar innebär dock ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. Socialtjänsten är alltså subsidiär i förhållande till andra samhälleliga insatser.

De allmänna principerna för socialtjänsten fastslås i 1 § SoL. Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och gruppers egna resurser. Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

I 12 § SoL utvecklas dessa principer i fråga om barn och ungdom. Socialnämnden skall nämligen bl.a. verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden.

LVU förtydligar socialnämndens ansvar genom att föreskriva vård om det på grund av bl.a. brister i omsorgen finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas.

4 Slutsatser

4.1

UtlL reglerar bl.a. när en utlänning är skyldig att lämna landet. När detta skett och utlänningen alltså inte längre befinner sig i Sverige faller kommunens befogenheter och skyldigheter bort. Detta gäller naturligtvis också möjligheten att tillämpa LVU. Det torde vara orimligt att, under åberopande av ett tillfälligt vårdbehov (dvs. under tiden fram till utresan), skapa en legal grund för socialtjänst i Sverige genom att åsidosätta lagakraftvunna beslut fattade med stöd av en speciallag (UtlL). Socialtjänstbestämmelserna måste anses vara subsidiära även i förhållande till bl.a. kontrollagstiftningen.

4.2

Fram till dess att ett meddelat, lagakraftvunnet av- eller utvisningsbeslut kan verkställas, dvs. medan utlänningen ännu befinner sig i Sverige, är kommunen där han eller hon finns givetvis behållen vid sina befogenheter och myndigheter enligt sociallagstiftningen i vid mening. Men det lär inte vara förenligt med de rättspolitiska ställ-

ningstagandena bakom utlänningslagstiftningen att en i och för sig möjlig verkställighet skall kunna uppehållas eller rent av hindras genom en åtgärd inom ramen för sociallagstiftningen. Blir det för Invandrarverket känt eller antagligt att en verkställighet skulle innebära risk eller fara i fysiskt eller psykiskt hänseende för utlännningen kommer självfallet verkställigheten att inställas. Därvid sätts "riskgränsen" givetvis lägre för barn. Den "lagkollision" som ligger bakom den ställda frågan kommer rimligen inte att behöva inträffa; kan exempelvis av- eller utvisningen av ett barn verkställas tillsammans med föräldrarna (eller en av dem) lär de normala förutsättningarna för ett omhändertagande eller annan socialt motiverad åtgärd inte föreligga. Är barnet, å andra sidan, ensamt sker ingen verkställighet med mindre det finns betryggande garantier för att barnet såväl under resan som efter framkomsten kommer att tas om hand på ett sätt som tillgodoser dess bästa.

Socialstyrelsen har svarat:

I en "kollision" mellan sociallagstiftningen och utlänningslagstiftningen tycks det ej möjligt att finna en lösning med hjälp av traditionella rättstillämpnings- och lagtolkningsmetoder. Eftersom båda lagarna i en given situation kan vara tillämpliga samtidigt får man i stället göra en lämplighetsbedömning/intresseavvägning.

Sverige har ratificerat Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. I egenskap av internationell konvention är den ej att betrakta som direkt tillämplig rätt i Sverige. Däremot kan konventionsbestämmelser användas när man tolkar svensk rätt, så att tolkningen står i överensstämmelse med våra internationella åtaganden.

En av grundpelarna i "Konventionen om barnets rättigheter" är artikel 3 där man fastslår att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Samma grundsyn återfinns även i svensk sociallagstiftning (SoL och LVU). Denna artikel och den grundsyn som präglar barnkonventionen liksom SoL och LVU bör enligt Socialstyrelsens uppfattning vara vägledande även vid tillämpningen av UtL.

Det måste därför anses rimligt att Statens invandrarverk tar sådana hänsyn till barnkonventionen och svensk sociallagstiftning att man inte fattar beslut som strider mot "barnets bästa". I ett läge där både UtL och LVU är tillämpliga får ett sådant ställningstagande till konsekvens att beslut om avvisning/utvisning inte fattas i de fall då mottagarlandet inte kan tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd.

Någon generell lösning på "kollisionsproblemet" är svår att ge och Socialstyrelsen förespråkar därför att man i varje enskilt fall där problem uppstår, i enlighet med barnkonventionen och svensk sociallagstiftning gör en bedömning där barnet sätts i centrum, barnets bästa kommer i främsta rummet och där Statens invandrarverk avstår från beslut som kan medföra att barn hamnar i förhållanden som man vid tillämpningen av svensk sociallagstiftning aldrig skulle acceptera.

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 27 januari 1994 följande.

Jag hänvisar inledningsvis till vad SIV uttalat beträffande utlänningslagens allmänna syfte att reglera förutsättningarna för utlänningsinresa och vistelse i Sverige. Till de befogenheter som i angivet syfte har tillagts statliga myndigheter har också knutits ett ansvar för att utlännningen under tid som han vistas här i landet i avvaktan på att frågan

om uppehållstillstånd avgörs får bostad och uppehälle. Bestämmelser om detta finns i lagen (1988:153) om bistånd till asylsökande m.fl. (LBA).

Enligt ett nu framlagt förslag (prop. 1993/94:94) skall med verkan från den 1 juli 1994 LBA upphöra att gälla och ersättas med lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Jag kommer i det följande att från propositionen redovisa uttalanden av betydelse för den fråga som nu föreligger till bedömning.

Inledningsvis kan konstateras att enligt 1 § i lagförslaget gäller lagen för asylsökande (1 § 1), den som har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen i dess lydelse från och med den 1 juli 1994 (1 § 2) samt den som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och som får vistas här medan ansökan prövas (1 § 3).

Till skillnad mot vad som gäller i dag skall enligt propositionen de asylsökande ha rätt till bistånd oberoende av om de vistas på en förläggning eller bor på egen hand. En asylsökande skall liksom i dag ha möjlighet att få bistånd i form av dagersättning och bistånd för särskilda behov (särskilt bidrag). Den som ordnar bostad på egen hand skall få ett bidrag till bostadskostnaden. Den som omfattas av lagen skall inte ha rätt till förmåner av motsvarande karaktär enligt SoL.

Frågan om kommunens ansvar enligt SoL har kommenterats särskilt i propositionen. Där anges som exempel på när vistelsekommun har skyldigheter enligt socialtjänstlagen bl.a. den situationen att asylsökande barn och ungdomar behöver skydd. I propositionen anförts bl.a.:

Det gäller oavsett om man bor på förläggning eller har eget boende. Det innebär att de har samma skydd mot t.ex. vanvård som barn som är bosatta här i landet och att den kommun de vistas i har det yttersta ansvaret. För minderåriga barn utan vårdnadshavare skall god man förordnas. Regeringen bedömer att de asylsökande barnen även framdeles skall ha detta skydd och dessa rättigheter.

Se också SOU 1992:133 Mottagande av asylsökande och flyktingar s. 182 Barn som asylsökande och flyktingar.

Staten skall enligt lagförslaget liksom i dag ha kostnadsansvaret för mottagande av asylsökande. Ersättning skall utges till kommuner för vissa kostnader för vård av barn och transporter. Här åsyftas vård av barn som ges i annat hem än det egna enligt SoL och LVU samt eventuella kostnader för transporter av asylsökande till utredningsslussar och förläggningar. I den mån kommunerna kommer att ha andra extraordinära kostnader för mottagande av asylsökande bör enligt uttalande i propositionen (s. 70) på samma sätt som i dag sådana kostnader kunna ersättas i särskild ordning av Invandrarverket (se även prop. 1987/88:80 s. 28).

Uttalandena i propositionen undanröjer den tvekan som kan ha förelegat beträffande kommunens ansvar för dem som omfattas av särskild lagstiftning om mottagande av asylsökande. Den som omfattas av lagen har visserligen inte rätt till bistånd enligt 6 § SoL för förmåner av motsvarande karaktär som utgår enligt den särskilda lagen men är i övrigt likställd med andra som vistas i kommunen med

avseende på rätten till stöd och hjälp. Det innebär att kommunen är skyldig att ingripa om sådana förhållanden som anges i LVU föreligger.

Jag vill här erinra om att bestämmelserna i 71 § SoL om anmälningsskyldighet till socialnämnden gäller för myndigheter, vars verksamhet berör barn och ungdom. Det innebär bl.a. att anställda vid t.ex. en flyktingförläggning är skyldiga att göra anmälan till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd.

Den fråga som nu föreligger till bedömning gäller emellertid i första hand den situation som uppkommer då ett avlägsnandebeslut och ett beslut om vård enligt LVU sammanträffar.

Jag hänvisar inledningsvis till bestämmelserna om hemsändande för vård i 12 kap. 3 § Utl. Där sägs att regeringen får meddela föreskrifter om hemsändande av utlänningar, som inte är flyktingar och som har tagits om hand enligt bl.a. LVU och lagen om psykiatrisk tvångsvård, LPT (tidigare LSPV). Bestämmelserna, som återfanns i den tidigare gällande utlänningslagen, kommenterades av departementschefen på följande sätt (prop. 1979/80:96 s. 72):

Enligt min mening är det av vikt att understryka att bestämmelserna om hemsändning har en annan karaktär än avvisnings- och utvisningsbestämmelserna (förpassning, förvisning och utvisning). Dessa senare syftar till att förhindra inresa eller att avlägsna en utlänning som inte anses ha rätt att vistas i vårt land. Avgörande är alltså statens intresse av att kunna bestämma vilka utlänningar som skall få vistas i vårt land. Hemsändningsreglerna får anses ha till syfte att låta de behövliga barnavårdande eller sjukvårdande insatserna komma till stånd i hemlandet. De sociala och medicinska inslagen är därvid framträdande. Åtgärderna grundar sig i vissa fall ytterst på konventioner mellan Sverige och andra stater.

I propositionen kommenteras därefter den konflikt som i vissa fall kunde uppkomma mellan ett utvisningsbeslut och intagning enligt den numera upphävda lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV). Föredraganden anförde bl.a. följande (s. 73):

Utgångspunkten när det gäller avvisning och utvisning på grund av avsaknad av pass eller tillstånd bör enligt kommittén (Utlänningslagskommittén SOU 1979:64) vara, att utlänningsrätt att vistas i Sverige har prövats i ett avlägsnandeärende. Vid prövningen kan patientens sjukdom ha återopats som skäl för att få stanna här. Det finns i det sammanhanget möjlighet att ge uppehållstillstånd om humanitära skäl föreligger, t.ex. på grund av allvarlig sjukdom. Om starka humanitära skäl återopas, avses det även efter genomförandet av en ordning med krav på uppehållstillstånd före inresan bli möjligt att pröva ansökningen medan utlänningsrätt är i Sverige. Om en domstol dömer till överlämnande till sluten psykiatrisk vård jämte utvisning (förvisning) innebär det enligt kommittén att domstolen har funnit att utlänningsrätt inte får vistas i Sverige. När väl ett avlägsnandebeslut har fattats, är det enligt kommittén inte rimligt att en intagning enligt LSPV helt skulle hindra verkställigheten av beslutet. Å andra sidan måste patienten självfallet vara i sådant tillstånd att han klarar resan hem. Detta gäller vid all verkställighet och avser hinder av såväl psykisk som somatisk art.

Kommittén föreslår därför att verkställigheten av ett avlägsnandebeslut i princip skall kunna bryta vård enligt LSPV. En annan ordning skulle nämligen innebära att verkställighet inte kan ske förrän patienten skrivits ut slutligt. Eftersom vården syftar till att anpassa patienten till det svenska samhället, bl.a. med hjälp av försöksutskrivningar, uppkommer lätt en anknytning hit som sedan kan omöjliggöra verkställigheten av avlägsnandebeslutet. Frågan när verkställighet skall ske får enligt kommittén avgöras mot bakgrund av när sjukdomsbilden tillåter verkställighet. — — — Även för egen del kan jag ansluta mig till förslaget.

I specialmotiveringen till bestämmelsen anfördes vidare (s. 112):

Som framgår av den allmänna motiveringen bör ett avlägsnandebeslut kunna bryta vård enligt LSPV. Patientens sjukdom och behov av vård i Sverige kan i och för sig utgöra ett humanitärt skäl att få stanna i Sverige, men om ett avlägsnandebeslut är fattat — under hänsynstagande till samtliga omständigheter — bör en intagning enligt LSPV inte hindra verkställigheten av avlägsnandebeslutet.

Frågan behandlades av Lagrådet som bl.a. anförde (s. 131):

Med nu gällande ordning torde det inte vara möjligt att verkställa ett avlägsnandebeslut beträffande en utlänning, som är intagen för sluten psykiatrisk vård, förrän han blivit slutligen utskriven. Det framgår av remissprotokollet att detta kan innebära vissa olägenheter. Den nu föreslagna ordningen att verkställighet av ett avlägsnandebeslut i princip skall kunna bryta vård enligt LSPV får därför godtas. Likaså torde få godtas att vad sålunda föreslås skall gälla även i fråga om utlämningsbeslut.

Motsvarande bestämmelser återfinns i den lag som har ersatt LSPV, nämligen lagen om psykiatrisk tvångsvård (LPT). Bestämmelserna (29 §) innebär att intagning för psykiatrisk tvångsvård under vissa förutsättningar inte hindrar verkställighet av ett beslut om avvísning, utvisning eller utlämning. Patientens störning och behov av vård i Sverige kan i och för sig utgöra ett humanitärt skäl att få stanna i landet, men om avlägsnandebeslutet är fattat — under hänsynstagande till samtliga omständigheter — hindrar ett beslut om intagning för psykiatrisk tvångsvård inte verkställigheten av avlägsnandebeslutet. Patienten måste emellertid vara i ett sådant tillstånd att han klarar att resa. Som en ytterligare förutsättning gäller att den myndighet som skall verkställa avlägsnandebeslutet begär att tvångsvården skall upphöra.

Frågan om verkan av beslut om tvångsvård enligt LVU vid verkställighet av avlägsnandebeslut har lämnats utanför regleringen; detta trots att beslut om tvångsvård av barn och unga rent principiellt inte torde skilja sig från ett beslut om vård enligt LPT. Likheten med LPT framstår som särskilt tydlig i det fall beslut om tvångsvård enligt LVU fattats på grund av den unges eget beteende.

En möjlig förklaring till att frågan lämnats oreglerad i lagstiftningsarbetet kan vara att flyktigmottagandet varit så utformat, att behov av åtgärder enligt LVU regelmässigt inte uppkommit. Det kan också noteras att frågan om LVU:s företrädare aktualiserats endast i något enstaka fall. Inte i något av dessa fall har frågan ställts på sin spets.

Om riksdagen antar det nu föreliggande förslaget till lag om flyktingmottagande ändras förutsättningarna väsentligt genom att asylsökande och andra som omfattas av lagen skall kunna bo och arbeta utanför flyktingförläggningar. Det innebär bl.a. att socialtjänstens ansvar tydliggörs på ett annat sätt än vad tidigare varit fallet. Samtidigt kan det förutsättas att det blir allt vanligare att konflikt uppkommer mellan olika lagstiftningsområden.

Den väsentliga frågan i detta ärende är om tvångsbeslut enligt sociallagstiftningen utgör hinder mot verkställighet av avlägsnandebeslut enligt utlänningslagen. Här står statens intresse av att kunna bestämma om vilka utlännningar som skall vistas i vårt land mot socialnämndens skyldighet att tillse att barn och ungdomar bereds den vård enligt LVU som domstol bedömt nödvändig.

Med utgångspunkt i vad Lagrådet uttalat om verkan av beslut om psykiatrisk tvångsvård ligger det nära till hands att dra den slutsatsen att — i avsaknad av särskilt lagstöd för annan bedömning — avlägsnandebeslutet inte kan verkställas förrän vården enligt LVU avslutats. Det skulle i så fall innebära att LVU-beslutet regelmässigt skulle hindra verkställighet såvitt avsåg barnet.

Med utgångspunkt enbart i de överväganden som lagts till grund för bestämmelserna om hemsändande i UtIL och om verkställighet i LPT skulle å andra sidan analogivis kunna göras gällande att statens rätt att bestämma om vilka som skall få vistas i landet har företräde framför de intressen som ligger till grund för LVU.

Med en sådan tolkning måste som förutsättningar gälla dels att de omständigheter som föranlett beslut om vård enligt LVU beaktas i avlägsnandeärendet, dels att verkställighet inte sker med mindre det är klarlagt att de skyddsintressen som föranlett LVU-beslutet kan tillgodoses i mottagarlandet.

Enligt min mening ger föreliggande författningar och deras förarbeten inte tillräckliga anvisningar i frågan om vilken lagstiftning som skall ges företräde — utlänningslagen eller lagen om vård av unga. Det finns anledning att fästa riksdagens och regeringens uppmärksamhet på problemen.

Jag överlämnar en kopia av beslutet till socialförsäkringsutskottet, Kulturdepartementet och Socialdepartementet för kännedom samt avslutar ärendet här.

Socialförsäkringsutskottet har med anledning av beslutet i betänkande (1993/94:SfU11) uttalat att regeringen närmare bör överväga hur det problem ur lagtolkningssynpunkt som finns bör lösas samt föreslagit att riksdagen som sin mening ger regeringen detta till känna.

Unga i häkte — ett på JO:s initiativ upptaget ärende angående socialtjänstens ansvar för unga lagöverträdare

1994/95:JO1

(Dnr 3104-1992)

1 Bakgrund

Den 24 september 1992 förekom i Expressen en artikel med rubriken Tonåringar blir inlåsta i häkte. Enligt artikeln skulle ungdomar som begått brott och häktats allt oftare bli placerade på Kronobergshäktet, där de låstes in i veckor och ibland månader. Sparandet i kommunerna hade enligt artikeln lett till att kommunerna inte placerade ungdomarna på de kostsamma § 12-hemmen, trots att det fanns gott om platser på dessa hem. Genom att låta ungdomarna häktas kunde kommunerna på det sättet enligt artikeln övervältra kostnadsansvaret för omhändertagandet på staten. Enligt artikeln skulle en socialarbetare med arbete vid Norrmalmspolisen ha konstaterat att det tidigare var mycket ovanligt att ungdomar placerades i häkte, men när nu kommunerna inte ville betala för den kostsamma § 12-hemsvården fanns inget annat alternativ än att låsa in ungdomarna på häktet. Det var enligt artikeln oacceptabelt att bristen på pengar fick till konsekvens att unga människor fick vistas i häkte — ibland för mycket lång tid.

2 Utredning

De uppgifter som redovisades i artikeln föranledde JO att till utredning ta upp frågan om berörda socialnämnder brustit i sitt ansvar för att bereda unga lagöverträdare behövlig vård. Ärendet remitterades till Länsstyrelsen i Stockholms län för utredning och yttrande.

Länsstyrelsen anförde i sitt svar den 10 maj 1993 följande.

Sammanfattning

Länsstyrelsen har i sin undersökning inte funnit belägg för att socialtjänsten i nämnvärd utsträckning av ekonomiska skäl skulle avstå från institutionsplaceringar.

Däremot visar utredningen en osäkerhet och en tveksamhet om institutionsvårdens effektivitet i förhållande till andra former av vård.

De statliga resurserna behöver samordnas så att häktade ungdomar kan få ett av socialtjänstlagens värderingar präglat omhändertagande.

Det behövs en vetenskapligt grundad uppföljning och utvärdering av de alternativa vårdformer som vuxit fram under senare år inom socialtjänsten.

Inledning

Med anledning av JO:s begäran om utredning och yttrande begärde länsstyrelsen in uppgifter om antalet häktade ungdomar från Socialtjänsten i Stockholm, Ungdomsbyråns grupp hos polisen. Denna består av fyra socialsekreterare som har sina lokaler belägna i polishuset på Kungsholmen. Gruppen redovisade 30 häktade ungdomar för 1991 och 80 häktade ungdomar 1.1.92 — 5.10.92. Siffrorna rör ungdomar under 20 år enbart på Kronobergshäktet. Länsstyrelsen har inte närma-

re gått in på vilket sätt sifferuppgifterna har tagits fram utan företagit en undersökning i syfte att belysa frågan om socialnämndernas agerande eller brist på agerande har bidragit till att förlänga tiden på häktet för de aktuella ungdomarna. Efter visst bortfall av namn ingår nu 67 ungdomar i länsstyrelsens utredning, några namn återkom t ex två gånger i förteckningen och ett par tillhörde inte Stockholms län. Ungdomarna i undersökningen kommer från Botkyrka, Haninge, Huddinge, Järfälla, Nacka, Sigtuna, Sollentuna, Stockholm, Sundbyberg och Upplands-Väsby.

Länsstyrelsen begärde därefter upplysningar från respektive socialdistrikt, 29 distrikt eller kommundelar om ungdomarna. Någon granskning av akterna har ej företagits. Huvuddragen av nämndernas handläggning har framkommit genom de frågor som länsstyrelsen har ställt; nämligen

1. Kortfattad beskrivning av tidigare stöd- och vårdbehov
2. Åtgärder som prövats
3. Förslag och erbjudanden i samband med gripande/anhållande/häktning
4. Fanns plats på behandlingshem/särskilt ungdomshem
5. Kopia av dom eller beslut av åklagare
6. Situationen för den unge den 15.10.1992
7. Då 25 gripanden av allt att döma gjorts vid veckoslut eller helger vill Länsstyrelsen kartlägga om kommunens jourverksamhet har beredskap som svarar mot jourdomstolens eventuella behov av samarbete i dessa fall. Har sådan beredskap efterfrågats? Bedömer Ni att sådan behövs?

Utdrag från rikspolisregistret har införskaffats på samtliga 67 ungdomar.

Allmänt

Inför delbetänkandet Socialtjänstens insatser för ungdomar företogs 1984 en undersökning hos SCB på grund av påståenden i debatten om en kraftig överströmning från socialtjänsten till kriminalvården när det gällde ungdomar under 18 år. Den gången fick påståendet inget stöd i statistiken som gällde för hela landet. Däremot kunde givetvis lokala förskjutningar ha förekommit. Någon liknande undersökning har inte företagits sedan dess.

Före socialtjänstreformen 1982 spelade socialvården en mer uttalat kontrollerande roll i förhållande till den enskilde. Syftet var både att tillgodose den unges behov av vård och förhindra ett för samhället skadligt beteende.

Socialtjänsten skall nu ha en serviceinriktad och hjälpende funktion och besluten skall så långt möjligt fattas i samförstånd med den enskilde. Huvudprincipen i socialtjänstlagen (SoL) är att socialtjänstens insatser skall vara frivilliga och detta gäller också vården av barn och unga. När undantag ändå under vissa förutsättningar måste göras från frivillighetsprincipen skall insatser mot den enskildes vilja enbart ha sin grund i ett behov av vård.

I Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) regleras möjligheterna till tvångsingripande. Under förutsättning av vårdbehov och om samtycke inte kan fås, skall vård enligt LVU beslutas om den som är under 18 år utsätter sin hälsa och utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande

medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. Vård får även beredas den som har fyllt 18 men inte 20 år, om sådan vård med hänsyn till den unges behov och personliga förhållanden i övrigt är lämpligare än annan vård och det kan antagas att behövlig vård inte kan ges med den unges samtycke.

Vidare finns möjlighet till omedelbart omhändertagande om behovet av ingripande är brådskande.

Ett beslut om häktning innebär inte att ett omedelbart omhändertagandebeslut upphör. Däremot får ett omhändertagandebeslut inte verkställas så länge den unge är häktad. Socialnämnden kan redan under pågående häktning besluta att omedelbart omhänderta den unge för att visa sin avsikt att, i direkt anslutning till att en häktning hävs, kunna ta ansvaret för den faktiska vården. Socialstyrelsen har uttryckt att socialnämnden bör hålla en sådan kontakt med åklagarmyndigheten, domstol och länsrätt att myndigheterna kan samordna sina insatser när en ungdom är häktad. Under häktningstiden bör nämnden ha ordnat en placering för den unge så att denne kan placeras direkt efter frigivningen.

I Lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) återfinns regler för polisens och åklagarens behandling av lagöverträdare under 21 år. Målen skall behandlas med skyndsamhet. Den som är under 18 år må ej häktas med mindre än synnerliga skäl är därtill. Det ges bl a möjligheter till åtalsunderlåtelse om den underårige blir föremål för åtgärder enligt SOL eller LVU eller på annat sätt får hjälp och stöd av socialtjänsten. Här ges också regler för socialnämndens yttrande i målen.

Yttrande

Länsstyrelsen har sammanställt utdragen ur rikspolisregistret och svaren från socialnämnderna. Med hänsyn till det förstahandsansvar socialtjänsten har för åldersgruppen 15-17 år redovisas åldersgrupperna 15 till 17 år och 18 till 19 år var för sig. (Sammanställningarna här utelämnade).

Beträffande den yngre gruppen redovisas socialtjänstens handläggning utförligare än för den äldre gruppen. När det gäller uppgiften om tid i häkte har in- och utskrivningsdagarna räknats som hela dagar, vilket medför att tidsangivelsen kan vara för lång.

Beträffande den äldre åldersgruppen har länsstyrelsen valt att redovisa en uppdelning efter vad ungdomarna senast dömts för. Detta för att se om socialtjänstens insatser minskar om den unge t ex dömts till skyddstillsyn eller fängelse.

15–17-åringarna

Denna grupp omfattar 20 ungdomar.

De tre 15-åringarna var samtliga kända på respektive socialkontor sedan tidigare. Barnen flyttas samtliga efter tre dagars häktning till § 12-hem, respektive familjehem.

Av sex 16-åringar var samtliga kända på respektive socialförvaltning, en dock obetydligt. Det pågick eller beslutades om ingripande enligt LVU i anslutning till häktningen beträffande fem av pojkarna. Fyra av pojkarna kom till § 12-hem, en till annan vårdform. Beslutet om hjälpåtgärder enligt SOL avseende den sjätte pojken i stället för tvångsvård framstår som välmotiverat.

Av de elva 17-åringarna var sju kända sedan tidigare på respektive socialbyrå, fyra var okända före häktningen. Av de fyra okända konstaterades efter utredning att tre inte hade något behov av vård genom socialtjänstens försorg, de och deras föräldrar önskade heller ingen

socialtjänstens inblandning. För två av pojkarna ordnades § 12-hem, två kom till annan institutionsvård, en hade behov av och upprätthöll psykiatrisk öppenvård, två hade redan genomgått ett otal vårdformer och institutionsplaceringar som inte hade givit önskat resultat. Socialtjänstens beslut att inte ingripa med tvångsvård framstår också här som välgrundade. Den elfte pojken som dömdes till tio månaders fängelse ville i och för sig själv avtjäna sitt straff i fängelse hellre än att komma till ett § 12-hem. Av svaret från socialtjänsten framgår att ekonomiska motiv styrkt nämndens brist på agerande samt att tjänstemän och ordförande varit oense. Av tingsrättens dom framgår inte om bristen på förslag från nämndens sida haft betydelse för valet av påföljd.

När det således gäller de yngsta åldersgrupperna bland de häktade förefaller nämnderna ha agerat bra och erbjudit vårdformer och placeringar så att ungdomarna kunnat flyttas från häktet så snart åklagaren tillät detta eller plats frigjordes på respektive institution. Detta gäller med ovan nämnt undantag.

18–19-åringarna

När det gäller 18-19-åringarna i undersökningen har socialtjänsten fortfarande ett särskilt ansvar. Så kan t ex vård beredas med stöd av LVU om den behövliga vården inte kan ges med den enskildes samtycke.

Länsstyrelsens undersökning beträffande dessa 47 ungdomar är mera summarisk. Ungdomarna har indelats i 7 olika grupper beroende på den påföljd de senast dömts för.

1. Ungdomar som vid häktningen inte fanns i rikspolisregistret
2. Ungdomar som vid häktningen var antecknade för brott i rikspolisregistret om högst 20 dagsböter
3. Ungdomar som vid häktningen i rikspolisregistret antecknats för brott som medfört mer än 20 dagsböter eller villkorlig dom
4. Ungdomar som vid häktningen enligt dom var överlämnade för vård enligt SoL
5. Ungdomar som vid häktningen enligt dom var dömda till skyddstillsyn
6. Ungdomar som vid häktningen enligt dom var dömda till skyddstillsyn och fängelse
7. Ungdomar som vid häktningen enligt senaste dom dömts till fängelse

	1	2	3	4	5	6	7
Relevant socialt arbete	1	1	5	9	4	5	4
Otillräckligt redovisat		2	3	2			
Avstår från åtgärd			1	3			2
Okänd, ej under- rättad om häkt- ning	1		2		1	1	
S:a	2	3	11	14	5	6	6

Som relevant socialt arbete har länsstyrelsen ansett t ex beslut om LVU eller placeringar i frivilliga former, andra hjälp- och stödåtgärder som grundats på utredning av den unges vårdbehov, etablerat samarbete med frivården för den unges bästa eller att vederbörande efter utredning inte hade något behov av insatser från socialtjänstens sida. Några ungdomar har erhållit alla tänkbara insatser genom socialtjänstens försorg under många år utan att den unges utveckling förbättrats.

Avstått från åtgärder har socialnämnderna gjort beträffande sex ungdomar. Här ingår ett fall där nämnden av ekonomiska skäl avstått från LVU och institutionsplacering. Av tingsrättens dom kan man inte sluta sig till om nämndens passivitet har haft någon betydelse för påföljden. I övriga fall har nämndens skäl för sin passivitet varit att den unge redan är föremål för kriminalvårdens åtgärder eller att den unge avvisat socialtjänstens förslag och snart skulle fylla 20 år.

I fem fall uppger sig nämnden inte ha nått av någon information om häktningen utan enbart i något fall fått en polisutredning som föranledde kontakt med den unge eller försök till kontakt. Flera av de äldre ungdomarna hade inte någon självklar "hemkommun" utan var nyinflyttade eller flyttade vidare.

Av de 14 ungdomar som vid häktningstillfället enligt dom var överlämnade till vård inom socialtjänsten, var nio föremål för relevant socialt arbete. I de tre fall då socialnämnden avstått ifrån att föreslå några åtgärder hade pojkarna brutit frivilliga vårdavtal med socialtjänsten. I två av dessa anser länsstyrelsen att LVU borde ha prövats.

Av den indelning av ungdomarna efter tidigare domar som gjorts ovan kan inga säkra slutsatser dras. Antalet ungdomar är för litet för att man skall kunna bedöma det sociala arbetet i olika socialdistrikt och socialtjänsten i stort.

Det är dock inte tillfredsställande att samarbetet mellan olika myndigheter inte fungerat i ett antal fall. Samarbetsfrågorna mellan socialtjänsten och rättsväsendet utreds dock för närvarande av Ungdomsbrottskommittén.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen finner efter företagen undersökning, med reservation för det begränsade underlag som förelegat, inte något belägg för att nämnderna i nämnvärd utsträckning av ekonomiska skäl skulle avstå från institutionsplaceringar för de ungdomar som är i behov därav. I materialet återfinns två sådana fall där ekonomiska skäl uttryckligen åberopas. Mellanvårdsformer och andra vårdformer är även de kostnadskrävande.

Däremot kan av materialet utläsas osäkerhet och tveksamhet om institutionsvårdens effektivitet i förhållande till andra former av vård. Man har varit benägen att pröva nya grepp i vården, alternativa placeringsformer som i vart fall på kort sikt redovisat gynnsamt utfall. Särskilt förefaller detta gälla för många invandrarungdomar som inte tillgodogjort sig mera traditionella placeringar i familjehem eller på institutioner.

Inte oväntat har socialnämnderna gjort det bästa arbetet med de yngsta ungdomarna. De äldre som gör fler och fler brott och som svarar allt mindre på socialtjänstens ansträngningar uppmärksammas inte lika mycket, särskilt om de redan är föremål för kriminalvårdens åtgärder.

Beträffande behovet av socialjour har följande svar inkommit.

Sundbyberg: Kommunen delar socialjour med Solna kommun, beredskap finns efter kontorstid.

Järfälla: Kommunen bedriver chefsjour.

Upplands Väsby: Kommunen har ingen jourverksamhet mer än att ordföranden finns att tillgå. En utvidgning av jourverksamheten är givetvis önskvärd samtidigt som detta måste ställas mot kostnaderna.

Botkyrka: Delar socialjour med Huddinge och uppger att de sällan får in denna typ av ärenden och anser att deras verksamhet täcker behovet på helger och veckoslut.

Sigtuna: Polisen i Sigtuna kan kontakta socialsekreterarna i beredskap i hemmet.

Sollentuna: Har jourberedskap på helgerna som kan tillgodose eventuella behov av akuta placeringar.

Haninge: Har en väl fungerande jourverksamhet med jourtjänstgöring m m över veckoslut och helger.

Huddinge: Kommunens socialjourverksamhet täcker de tider som socialförvaltningen inte är i tjänst och har lokal hos Huddingepolisen. De kontaktas oftast av de ungas advokater, då dessa vill att pojarna omhändertas enligt LVU. Svårigheten för socialjouren i dessa fall är att de oftast inte har någon bakgrundskännedom om ungdomarna. Vid något tillfälle har socialjouren kontaktats av jourdomstolen. Socialjouren har inte möjlighet att närvara vid förhandling.

Stockholm: Det finns olika typer av jourverksamhet dygnet runt. Det uppges att socialjouren endast ett fåtal gånger har kontaktats angående gripen eller häktad ungdom. I majoriteten av alla ärenden har socialjouren över huvud taget inte kontaktats. I något fall har man bidragit med att försöka ordna plats på § 12-hem.

Av svaren kan inte utläsas att socialnämnderna upplevt något stort behov av utökad jourverksamhet för den här aktuella gruppen ungdomar.

Tid i häkte

Den genomsnittliga tiden i häkte för de 64 ungdomar för vilka uppgifter finns uppgår till 20,4 dagar. Detta förhållande framstår som helt oacceptabelt.

Chefen för Justitiedepartementet har i direktiven till Ungdomsbrottskommittén anfört att ändring av aktuella bestämmelser bör övervägas och särskilt pekat på möjligheterna att avbryta pågående brottslig verksamhet och ge underlag för olika stödåtgärder genom en grundlig genomlysning av den unges sociala situation och nätverk.

Enligt artikel 37 Konventionen om barnets rättigheter skall konventionsstaterna säkerställa bl a att varje frihetsberövat barn skall behandlas humant och med respekt för människans inneboende värdighet och på ett sätt som beaktar behoven hos personer i dess ålder. Särskilt skall varje frihetsberövat barn hållas åtskilt från vuxna om det inte anses vara till barnets bästa att inte göra detta.

Enligt artikel 40 tredje punkten skall konventionsstaterna söka främja införandet av lagar och förfaranden samt upprättandet av myndigheter och institutioner som är speciellt anpassade för barn som misstänks eller åtalas för eller befinnes skyldiga att ha begått brott.

Statens institutionsstyrelse kommer att få ansvar för § 12-hemmen, behandlingshem för unga som behöver stå under särskilt noggrann

tillsyn. För dessa hem finns särskilda krav på behandlingsinnehåll, kompetens hos personal osv. Möjligheten att isolera en ungdom på grund av hans uppträdande är begränsad till högst 24 timmar i följd.

Länsstyrelsen anser det utomordentligt viktigt att de statliga resurserna inom kriminalvården och de kommande inom institutionsstyrelsen samordnas så att häktade ungdomar snarast kan få ett av socialtjänstlagens värderingar präglad omhändertagande samtidigt som deras brott och sociala förhållanden utreds.

Vårdalternativ inom socialtjänsten

Länsstyrelsens yttrande grundas endast på uppgifter om ett relativt litet antal ungdomar som suttit på ett av flera häkten under en viss tidsperiod. Yttrandet kan därför inte göra anspråk på att redovisa annat än en begränsad del av verkligheten.

En annan begränsning är att utredningen inte redovisar socialtjänstens hela arbete med unga brottsbenägna ungdomar utan endast "häktade ungdomar" som åtminstone i ett kortsiktigt perspektiv kan sägas representera fall där socialtjänstens stöd- och hjälpåtgärder varit otillräckliga.

Mot bakgrund av vad som nu sagts är det ändå anmärkningsvärt att en så stor andel av de aktuella 67 ungdomarna som 45-50 % har utländsk bakgrund. Med hänsyn till detta faktum är det dock lika anmärkningsvärt att av de 13 ungdomar som dömdes till 6 månaders fängelse eller mer — alltså brott som domstolen sett särskilt allvarligt på — var nio av svensk härkomst. För de ungdomar som hade utländsk bakgrund var genomsnittsåldern när de begick första brottet som antecknats i rikspolis registret 15,7 år. Motsvarande siffra för ungdomar med svensk härkomst var 16,2 år.

Enligt direktiven till Ungdomsbrottskommittén skall denna så långt som möjligt grunda sina förslag på de kunskaper som finns om hur ungas brottslighet ser ut och utvecklas i olika åldrar. En mer representativ beskrivning av unga brottslingar kan alltså förväntas.

Vid sidan av en sådan beskrivning anser länsstyrelsen att det också behövs en vetenskapligt grundad uppföljning och utvärdering av de alternativa vårdformer som vuxit fram under senare år för främst brottsbenägna ungdomar inom socialtjänsten.

I ärendet föreligger även en av konsultläkaren vid Häktet Ulf Åsgård upprättad promemoria vari anförts bl.a.:

Under ett genomsnittligt år intas vid Häktet, Stockholm, flera tiotals unga personer, främst män, i åldrarna 16-18 år. I många fall rör det sig naturligt nog om personer som tidigt visat tecken på avvikande beteende och i flertalet fall kommer de från socialt trasiga miljöer där det emotionella klimatet vanligen är torftigt. Enstaka gånger rör det personer med ett mycket glesmaskigt socialt skyddsnät. I en del fall finns även ett komplicerat missbruk av alkohol och narkotika eller anabola steroider men detta är inte obligat.

Den avskärming från det vanliga livet som drabbar alla som intas vid häktet synes vara särskilt destruktivt för dessa unga människor. Deras avsaknad av föräldrafigurer kan inte ersättas under vistelsen. Orsakerna till att de häktats är ofta av dramatisk karaktär, rån eller andra våldsbrott, och efter kort tid brukar de få ett stort behov att tala om sin eländiga situation, ett behov som endast i ringa mån kan tillgodoses. Följden blir att de i hög grad lämnas åt sig själva utan möjlighet att bearbeta de trauman de utsatts för eller som de utsatt sig själva för. Deras ofta bristande resurser och erfarenheter att bearbeta

svårigheter har de gemensamt med flertalet andra i motsvarande ålder men till dessa adderas svårigheterna som emanerar från deras besvärliga uppväxtförhållanden och den kaotiska här- och nusituationen.

Allmänt sett vore det därför önskvärt att dessa unga fördes från Häktet så tidigt som möjligt i utredningen, till institutioner av mer öppen karaktär där behandlingskunnig personal kan möta deras behov på ett mer konstruktivt sätt.

3 Rättsregler

Häkningsgrunder

I 24 kap. 1 § RB anges förutsättningarna för häktning. Där har tagits in en erinran om att tvångsmedlet får användas endast om syftet med åtgärden inte kan tillgodoses genom mindre ingripande åtgärder.

Enligt 24 kap. 4 § RB får, om det på grund av den misstänktes *ålder*, hälsotillstånd eller någon annan liknande omständighet kan befaras att häktning skulle komma att medföra allvarligt men för den misstänkte, häktning ske endast om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas. Enligt 26 § förundersökningskungörelsen (FUK) skall åklagaren så snart det kan ske försöka ordna nödvändig övervakning. Övervakning får ordnas i den misstänktes hem, eller annat enskilt hem eller genom att den misstänkte placeras i lämplig institution.

Särskilda bestämmelser för den som är under 18 år

De nu angivna reglerna gäller för alla. Är den misstänkte under 18 år gäller dessutom att han, enligt 7 § lagen om unga lagöverträdare (LUL), får häktas endast om det finns *synnerliga* skäl. Den som är under 18 år får alltså häktas endast när det är *uppenbart* att betryggande övervakning inte kan ordnas och det dessutom föreligger synnerliga skäl för häktning.

Innebörden av bestämmelserna är att särskild restriktivitet skall iakttas beträffande häktning av den som inte fyllt 18 år. Häktning av unga i denna åldersgrupp får ske bara i undantagsfall. I förarbetena till LUL, som skrevs vid tid då barnavårdslagen alltså gällde, framhölls att sådan häktning kunde komma att nedbringas efter hand som mottagningsavdelningarna vid de ungdomsvårdsskolor som då var under uppförande hann byggas ut. Vad som därvid åsyftades var den befogenhet att omhänderta den unge som tillkom nämnden enligt barnavårdslagen. Det var enligt vad som uttalades uppenbart att, om den unge togs in på en sådan avdelning, skäl för häktning inte förelåg. Det framhölls att det inte bara var omhändertagande i sådan avdelning som medförde att häktning inte borde tillgripas. Även på annat sätt borde man söka undvika häktning, varvid bl.a. tillsyn och övervakning i hemmet kunde beaktas. Över huvud taget borde alla möjligheter tas till vara för att undvika häktning.

Ett motsvarande uttalande gjordes sedan de nya sociallagarna trätt i kraft. I anslutning till bestämmelserna om omedelbart omhändertagande i 6 § LVU uttalade departementschefen: "Enligt 7 § LUL får den

som är under 18 år inte häktas med mindre synnerliga skäl föreligger. Lagstiftningen bygger således på den uppfattningen att alla möjligheter bör tas tillvara för att undvika häktning av den som inte fyllt 18 år. De föreslagna reglerna i LVU bör kunna tillämpas när fråga uppkommer om häktning av den som är under 18 år".

Med anledning av i riksdagen väckta frågor om ändring av reglerna om häktning av 15–17-åringar uttalade justitieutskottet bl.a. följande (1987/88:36 s 23):

Utskottet kan ha viss förståelse för motionärernas synpunkter när det gäller behovet av att i avvaktan på dom ha kontroll över ungdomar som begått allvarliga brott. Utskottet vill här framhålla att de skärpta villkoren för häktning som gäller enligt LUL inte medför att det saknas möjligheter att hålla den unge under uppsikt på annat sätt. Det finns således alternativ till häktning som möjliggör en tillfredsställande övervakning och kontroll av den unge. Utskottet tänker här främst på placering i sådan institution som avses i 12 § LVU. Om den unge placeras i ett sådant hem får han enligt 13 § (nu 15 §) LVU bl a hindras att lämna hemmet. Den unge får också enligt 15 § (nu 19 §) LVU underkastas övervakning av sina brev och andra försändelser, bl a om detta är påkallat med hänsyn till den unges särskilda förhållanden. Sammanfattningsvis anser utskottet att goda möjligheter till andra alternativ än häktning normalt står till buds.

Tidsfrister

Enligt 24 kap. 7 § första stycket RB kan gripande som självständigt tvångsmedel beslutas och verkställas av en polisman.

Ett gripande skall skyndsamt anmälas till åklagaren, som skall pröva om laga skäl föreligger för ett anhållande.

Enligt 24 kap. 12 § RB skall häktningsframställning göras samma dag som anhållningsbeslutet meddelades eller verkställdes. Om det finns synnerliga skäl får framställningen göras senast tredje dagen efter anhållningsbeslutet. Fristen gäller oavsett om det rör sig om vardagar, söndagar eller helgdagar.

Domstolarna skall hålla häktningsförhandling samma dag som häktningsframställningen görs hos domstolen eller senast dagen efter. Om synnerliga skäl föreligger kan förhandlingen hållas senare, dock aldrig senare än fyra dygn efter det att den misstänkte greps eller ett anhållningsbeslut verkställdes. Fristen är densamma oavsett om det rör sig om vardagar, söndagar eller helgdagar.

Samverkan mellan myndigheter m.m.

Av vad nu sagts framgår klart att häktning av den som är under 18 år får förekomma bara i sällsynta undantagsfall. Utrymmet för häktning av den som har fyllt 18 men inte 20 år är även det begränsat. Det innebär att särskild utredning i varje enskilt fall måste vidtas beträffande socialtjänstens möjligheter att omhänderta den unge. Samtidigt råder snäva tidsgränser för polisens och åklagarens agerande.

Särskild betydelse får därför frågan om vilka regler som gäller för samråd mellan å ena sidan socialtjänsten och å andra sidan de rättsvårdande myndigheterna polis, åklagare och domstol. Det kan redan här

konstateras att någon författningsreglerad samrådsskyldighet inte föreligger vad gäller häktningsförfarandet. Beträffande samverkan i övrigt mellan berörda myndigheter kan emellertid följande anmärkas.

Underrättelse till vårdnadshavare

Först skall här nämnas att enligt 6 c § LUL skall vårdnadshavaren omedelbart underrättas, om någon som inte fyllt 18 år är skäligen misstänkt för brott. Underrättelse behöver emellertid inte lämnas om det finns särskilda skäl mot det. Vad som här åsyftas är bl.a. fall där en underrättelse uppenbart inte skulle fylla någon funktion, t.ex. då det rör sig om en förseelse av mycket bagatellartad karaktär och det framstår som självklart att rapporteftergift skall meddelas. Vidare kan underrättelse underlåtas om det kan antas att det skulle vara till större skada än nytta för den unge. Som exempel kan nämnas att det på grund av förhållandena i hemmet finns risk för att underrättelsen leder till kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling av den unge.

Underrättelse om förhör

Vad gäller förhör med den unge framgår av 16 § FUK bl.a. att socialnämnden i god tid skall underrättas om tid och plats för förhör med barn under 20 år, om det finns skäl till antagande att vad som förekommit bör föranleda ingripande av socialnämnden. Skall förhör hållas med den som är intagen i § 12-hem skall även den som förestår vården vid hemmet underrättas.

Samrådsskyldighet enligt polislagen

I detta sammanhang bör även bestämmelserna i 3 § polislagen nämnas. Av dessa framgår att det åligger polisen att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem.

Bestämmelserna bör ses i anslutning till nämndens utredningsplikt enligt SoL. Enligt 50 § SoL åligger det socialnämnden att utan dröjsmål inleda utredning av vad som kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda åtgärd av nämnden. Sådan utredning skall som framgår av det sagda inledas så snart som möjligt.

Åklagarens skyldighet att inhämta yttrande från socialnämnden

Av 3 § LUL följer att om åklagaren anser att det finns anledning till åtalsunderlåtelse angående underårig skall han, innan han beslutar i ärendet, inhämta yttrande från socialnämnden. Socialnämnden är enligt samma lagrum skyldig att utan samband med yttrande lämna åklagaren de upplysningar denne begär i fråga om den underårige. Sekretessen lägger således inte hinder i vägen för informella kontakter mellan socialtjänsten och åklagaren.

Här kan också anmärkas att det enligt 6 § lagen om särskild personundersökning i brottmål m.m. åligger socialnämnden att på

begäran av bl.a. rätten och åklagaren lämna upplysningar om en misstänkt och föreslå de åtgärder som nämnden anser behövs för att främja hans anpassning i samhället.

Enligt 9 § LUL krävs i vissa fall att domstolen har tillgång till yttrande från socialnämnden. Ett sådant yttrande utgör förutsättning för att domstolen skall kunna överlämna den unge till vård inom socialtjänsten eller, om det inte finns särskilda skäl, för att den som är under 21 år skall kunna dömas till fängelse i mer än tre månader. Enligt förarbetena till LUL förutsätts att yttrande inhämtas innan den som är under 18 år döms till fängelse eller skyddstillsyn. Socialnämndens yttrande skall avse frågan om nämnden vidtagit eller avser att vidta någon åtgärd beträffande den unge och om en sådan åtgärd enligt nämndens mening är den lämpligaste för honom.

Om åklagaren begär det eller nämnden finner det behövligt, skall yttrandet även innehålla en redogörelse för den unges personliga utveckling, hansandel och hans levnadsomständigheter i övrigt.

När en åklagare begär in ett yttrande från socialnämnden skall yttrandet avges inom två veckor från den dag då begäran om yttrande kom in till nämnden. Denna tidsfrist får överskridas med två veckor om det är påkallat med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet. Om längre tid än fyra veckor behövs skall åklagaren genast underrättas om orsaken till dröjsmålet. Om åtal väcks måste tingsrätten, som framgår av vad tidigare sagts, i vissa fall själv inhämta yttrande från socialnämnden. Nämnden skall då yttra sig inom sådan tid att rätten kan hålla huvudförhandling inom de tidsfrister som anges i LUL (två veckor från åtals väckande om åtalet avser brott för vilket är föreskrivet fängelse i mer än ett år). Rätten kan dock medge att yttrande avges senare.

Som framgår av det anförda innefattar regleringen ingen förpliktelse för åklagaren att innan häkttningsframställning görs inhämta yttrande från socialnämnden. Det ställs inte heller något formellt krav på att domstolen vid beslutstillfället skall ha tillgång till ett yttrande från nämnden. Detta bör ses mot bakgrund av att lagstiftningen förutsätter att lagöverträdare i åldern 15–18 år till undvikande av häktning regelmässigt skall tas om hand inom socialtjänsten. Reglerna om beredande av vård inom socialtjänsten är också så utformade att de medger snabba ingripanden och ett omhändertagande som medger en hög grad av säkerhet.

Omhändertagande enligt LVU

Socialnämnden kan således i vissa fall besluta att den unge skall omhändertas omedelbart. En förutsättning för ett sådant omedelbart omhändertagande kan vara att det föreligger sannolika skäl för att den unge på grund av sitt eget beteende behöver beredas vård enligt lagen. En grund för omhändertagande kan alltså vara att den unge genom brottslig verksamhet visat sig vara i omedelbart behov av insatser från socialtjänsten och att länsrättens beslut således inte kan avvaktas. I brådskande fall kan beslut om omedelbart omhändertagande även

fattas av nämndens ordförande eller av annan ledamot av nämnden som särskilt förordnats. Ett sådant beslut skall anmälas vid nämndens nästa sammanträde. Sedan ansökan om vård gjorts kan även länsrätten besluta om omedelbart omhändertagande.

Ett beslut om omedelbart omhändertagande kan bestå också om den unge häktas. Det är angeläget att även under den tid häktning består socialtjänsten genom ett beslut om omedelbart omhändertagande kan visa sin avsikt att i direkt anslutning till att häktningen hävs ta det omedelbara ansvaret för den fortsatta vården.

Den som tagits om hand omedelbart på grund av sitt eget beteende och som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn får placeras på ett särskilt ungdomshem, § 12-hem, som är anpassat för sådan tillsyn. Den som vistas i sådant hem kan hindras från att lämna hemmet och får i övrigt underkastas de begränsningar i rörelsefriheten som är nödvändiga för att vården skall kunna genomföras. Den unges rörelsefrihet får även begränsas om det behövs av hänsyn till övriga intagnas och personalens säkerhet. Den unge får beredas vård i låst enhet, normalt dock högst två månader i följd. Undantagsvis kan vården i låst enhet pågå längre, om den unge samtidigt bereds tillfälle till vistelse i öppnare former. Om den unge uppträder våldsamt eller är så påverkad av berusningsmedel att han stör ordningen, får han för en kortare tid hållas avskild från andra intagna under högst 24 timmar. Vidare innehåller LVU regler om förbud mot innehav av missbruksmedel m.m. samt regler om kroppsvisitation, kroppsbesiktning och brevcensur.

Det åligger Statens institutionsstyrelse att anvisa plats i ett § 12-hem om socialnämnden har beslutat att den unge skall vistas där. Det är förutsatt att institutionsstyrelsen skall hålla en sådan beredskap att platsanvisning kan ske med kort varsel.

Den nu gällande lagstiftningen utgår som förut framhållits från att unga i åldrarna 15–18 år i stället för att häktas skall omhändertas inom socialtjänsten. En placering på ett § 12-hem svarar väl mot de syften en häktning skall tillgodose. En tillämpning i praktiken av de krav lagen ställer förutsätter en nära samverkan mellan socialnämnden och de rättsvårdande myndigheterna.

4 Ungdomsbrottskommitténs förslag

Ungdomsbrottskommittén har avgett betänkandet (SOU 1993:35) Reaktion mot ungdomsbrott. Kommittén föreslår en utvidgning av häktningsinstitutet. Enligt förslaget skall den som fyllt 15 men inte 18 år få häktas om det finns *särskilda* skäl för häktning på grund av risken för fortsatt brottslig verksamhet eller om det annars finns synnerliga skäl för häktning.

För att undvika skadliga följder av frihetsberövandet kombineras den utvidgade möjligheten till häktning med en föreskrift om att den unge, om inte synnerliga skäl föreligger, under verkställigheten av ett häktningsbeslut skall vara placerad på ett särskilt ungdomshem (§ 12-hem). Det skall således vara huvudregel vid häktning av den

som är under 18 år. Kommittén framhåller att förslaget förutsätter att man på de särskilda ungdomshemmen kommer att inrätta särskilda avdelningar där de häktade kan placeras utan att komma i kontakt med andra unga som vistas där. Det bör enligt förslaget ankomma på domstolen att avgöra var den unge skall placeras under verkställigheten av ett häktningsbeslut.

Jag har i ett remissvar över kommitténs betänkande avstyrkt förslaget vad avser en utvidgning av häktningsinstitutet.

Vad gäller kommitténs förslag i övrigt bör här nämnas följande

- vid alla polismyndigheter skall finnas speciellt avdelade polismän som är ansvariga för och särskilt lämpade för arbetet med unga lagöverträdare
- vid varje åklagarmyndighet bör finnas särskilda åklagare som handlägger mål mot unga lagöverträdare
- särskilda ungdomshandläggare inom socialtjänsten avdelas för arbetet med unga lagöverträdare med beredskap att snabbt infinna sig hos polisen när ett ungdomsärende aktualiseras
- polisen åläggs att genast underrätta socialnämnden när någon som inte fyllt 18 år är skäligen misstänkt för brott på vilket kan följa fängelse
- en företrädare för socialtjänsten skall i normalfallet vara närvarande vid förhör med den som är under 18 år
- yttrande från socialnämnden skall inhämtas redan under förundersökningen och förundersökningen och personutredningen skall bedrivas parallellt
- åklagaren skall i princip alltid inhämta yttrande från socialnämnden innan han fattar beslut i åtalsfrågan

5 Kompletterande utredning

Den 17 december 1993 besökte tjänstemän från JO-ämbetet socialförvaltningens i Stockholm enhet på Häktet i Stockholm. Olavi Puhakka och hans medarbetare uppgav därvid bl.a.

Enheten vid häktet hör till ungdomsbyrån vid Socialförvaltningen i Stockholms stad. Enheten fungerar som en länk mellan polisen/åklagarmyndigheten och socialtjänsten i akuta frågor rörande ungdomar som aktualiseras hos polisen. Varje morgon kontrollerar någon av enhetens handläggare polisens dagrapporter över vilka frihetsberövanden som blivit aktuella under natten eller under en gången helg. Av dessa rapporter framgår om en person som gripits, anhållits eller häktats är under 20 år. Enheten erhåller även en lista från häktet rörande vilka ungdomar som finns placerade där. En person som finns noterad i dagrapporten behöver inte finnas på Kronobergshäktet. Han kan även förvaras t.ex. i Vällingby. De listor som förvaltningen erhåller från häktet upptar även ungdomar som kommer från annan kommun än Stockholm. Från utredningsmannen vid polisen erhåller enheten en kopia av polisanmälan eller polisens rapport när en underårig är misstänkt för brott.

Handläggaren talar därefter med polisen för att närmare ta reda på vad saken gäller och vilka åtgärder som är aktuella från polisens/åklagarens sida. Därefter underrättar enheten den socialförvaltning som har ansvaret för den unge. Därvid föreslås från enhetens sida att förvaltningen kontaktar åklagaren för att skapa en direktkontakt mellan socialtjänsten och åklagarmyndigheten i ärendet.

Kopior av de anmälningar/rapporter som lämnas till enheten skickas vidare. Det är av praktiska skäl som polisen lämnar dessa handlingar till enheten som känner till hur socialtjänsten är organiserad inom i första hand länet.

Enheten tar även hand om vidarebefordrandet av ärenden som rör ungdomar från andra delar av landet.

Under dagen följer man vid enheten vad som händer i ärendet. För enhetens del är dock ärendet i och för sig avslutat när information rörande saken förts vidare till den ansvariga socialförvaltningen. Enheten deltar således inte i utredning eller överväganden rörande förutläggningarna för ingripande enligt LVU. Detta är en fråga som på sedvanligt sätt handläggs av den ansvariga nämnden.

Enhetens anmälan föranleder i princip en utredning vid den ansvariga socialnämnden. Erfarenhetsmässigt kan sägas att ett frihetsberövande av någon som är 15–17 år nästan alltid leder till någon åtgärd från socialtjänsten. Om den unge är äldre eller inte känd hos socialförvaltningen är det emellertid mer vanligt att ärendet inte förs upp till nämnden/nämndordföranden för beslut om eventuellt omedelbart omhändertagande enligt LVU. Avgörandet att eventuellt inte föra saken vidare fattas av den handläggande socialsekreteraren vid socialförvaltningen.

Handläggarna vid enheten är närvarande vid polisförhör som Norrmalmspolisen håller med misstänkta ungdomar. Socialdistrikten kan av praktiska orsaker ha svårt att med kort varsel komma till förhör som polisen skall hålla med en ungdom. Hur förvaltningen handlar kan bero på vilka åtgärder som är aktuella för den unge. Enheten försöker avlasta distrikten men även förvaltningarna i kranskommunerna när handläggarna där har svårt att komma till ett förhör. När enhetens handläggare har varit närvarande vid ett förhör informeras socialförvaltningen om vad som har förekommit.

Utöver den nu beskrivna verksamheten har enhetens handläggare en "kurativ" uppgift för de unga i häktet. De flesta frihetsberövade unga upplever den första veckan i häktet som något mycket negativt. Efter den första veckan sker dock någon form av "kriminell identifiering" hos den unge, sannolikt för att han försöker anpassa sig till förhållandena på häktet.

Någon jour vid enheten finns inte. Under helgerna handläggs frågor rörande unga som häktas av respektive kommuns socialjour. Alla kommuner i länet har dock inte någon sådan. Det kan under helgerna vara svårt att få någon fullständig information rörande eventuella åtgärder som socialtjänsten planerar för någon som anhålls och begärs häktad.

Det synes inte lämpligt att ungdomar, åtminstone inte de i gruppen 15—18 år, vistas på häktet. Andra lösningar borde eftersträvas. Det kan även vara önskvärt att socialtjänstens ställningstagande att inte vidta någon åtgärd med anledning av brott som en underårig begår dokumenteras bättre hos förvaltningen och att utredningen redovisas till åklagaren/domstolen när ett frihetsberövande aktualiseras. Därigenom skulle sannolikt kunna skapas en ökad garanti för att socialtjänsten i behövlig omfattning utreder omständigheterna i det enskilda fallet.

Tjänstemän från JO-ämbetet sammanträffade även med chefsrådmannen Berit Söderberg vid Stockholms tingsrätt. De särskilda erfarenheter som Berit Söderberg har som chefsrådmann vid den avdelning som handlägger ungdomsmål låg till grund för samtalet med henne.

Berit Söderberg uppgav bl.a.:

Vid häktningsförhandlingen redogör åklagaren bl.a. för sina kontakter med socialtjänsten och om socialnämnden avser att vidtaga någon åtgärd beträffande den unge. Även försvararen brukar ha haft kontakt med socialnämnden och kan därför även han lämna uppgifter i saken. Något skriftligt underlag rörande socialtjänstens ställningstagande finns inte. De ungdomar som begärs häktade är i allmänhet kända inom socialtjänsten sedan länge. Om inte annat sägs vid förhandlingen utgår åtminstone hon ifrån att beskedet lämnats av den unges ordinarie handläggare. Vad som framkommer i saken antecknas i protokollet såvida inte uppgifterna framgår av ingivna handlingar. Om parterna inte har några uppgifter, vilket de alltid lär ha haft, ankommer det på rätten att kontakta socialtjänsten.

Förfarandet i häktningsfallen är snabbt. Det ligger därför i sakens natur att socialtjänsten i många fall inte hinner agera innan beslut i häktningsfrågan fattas. Som regel har dock ungdomarna i gruppen 15-17 år omhändertagits och förts till s.k. § 12-hem redan någon eller några dagar efter häktningsbeslutet.

6 Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 25 februari 1994 följande.

Det är av många skäl i hög grad olämpligt att placera unga människor och framför allt de i åldersgruppen 15—17 år i häkte. Risken för att den unge tar skada av häktesplaceringen är uppenbar. Häktespersonalen saknar regelmässigt kompetens för det behandlingsarbete som redan det förhållandet att den unge berövats friheten nödvändiggör.

Det är bl.a. mot den bakgrunden som de nu gällande reglerna om häktning av underårig har tillkommit. Den som är under 18 år får således häktas endast om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan anordnas. Det skall dessutom föreligga synnerliga skäl för häktning. Det innebär i praktiken att häktning av någon inom denna åldersgrupp får förekomma endast i vissa extremfall. Lagstiftningen utgår från att de syften som en häktning skall tjäna kan tillgodoses genom att den unge omhändertas inom socialtjänsten. I de fall häktningsskäl föreligger måste därför frågan om grund för ett omedelbart omhändertagande enligt LVU föreligger prövas. Det innebär att den frågan i varje särskilt fall måste underställas nämnden eller annan behörig beslutsfattare.

På grundval av den av länsstyrelsen lämnade redovisningen kan ifrågasättas om den restriktivitet som lagstiftningen förutsätter iakttagits vad gäller häktning av unga.

Härvid måste uppmärksammas att domstolen för sin bedömning blir beroende av socialnämndens möjligheter att anvisa alternativ placeringsform. Jag har pekat på de snäva tidsfrister som gäller för beslut i häktningsfrågor. Tidsgränserna medför att socialnämnden lämnas ett begränsat utrymme för sitt ställningstagande. Det är därför av största vikt att socialnämnden så snart som möjligt och redan i samband med gripandet underrättas. Den nuvarande ordningen medför att nämnden, om den unge grips under en helg, kan nås av underrättelse först nästföljande vardag.

Enligt den ordning som nu gäller inhämtar åklagaren som regel upplysningar från en tjänsteman vid socialförvaltningen. Uppgifterna lämnas muntligen och föranleder kortfattade anteckningar i häktningsframställan eller i ärendet hos domstolen. Något ställningstagande från nämnden eller annan som får besluta på nämndens vägnar föreligger vanligtvis inte. Regelmässigt handläggs således frågorna om ingripande inom socialtjänsten på tjänstemannanivå.

De rutiner som nu angetts rimmar mindre väl med det förstahandsansvar som socialnämnden har för de unga lagöverträdarna. För att häktning av den som är under 18 år skall kunna undvikas bör således frågan om eventuellt ingripande inom socialtjänsten gentemot den unge för vilken häktning ifrågasätts alltid prövas av nämnden eller av annan som får besluta på nämndens vägnar. Nämndens ställningstagande bör redovisas skriftligen, om möjligt redan vid häktningsförhandlingen och annars så snart det kan ske.

Det finns en risk för att avsaknaden av en handläggningsordning i enlighet med vad jag nu sagt i dessa situationer leder till att den unge häktas, oaktat förutsättningar för att alternativa åtgärder inom socialtjänsten förelegat eller att den unge efter häktningsbeslutet får kvarstanna i häkte under oacceptabelt lång tid. Att det senare kan bli fallet framgår av den av länsstyrelsen gjorda utredningen. Det måste således, som länsstyrelsen framhållit, betraktas som helt oacceptabelt att låta unga människor kvarbli i häkte under tider som det har varit fråga om nu.

Jag anser således att socialnämnden bör tilläggas ett ansvar för att så snart som möjligt skriftligen till åklagaren eller domstolen redovisa sitt ställningstagande i frågan om insatser inom socialtjänsten kan anvisas som ett alternativ till häktning.

Samtidigt är det nödvändigt att den unge i förekommande fall utan dröjsmål kan beredas plats på ett § 12-hem. Statens institutionsstyrelse bör ha sådana rutiner att en platsanvisning kan ske utan dröjsmål också under helger. Enligt vad jag inhämtat avser styrelsen att inrätta en jourverksamhet som möjliggör ett sådant beslutsfattande.

Det ifrågasattes i de artiklar som föranledde ärendet här om inte nämnderna av kostnadsskäl underlät att vidta åtgärder beträffande nu ifrågavarande unga. Länsstyrelsens utredning ger inte belägg för att sådana överväganden generellt sett varit styrande. I två fall har emeller-

tid nämnden redovisat kostnadsskäl för sin underlåtenhet att ingripa. Redan det förhållandet att i något fall kostnadsaspekterna har fått väga tyngre än den unges vårdbehov framstår som i hög grad anmärkningsvärt.

Ungdomsbrottskommittén redovisar i sitt betänkande en förändrad syn på ansvarsfördelningen mellan socialtjänsten och de rättsvårdande myndigheterna. Det kommer till uttryck bl a i utredningens förslag rörande påföljder för unga lagöverträdare men också i fråga om häktningsinstitutets utformning. I remissvar över kommitténs betänkande anförde jag bl.a.

Sedan länge har den ansvarsfördelningen mellan socialtjänsten och kriminalvården accepterats att unga lagöverträdare skall beredas behövlig vård och omsorg inom socialtjänsten. Det synsättet kommer till uttryck i bland annat de regler om åtalsunderlåtelse som finns i lagen om unga lagöverträdare och i brottsbalkens bestämmelser om överlämnande till vård som brottspåföljd.

Grunden för den på så vis fastlagda ansvarsfördelningen är att unga lagöverträdare och främst de i åldersgruppen 15-17 år regelmässigt har omfattande behandlingsbehov på grund av brister i uppväxtmiljön, eget missbruk eller i övrigt svåra sociala förhållanden. För dessa unga är kriminaliteten en del av ett i övrigt socialt nedbrytande beteende. Samhällets insatser inom socialtjänsten är nödvändiga för att bryta missbruk, komplettera en ofta bristfällig skolutbildning och för att ge den unge en social anknytning som underlättar hans utveckling. För att bryta kriminaliteten måste man alltså nå en förändring av den unges hela livssituation. Det är enligt min mening uppenbart att socialtjänsten bör svara för sådana behandlingsinsatser.

Med fog har kritik riktats mot socialtjänsten för att den inte ingripit över huvud taget eller allt för sent mot de unga som varit i behov av sådana kostsamma behandlingsinsatser. Kritiken har också med fog avsett det förhållandet att adekvata resurser för behandling inte ställts till förfogande av huvudmännen. JO har i annat sammanhang pekat på att resurserna för den s.k. § 12-hemsvården varit otillräckliga och att en med hänsyn till de ungas behov behövlig differentiering av vårdinsatserna saknats.

Den kritik som i detta och andra sammanhang framförts mot vården har lett till lagändringar och från den 1 juli 1993 har staten tagit över ansvaret för bl.a. § 12-hemsvården. Inom Statens institutionsstyrelse pågår nu ett omfattande arbete för att säkerställa platsbehovet och för att nå en nödvändig differentiering av resurserna.

Det kan enligt min mening ifrågasättas om man vid en tidpunkt då hela § 12-hemsvården är under förändring skall lägga tidigare påvisade brister till grund för ett förändrat synsätt vad gäller ansvarsfördelningen mellan socialtjänsten och kriminalvården. Jag anser att en mera rimlig utgångspunkt hade varit att avvakta omstruktureringen av institutionsvården och med de erfarenheterna som grund pröva frågan om socialtjänsten skall fråntas sin uppgift att bereda de mest utsatta ungdomarna behövlig vård vid en kriminalitet som regelmässigt utgör en del av ett i övrigt socialt nedbrytande beteende.

Utredningen har inte med tillräcklig styrka visat på sådana förhållanden som ger grund för att överge den nu rådande ansvarsfördelningen mellan socialtjänsten och kriminalvården. Med den utgångspunkten att den unges kriminalitet regelmässigt ådagalägger ett behandlingsbehov kan strafftanken inte ges företräde. Samhällets insatser måste för dessa unga, som alltfjämt befinner sig i en tid av utveckling, vara så utformade att de unga ges rimliga möjligheter att växa upp till

självständiga och ansvarsmedvetna individer. Att skjuta över socialtjänstens ansvar på det straffrättsliga reaktionssystemet vid en brottslighet, som utgör utslag av en i övrigt grav social missanpassning, är inte ägnat att underlätta de ungas utveckling. — — —

Jag ställde mig i samma remissvar avvisande till kommitténs förslag om att vidga häktningsgrunderna såvitt avsåg de unga lagöverträdarna.

Det finns således enligt min mening inte tillräckliga skäl för ett förändrat synsätt vad gäller de unga lagöverträdarna. Det innebär bl.a. att samma restriktivitet som tidigare gällt vad avser häktning av unga enligt min mening bör iaktas även i framtiden. De uttalanden som i denna fråga har gjorts i lagförarbeten och av utskott bör således ha fortsatt giltighet. Häktning av den som är under 18 år skall således få förekomma endast i extrema situationer. Även för åldersgruppen däröver bör tidigare redovisat synsätt gälla.

Samtidigt är det viktigt att det finns ett förtroende för att de insatser som ges inom socialtjänsten är de som på sikt bäst kan tillgodose den unges behov. Det kan emellertid konstateras att forskningen inom förevarande område under de senaste decennierna eftersatts. Särskilt vad avser tvångsvården framstår bristerna härvidlag som stora. En forskning på området vore i hög grad önskvärd inte bara för att ge vägledning i valet mellan alternativa behandlingsalternativ utan även för att tjäna som underlag för en fortsatt lagstiftning.

I de fall häktning av unga lagöverträdare beslutas bör omhändertagandeformen vara anpassad till den unges behov. Det är en samstämmig uppfattning att, såvitt nu är i fråga, häktet i Stockholm inte kan ge de unga ett omhändertagande som deras ålder nödvändiggör. Det finns därför anledning att på sätt Ungdomsbrottskommittén anfört pröva förutsättningarna för ett omhändertagande av häktade ungdomar i andra former.

Jag hänvisar i övrigt till vad länsstyrelsen anfört i sitt remissvar.

Jag överlämnar för kännedom en kopia av beslutet till Statens institutionsstyrelse och till Socialtjänstkommittén.

Socialtjänstens ansvar för asylsökande som vägrats uppehållstillstånd

(Dnr 3338-1993)

Anmälan

I en anmälan till JO har Srikumar Hariharan kritiserat Socialnämnden i Oxelösunds kommun och påstått bl.a. följande.

S.T. och hans fyra eritreanska vänner vräktes av polisen från Statens invandrarverks (SIV:s) förläggning i Oxelösund vecka 36. De bad poliserna att hellre låsa in dem i fängelse än att släppa dem på gatan, eftersom de saknade både mat och pengar. Frusna och hungriga tvingades gruppen att tälta vid kyrkan i Oxelösund. Kommunen har det yttersta ansvaret för att asylsökande verkligen får den hjälp de behöver även om de inte har rätt att vara i Sverige. Socialtjänstlagen (SoL) gör inget undantag för dem som vistas här utan tillstånd. Detta

framgår av en dom av Kammarrätten i Sundsvall i augusti 1993. Även Invandrarverkets roll i detta sammanhang är långtifrån klanderfri. JO bör utreda vad som har förevarit och klargöra hur långt de berörda myndigheternas ansvar sträcker sig.

Utredning

Vuxennämnden i Oxelösunds kommun har efter remiss yttrat sig i ärendet. Av yttrandet framgår bl.a.

Anmälan avser en 20-årig ensamstående man från Eritrea, S.T., samt ytterligare fyra unga ensamstående män från Etiopien. I samtliga fall har prövning av asylfrågan gjorts av SIV och Utlänningsnämnden, som beslutat avslå ansökan om uppehållstillstånd samt beslutat om avvisning.

De i anmälan aktuella personerna har sedan ett par år sökt om politisk asyl i Sverige. De har under tiden varit bosatta vid SIV:s flyktingförläggning i Oxelösund. I samtliga fall är ansökan om asyl prövad av Utlänningsnämnden som avslagit deras ansökningar och beslutat om att de skall avvisas till sina hemländer. Beträffande S.T. fattade Utlänningsnämnden sitt första avslagsbeslut 92-05-13 och efter inhibition fattade SIV 93-02-19 nytt beslut om avvisning.

De asylsökande har varit bosatta på SIV:s flyktingförläggning i Oxelösund. Förläggningen uppger att två av flyktingarna själva avvek under försommaren 1993 och avregistrerades från sitt boende på förläggningen 93-06-22. S.T. och de två övriga kamraterna skulle av kronofogden avhysas från förläggningen 93-09-09 men hade då kronofogden anlände redan lämnat sina bostäder.

Redan under tiden för boendet på förläggningen upphörde rätten till bistånd enligt lagen om bistånd till asylsökande m.fl. (LBA) och deras dagbidrag drogs in. Några vände sig då till socialtjänsten och ansökte om ekonomiskt bistånd jämlikt 6 § SoL. Prövningen av ansökningarna skedde utifrån kommunens yttersta ansvar enligt 3 § SoL som innebär att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Biståndsprövningen ledde till att hjälp erbjöds för resa till ambassad för att de skulle erhålla erforderliga dokument för hemresa. Ett av besluten överklagades till Länsrätten i Södermanlands län, som i dom 93-07-19 meddelar att länsrätten inte ändrar det överklagade beslutet.

93-09-14 och 93-09-15 finns artiklar i Sörmlands Nyheter om fem tältande flyktingar från Eritrea och Etiopien. De har tältat centralt i Oxelösund invid kyrkans församlingshem. Dessa artiklar föranleder Länsstyrelsen i Södermanlands län att aktualisera ett tillsynsärende enligt 68 § SoL. Kommunen yttrade sig i det ärendet.

93-10-07 kom S.T. tillsammans med sina övriga fyra tältande vänner på besök till socialkontoret, samtliga gör en ansökan om bistånd jämlikt 6 § SoL. Ärendena handläggs utifrån kommunens yttersta ansvar enligt 3 § SoL om att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Frånsett att de nu bor i tält har inget förändrats i själva behovsbedömningen. De erbjuds hjälp för att ordna hemresan men får i övrigt avslag på ansökan om bistånd till bostad och uppehälle. De avböjer hjälpen till hemresan.

Vuxennämnden gör den bedömningen att erbjuden resa till hemlandets ambassad står i överensstämmelse med kommunens yttersta ansvar. Härigenom löses de sökandes försörjning genom hemresan eller om denna inte kan verkställas genom att SIV beviljar bistånd enligt LBA, till dess att hindret upphör och verkställighet kan ske. I behovsbedömningen har också vägt in att flyktingarnas vägran att medverka

till hemresan inte är motiverad av särskilda praktiska hinder med avseende på tidpunkten för verkställigheten, utan bottnar i att man inte accepterar själva avslagsbeslutet från Utlänningsnämnden. Några speciella skäl som inte funnits med i Utlänningsnämndens behandling av ärendet har inte framkommit. Därför bör socialtjänstens insatser i detta ärende även vara sådana att de inte motverkar andra myndigheters handläggning av avvisningsbesluten.

93-10-08 delgavs de sökande besluten och besvärshänvisningar överlämnades.

93-10-12 lämnar två av flyktingarna in överklaganden till Länsrätten av Vuxennämndens biståndsbeslut 93-10-07. Med anledning av dessa överklaganden har besluten varit föremål för omprövning varvid skäl ej framkommit som föranleder Vuxennämnden att ändra avslagsbeslutet.

I nyss nämnt yttrande till Länsstyrelsen i tillsynsärendet redovisar Vuxennämnden sin syn på tillämpningen av 3 och 6 §§ SoL i detta ärende. Vuxennämnden vill med hänvisning till den i anmälan åberopade domen från Kammarrätten i Sundsvall, mål 4069-1993, framhålla att Vuxennämndens beslut står i väl överensstämmelse med den tolkning som där görs av kommunens skyldighet att lämna bistånd enligt SoL till utlänningar som vägrar medverka till verkställighet av beslut om utvisning.

Med hänvisning till ovanstående redovisning anser Vuxennämnden att socialtjänstens handläggning i detta ärende skett på ett sådant sätt att den tillgodosett den enskildes rättsintressen enligt förvaltningslagen och socialtjänstlagen. Nämnden vill därför som sin mening anföra att handläggningen skett i enlighet med gällande lagstiftning.

Det åberopade avgörandet av Kammarrätten i Sundsvall den 31 augusti 1993 gällde en eritreansk medborgare som varit asylsökande i Sverige men efter prövning i alla instanser inte ansetts ha tillräckliga skäl för att få uppehållstillstånd i landet. Den sökande hade inte medverkat till verkställighet av utvisningen genom att vägra söka passhandlingar på hemlandsambassaden, vilket krävs för verkställighet av utvisningsbeslutet. Invandrarverket hade därför, efter viss respittid, med stöd av 5 § LBA dragit in dagpenning och förlägningsplats. Den sökande hade hos kommunen ansökt om bistånd till uppehälle men hans ansökan hade ogillats. Länsrätten gjorde inte ändring i beslutet. Kammarrätten avlog överklagande.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 10 februari 1994 följande.

I lagen om bistånd till asylsökande m.fl. (LBA) regleras samhällets ansvar för att asylsökande och andra som omfattas av lagen får sin försörjning tryggad under vistelse på flyktingförläggning eller i anvisad kommun innan frågan om uppehållstillstånd avgjorts. Den genom lagen fastlagda stödformen är avsedd att tillgodose behovet av bistånd för de utlänningar som omfattas av lagen. Något behov av bidrag enligt socialtjänstlagen föreligger därför inte för denna grupp. En vistelsekommun torde alltså normalt kunna avslå en begäran om socialbidrag under åberopande av att utlänningen inte behöver bistånd till sin försörjning och sin livsföring i övrigt eftersom hans eller hennes behov kan tillgodoses på annat sätt (prop. 1987/88:80 s. 45). Vad nu sagts

kommer till klart uttryck i den proposition med förslag till ny lag om flyktningmottagande som från den 1 juli 1994 skall ersätta LBA (prop. 1993/94:94). I lagförslaget sägs att den som omfattas av lagen inte har rätt till bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen (SoL) för förmåner av motsvarande karaktär (1 § sista stycket).

Vad nu sagts innebär emellertid inte att den som omfattas av lagen inte skulle vara berättigad till de andra former av stöd och hjälp som kan lämnas enligt socialtjänstlagen. Den frågan togs upp i den nyss nämnda propositionen 1993/94:94. Där anges som exempel på när vistelsekommun har skyldighet enligt socialtjänstlagen bl.a. den situationen att asylsökande barn och ungdomar behöver skydd. I propositionen (s. 36) anförs bl.a. att den rätten gäller oavsett om man bor på förläggning eller har eget boende. Det innebär att de har samma skydd mot t.ex. vanvård som barn som är bosatta här i landet och att den kommun de vistas i har det yttersta ansvaret.

LBA gäller för asylsökande och andra utlänningar som här i landet söker uppehållstillstånd. Konstruktionen innebär att bidragsrätten enligt lagen upphör då asylärendet slutligt avgjorts. Bistånd bör emellertid kunna ges med stöd av lagen under verkställighetsskedet av ett utvisnings- eller avvisningsbeslut. Detta framgår av 5 § LBA. Där sägs bl.a. att rätten till bistånd upphör när en ansökan om uppehållstillstånd har avslagits och ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas; dock kvarstår rätten till bistånd även för den tid som skäligen behövs för verkställigheten. Med skälig tid avses enligt propositionen 1987/88:80 (s. 41) den förberedelsetid som utlänningen eller i förekommande fall polismyndigheten behöver för att ordna med utresan. Där sägs vidare: "Självfallet får behovet bedömas från fall till fall, men rätten till bistånd bör normalt upphöra senast ett par veckor efter det att avvisnings- eller utvisningsbeslutet eller beslutet i verkställighetsärendet vunnit laga kraft."

Utlänningar som får avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd och skall avisas skall enligt 8 kap. 12 § utlänningslagen (UtlL) normalt lämna landet inom två veckor efter det avvisningsbeslutet vann laga kraft. I annat fall, eller om det med säkerhet måste antas att de inte har för avsikt att lämna landet frivilligt inom denna tid, skall polismyndigheten verkställa beslutet så snart det kan ske. För de verkställighetskostnader som då uppkommer bl.a. i form av kost och logi för dem som skall avisas svarar i första hand den verkställande myndigheten.

Enligt 6 § LBA har den som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas inte rätt till bistånd enligt den lagen.

Beträffande dessa utlänningar uttalade departementschefen i proposition med förslag till ändringar i utlänningslagen (prop. 1991/92:138 s. 11) bl.a. att de inte är berättigade till någon form av stöd från samhället.

Uttalandet väckte invändningar vid den remissbehandling som föregick socialförsäkringsutskottets behandling av lagförslaget. Socialstyrelsen anförde bl.a.:

Kommunens yttersta ansvar enligt 3 § samma lag att se till att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver gäller dock. I första hand bör enligt styrelsen kommunen medverka till att andra myndigheter tar sitt ansvar, och styrelsen framhåller att när det gäller gömda familjer som skall utvisas är det polisens ansvar att spåra upp dem och se till att de får kost och logi inför verkställandet. Kommunens ansvar torde inte sträcka sig längre än till hjälp för stunden i avvaktan på att polisen tar ansvar för dem.

Även Kommunförbundet och Landstingsförbundet berörde i sitt remissvar frågan om rätten till samhällsstöd för utlänning som undanhöll sig verkställighet. Kommunförbundet anförde bl.a.:

Beträffande påståendet i propositionen att en utlänning som undanhåller sig verkställighet inte heller är berättigad till någon form av stöd från samhället, påpekar styrelsen att i den mån barnfamiljer som undanhåller sig verkställighet är i behov av ekonomiskt eller annat bistånd och söker sig till kommunens socialtjänst, är denna skyldig att ge adekvat hjälp, eftersom kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver.

Landstingsförbundet uttalade att förbundet inte kunde instämma i resonemanget i propositionen om att utlänningar som undanhåller sig verkställighet av ett utvisningsbeslut inte är berättigade till någon form av samhällsstöd, eftersom landstinget inte t.ex. kan vägra att ge sjukvård till en person som vistas inom landet.

Socialförsäkringsutskottet uttalade för sin del följande (s. 19 f.):

Utskottet har, i likhet med flera remissinstanser, reagerat mot uttalandena i propositionen om att familjer som håller sig undan verkställighet inte kan få något stöd av samhället. Möjligheterna att få stöd har belysts i remissyttrandena, som visat att det inte finns någon laglig grund att helt vägra stöd och hjälp till dessa familjer. Utskottet förutsätter att kommuner och landsting, om en undangömd familj behöver deras hjälp och stöd, också ger dem detta i den omfattning som de båda kommunförbunden ansett möjlig (1992/93:SfU3 s. 19 f.).

Av 3 § SoL framgår att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Av bestämmelserna följer *dels* att det är den kommun där den enskilde vistas som är ansvarig kommun, *dels* att den kommunen är skyldig att tillgodose den enskildes hjälpbehov i avvaktan på att ansvarig huvudman kan ge den behövliga hjälpen.

För dem som inte längre omfattas av bestämmelserna i LBA får 3 § SoL betydelse endast så till vida att den reglerar vilken kommun som har ansvaret. Det innebär att för den som till följd av bestämmelserna i 6 § LBA eller annars inte har rätt till bistånd enligt den lagen gäller socialtjänstlagens regler fullt ut.

En asylsökande som håller sig undan verkställighet och till följd därav gått förlustig sin rätt till bistånd enligt LBA omfattas av socialtjänstlagens bestämmelser på samma sätt som annan som vistas i kommunen. Det innebär att socialnämnden i kommunen är skyldig att pröva en ansökan om bistånd utifrån de bestämmelser som finns i 6 § SoL. Leder den bedömningen fram till att den enskildes behov inte

kan tillgodoses på annat sätt inträder rätt till bistånd under de förutsättningar som i övrigt anges i det ifrågavarande lagrummet. Huruvida den enskilde i det särskilda fallet skall vara berättigad till bistånd eller inte är emellertid en fråga som slutligt endast kan avgöras av domstol. Jag vill erinra om att socialnämnden enligt utlänningslagen och utlänningsförfordningen skall underrätta polismyndigheten första gången nämnden vidtar en åtgärd i ett ärende och att nämnden på begäran av bl.a. polismyndigheten är skyldig att lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om dessa uppgifter behövs t.ex. för att verkställa en utvisning.

Det ankommer inte på JO att ompröva myndigheters beslut. Jag uttalar mig därför inte vidare i den föreliggande frågan.

Fråga om vilken kommun som skall tillgodose vårdbehov enligt socialförfattningarna för en person som är mantalsskriven i en kommun men huvudsakligen vistas i en annan

(Dnr 2767-1992)

I en anmälan till JO anförde Lars-Erik Juth följande.

Vid Huddinge tingsrätt har K., född 1975, åtalats för medhjälp till grovt rån m.m. I målet häktades K. 1992-07-23 och därvid beslutade Huddinge tingsrätt att inhämta yttrande från socialnämnden.

K. har sin bostad hos sina föräldrar i Eskilstuna, där han också är skriven. Han har tidigare bott i Norsborg, Botkyrka kommun, där han i stor utsträckning också har vistats efter avflyttningen till Eskilstuna i november 1991.

Med anledning av Huddinge tingsrätts begäran om yttrande inkom sådant från Eskilstuna kommun, daterat 1992-08-07. Av yttrandet framgår att socialtjänsten i Eskilstuna är av den uppfattningen att den inte skall företa några åtgärder "då detta tillkommer vistelsekommunen där också vårdbehovet uppkommit". Yttrande infordrades då från Botkyrka kommun och sådant avgavs 1992-08-18 och av detta yttrande framgår att Botkyrka kommun inte kommer att företa någon åtgärd "då K. är avflyttad från kommunen". Sammanfattningsvis kan sägas att Eskilstuna kommun tycks vara av den uppfattningen att den inte skall företa några åtgärder då K. de facto inte flyttat till Eskilstuna kommun medan Botkyrka kommun synes inta samma ståndpunkt med anledning av att K. formellt inte bor i Botkyrka kommun.

I det mål som nu är anhängiggjort vid Huddinge tingsrätt äger huvudförhandling rum den 31 augusti, 2 september och 4 september 1992. Uppenbarligen riskerar K. att dömas till fängelse i målet. Möjligt skulle ett beslut från ansvarig kommun att erbjuda K. vård inom socialtjänsten ha till följd att annan och lämpligare påföljd valdes. De båda kommunernas vägran att befatta sig med K. kan således vara av stor betydelse för honom. Det är anmärkningsvärt att ingen av kommunerna anser sig ha något ansvar. Då i allt fall en av kommunerna synes ha undandragit sig sitt ansvar hemställer jag att Riksdagens ombudsmän utreder huruvida kommunernas handläggning av ärendet står i överensstämmelse med gällande lagstiftning.

Till sin anmälan bifogade Lars-Erik Juth kopia på stämningsansökan daterad den 20 augusti 1992, enligt vilken K. åtalats för bl.a. medhjälp till grovt rån m.m. samt de båda yttranden som Eskilstuna resp. Botkyrka socialnämnd avgivit till Huddinge tingsrätt.

Socialnämnderna i Eskilstuna och Botkyrka kommuner inkom med yttranden.

Socialnämnden i Eskilstuna framhöll i sitt yttrande följande.

Av 3 och 9 §§ i lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LVU) framgår att det är socialnämnden i den kommun som enligt socialtjänstlagen (1980:620) har ansvaret för den underårige som på åklagarens eller tingsrättens begäran har att avge sådant yttrande som det här är fråga om. Vidare skall framhållas att LVU inte innehåller någon föreskrift om vilken socialnämnd som är ansvarig och behörig att vidtaga åtgärd som enligt LVU ankommer på "socialnämnden". Emellertid utgör den vård av unga som regleras i LVU en del av socialtjänsten. Med hänsyn härtill måste föreskrifterna i socialtjänstlagen om fördelning av uppgifterna inom socialtjänsten mellan kommuner och nämnder i skilda kommuner i tillämpliga delar anses gälla också i fråga om fördelning av de uppgifter som enligt LVU ankommer på socialnämnden (se RÅ 1989:50).

I socialtjänstlagen finns, såvitt är av intresse i detta ärende, dels allmänna föreskrifter om kommunernas ansvar i 2 och 3 §§, dels en regel om överflyttning av ärenden i 72 §.

I 2 § socialtjänstlagen föreskrivs att varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område. Enligt 3 § första stycket har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta ansvar innebär dock enligt andra stycket ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

I 72 § socialtjänstlagen föreskrivs att ett ärende som avser vård eller någon annan åtgärd beträffande en enskild person kan flyttas över till en annan socialnämnd, om denna nämnd samtycker till detta.

I motiven (prop 1979/80:1 del A s 523 och 524) anförs bl a följande om den närmare innebörden i 3 § socialtjänstlagen. Det är vistelsekommunen som skall lämna den enskilde stöd och hjälp. Det är således den kommun där den enskilde befinner sig, när hjälpbehovet inträder, som har ansvaret för att den enskilde får den hjälp som han behöver. Detta bör emellertid inte leda till att vistelsekommunen skall vidta alla de åtgärder som behövs också när den enskilde är bosatt i annan kommun. Vistelsekommunen bör kunna flytta över ärendet till hemkommunen, om den enskildes hjälpbehov lämpligen kan tillgodoses där. Mot denna bakgrund har i 72 § tagits in en bestämmelse enligt vilken socialnämnd får flytta över ärendet till socialnämnden i en annan kommun. För att man skall vara säker på att behövliga åtgärder verkligen kommer till stånd bör en sådan överflyttning inte få göras om inte den andra nämnden samtycker till att ta emot ärendet. Har det således uppkommit en fråga om att bereda vård med stöd av LVU får ärendet inte flyttas över till den andra socialnämnden förrän denna underrättats och förklarar sig villig att ta emot det. Socialnämnden i vistelsekommunen är ensam ansvarig för att behövliga åtgärder kommer till stånd till dess att socialnämnden i den andra kommunen har samtyckt till att ta över ärendet.

I motiven till 3 § socialtjänstlagen uttalas vidare bl a att det i vissa fall är osäkert vilken huvudman som har att ombesörja viss vård samt att det av lagrummet följer ett ansvar för kommunen i avvaktan på att frågan löses om vilken huvudman som bär ansvaret.

Vårdbehovet i nu aktuellt ärende uppkom ursprungligen i Botkyrka kommun, vilken var hemortskommun vid denna tidpunkt. Eftersom den aktuella personen alljämt i huvudsak har fortsatt att vistas i Botkyrka kommun åligger enligt socialnämndens uppfattning ansvaret att vidtaga åtgärder enligt LVU, om eventuellt fortsatt vårdbehov föreligger, vistelsekommunen Botkyrka. Ansvaret upphör enligt socialnämndens mening först om ärendet flyttas över till socialnämnden i en annan kommun i den ordning som föreskrivs i 72 § socialtjänstlagen.

Trots att socialnämnden i Eskilstuna kommun har ansett att ansvaret att avge yttrande i nu aktuellt ärende till tingsrätten i Huddinge enligt 9 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare har ålegat vistelsekommunen Botkyrka har nämnden avgivit yttrande. Av yttrandet framgår att socialnämnden inte har ansett att det förelegat hinder för tingsrätten att ådöma annan påföljd än vård enligt socialtjänstlagen. Socialnämnden vill på det bestämdaste framhålla att nämnden inte skulle ha haft någon annan uppfattning i denna fråga även om det formella ansvaret för eventuella vårdinsatser hade ålegat socialnämnden i Eskilstuna. Socialnämnden har också påpekat i sin utredning till tingsrätten att ansvaret för eventuell ansökan om vård jämlikt LVU tillkommer vistelsekommunen som därför bör beredas tillfälle att yttra sig till tingsrätten. Detta har också hörsammats av tingsrätten.

Tingsrätten har i sin dom omnämnt att av yttranden från socialnämnderna i Eskilstuna och Botkyrka kommuner har framgått att det inte är aktuellt med någon åtgärd inom socialtjänsten — vård enligt socialtjänstlagen eller lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Socialnämnden i Botkyrka kommun anförde i sitt yttrande följande.

Bakgrund

Sociala distriktsnämnden i Norsborg, Botkyrka kommun, omhändertog K. 910607 jml 6 § LVU, 910705 beslöt distriktsnämnden att ansöka om vård för K. jml 1 § 2 st och 3 § LVU. Länsrätten biföll ansökan i dom 910725. Domen överklagades, och Kammarrätten i Stockholm upphävde den 30 september 1991 länsrättens dom i vad den avsåg tvångsvård.

Kammarrätten ansåg i sina domskäl att ändrade förhållanden inträtt efter länsrättens dom. Dessa var bl a, att familjen flyttat till Eskilstuna, och att fadern hade lämnat sitt arbete för att kunna ägna sig främst åt K. och hans problem. Familjen hade fått stöd av aktiva medlemmar i de båda assyriska föreningarna, vilka inför kammarrätten förklarar sig villiga att hjälpa familjen med en realistisk insikt i situationen. Fadern hade vidare köpt ett gatukök för att K. skulle få en meningsfull sysselsättning och betalt för sitt arbete.

De personer som hördes i kammarrätten skulle bidra till att stödja K. Det var dels ordföranden i föreningen för assyrier i Eskilstuna och en släkting. Dessutom utsåg familjen en person i Assyriska föreningen i Norsborg som skulle funnna som stödperson för K. Dessa personer utlovade att man skulle ha regelbundna samtal med K.

Vare sig K. eller hans familj var intresserade av att stödinsatser som familjerna skisserat skulle ske i samråd med Socialtjänsten i Norsborg.

7 oktober 1991 — d v s en vecka efter att Kammarrätten upphävt länsrättens dom och K. kommit hem — träffar handläggaren fadern. Denne berättar att K. arbetar i familjens kiosk och att han själv kommer att övervaka honom. Fadern avböjde all vidare kontakt med socialtjänsten vad gällde K. Han ville inte heller ha hjälp att bli introducerad hos socialtjänsten i Eskilstuna. Nu framgår det att familjen planerar att bosätta sig i Eskilstuna 1 november 1991. K. bodde

emellertid redan hos en av stödpersonerna. Fadern hade slutat sitt arbete för att vara med K., och familjen hade sina stödpersoner till hjälp. Handläggaren fick uppfattningen att det gick bra för K.

Distriktsnämnden bedömde nu att familjen hade ett stödprogram för K:s tillrättaförande till en laglydig samhällsmedborgare, och man bedömde att familjen skulle få pröva detta. Familjen var i detta skede mycket negativ till de sociala myndigheterna.

Familjen bedömdes i detta läge som mycket resursstark. Föräldrarna hade själva inga sociala problem.

Då ett mycket viktigt inslag i den assyriska kulturen är familjehe- dern d v s att familjen och dess nätverk skall klara sig själva, bedömde nämnden — med hänsynstagande till att det inte förelåg någon akut problematik för K. — att anmälan jml 71 § i detta skede inte skulle göras till socialtjänsten i Eskilstuna. Nämnden bedömde också, att om familjens åtgärder inte var framgångsrika, skulle detta snart uppmärksammas av polisen och socialförvaltningens jourpersonal. Detta meddelades familjen, med tillägget att om någon oegentlighet kom till nämndens kännedom, var nämnden skyldig att omedelbart ta kontakt med socialförvaltningen i Eskilstuna.

Efter detta avslutades ärendet. Några anmälningar om brott eller dylikt hade inte inkommit.

Aktuella förhållanden

4 dec 1991 anmälde socialjouren att en farbror ringt och uppgett att K. rymt hemifrån och håller på med "dumheter". Med anledning av detta ringde handläggaren den 6 dec till socialförvaltningen i Eskilstuna och informerade denne om förhållandena. Detta skedde med stöd av 71 § socialtjänstlagen. Handläggaren förutsatte nu att socialförvaltningen i Eskilstuna i enlighet med bestämmelserna i 50 § socialtjänstlagen inledde utredning.

16 dec 1991 begärde socialsekreterare Hillevi Enblom från socialtjänsten i Eskilstuna att få ta del av material ang K. Hon informerades då ytterligare per telefon, och nämndens utredning, vilken låg till grund för tidigare ansökningar om vård, översändes till henne. Samma dag inkom uppgifter om att K. snattat, vilka uppgifter vidarebefordrades till Eskilstuna.

6 feb 1992 önskade socialtjänsten i Eskilstuna ytterligare uppgifter i samband med att de skulle avge ett yttrande.

9 mars 1992 inkom ett PM från polisen rörande olaga intrång, vilken också översändes till socialtjänsten i Eskilstuna.

1 oktober 1992 hade socialtjänsten i Norsborg kontakt med Huddinge-polisen. Polisen uppgav, att man under våren och sommaren 1992 löpande skickat rapporter till socialtjänsten i Eskilstuna och talat med en socialsekreterare där. Den direkta orsaken till samtalen mellan polisen och handläggaren i Eskilstuna var en misshandel som skedde 920506. Polisens uppfattning var att ärendet handlades i Eskilstuna, varför inga polisrapporter skickades till socialtjänsten i Norsborg.

I samband med att Huddinge tingsrätt handlade ett mål rörande K. i augusti -92, framkom, att socialtjänsten i Eskilstuna hade uppfattningen att socialtjänsten i Norsborg skulle handlagt ärendet rörande K. Med tanke på att ärendet var anmält till Eskilstuna, att K. bor där, att flera kontakter förekommit från Eskilstuna för att få mer information och för att lämna yttrande är socialtjänstens i Eskilstuna inställning svårförståelig. Socialtjänsten i Norsborg har därför inte aktivt bevakat var K. har vistats. Det har kommit vissa signaler att K. vistats i Norsborg, i Skärholmen och på andra platser men eftersom vi har förutsatt att Eskilstuna håller på med en utredning så har vi inte gjort mer än informerat Eskilstuna.

Anmälaren anser att antingen Botkyrka eller Eskilstuna kommuner misskött sina åliggande, och att K. inte fått den vård han har behövt.

Detta är också socialtjänsten i Norsborgs uppfattning. Socialtjänsten hade efter kammarrättens dom ett flertal kontakter med fadern, bedömde att familjens insatser i det läget var de enda som skulle genomföras, och gjorde omedelbart anmälan till Eskilstuna då förhållandena gjorde detta nödvändigt. Då Eskilstuna vid flera olika tillfällen därefter krävt material från Norsborg, har distriktsnämnden självfallet haft uppfattningen att man i Eskilstuna lagenligt inlett en utredning rörande K:s förhållanden. I samband med ett avgivet yttrande är det ännu mer naturligt att en utredning sker på föreskrivet sätt. Det kan inte läggas socialtjänsten i Norsborg till last att så icke skett.

K. och hans vårdnadshavare bor i Eskilstuna och det är då Eskilstuna som har ansvar för att insatser sker. På grund av vad som ovan relaterats rörande åtgärden från polisen att skicka alla rapporter till Eskilstuna; och socialtjänstens i Eskilstuna återkommande framställningar om material från Norsborg har vare sig handläggare eller distriktsnämnd haft anledning att reagera eller ingripa.

Sammanfattningsvis anser sociala distriktsnämnden i Norsborg att ärendet avslutas efter noggranna bedömningar från nämndens sida; att anmälan till socialtjänsten i Eskilstuna och överlämnande av handlingar och uppgifter dit skett i enlighet med vad som föreskrivs i 71 § socialtjänstlagen och att de signaler om att K. under perioder vistats i Norsborg har meddelats Eskilstuna.

Med anledning av vad Socialnämnden i Botkyrka kommun anförde i sitt yttrande infordrades ett förnyat yttrande från Socialnämnden i Eskilstuna kommun. I detta anfördes följande.

Sociala distriktsnämnden har sedan 911206 haft kännedom om K. genom att socialtjänsten i Botkyrka kontaktade Eskilstuna kommun och meddelade att K. rymt från föräldrahemmet i Eskilstuna och setts i centrum av Norsborg.

911218 besöker socialtjänsten i Eskilstuna familjen, som informerar att K. inte finns i Eskilstuna utan troligen i Norsborg där släkt och vänner söker honom.

920108 meddelar pappan Eskilstuna socialtjänst att sonen ännu inte återkommit. Eskilstuna kontaktar 920109 Huddinge polisen och informerar om föräldrarnas oro och polisen lovar att meddela föräldrarna om K. påträffas.

920114 gör socialtjänsten i Eskilstuna ett hembesök sedan vi fått kännedom om att polisen i Huddinge kontaktat fadern som hämtat hem K. Pojken har under frånvaron vistats i Norsborg hos sina kamrater. Polisen hade träffat på K. efter en anmälan om försök till stöld i ett varuhus i Norsborg. Vid samtalet 920114 erbjuder socialtjänsten K. och hans familj stöd för att förändra K:s situation.

920120 inkommer en anmälan om att K. gripits i en fotostudio 920113 i Stockholm. Socialtjänsten i Eskilstuna gör ett nytt hembesök hos familjen 920121 med anledning av den inkomna anmälan. Socialtjänsten erbjuder åter K. stöd, men han lovar att samma dag börja arbeta i familjens gatukök, vilket pappan tycker är bra. Samtidigt finns en vän i bostaden från assyriska föreningen i Eskilstuna som lovar att hjälpa familjen och ge K. stöd. Därför tackar familjen nej till erbjudande om stöd. Efter ytterligare ett flertal kontakter med familjen och Huddinge polisen framkommer att K. från 920208 vistas i Norsborg.

Av ovanstående redovisning beträffande Eskilstuna kommuns kontakter med familjen och erbjudande om stödåtgärder framgår det klart att så länge K. vistades i Eskilstuna hade kommunen intensiva kontakter med familjen, men att denna avböjde aktivare insatser.

De förslag som familjen redovisade för att rehabilitera K. — arbete i familjens gatukök och en kontaktperson från Assyriska föreningen i Eskilstuna — ansåg socialtjänsten vara mycket goda och de fungerade också fram till K. återvände till Norsborg.

Då det får anses vara vistelsekommunen som har ansvaret för att nödvändiga åtgärder vidtages och prövas har det enligt Eskilstuna socialtjänst åvilat Botkyrka kommun att vidtaga undersökningar och fatta eventuella åtgärdsbeslut eftersom K. fortlöpande vistades i Botkyrka.

Eskilstuna kommun tar inte ställning till huruvida Botkyrka brustit i sina åligganden men sammanfattningsvis framgår att Eskilstuna socialtjänst har fullgjort sina skyldigheter enligt socialtjänstlagen och LVU.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 6 december 1993 följande.

Inledningsvis vill jag notera att K. varit underårig och stått under föräldrarnas vårdnad. Dessa har varit bosatta i Eskilstuna. Därmed har även K. formellt varit bosatt där. Det får i sådant fall enligt min mening presumeras att den underårige har samma vistelsekommun som föräldrarna. Socialförvaltningen i Eskilstuna får därmed anses ha haft en felaktig utgångspunkt, när de ansåg att Botkyrka skulle betraktas som K:s vistelsekommun.

Av yttrandet från Socialnämnden i Botkyrka till JO framgår att ärendet rörande K. avslutades av Sociala distriktsnämnden i Norsborg i oktober 1991, varvid bl.a. den bedömningen gjordes att någon anmälan till Socialnämnden i Eskilstuna enligt 71 § socialtjänstlagen inte skulle göras. Detta grundade sig på överväganden avseende K:s familjeförhållanden. I efterhand kan givetvis lämpligheten av nämndens bedömning diskuteras, men jag kan inte med fog påstå att den, när den gjordes, var så felaktig att det skulle finnas skäl för mig att — mot JO:s praxis att inte överpröva bedömningar — göra något uttalande i denna del.

Av yttrandet framgår vidare att socialjouren den 4 december 1991 anmälde att K:s farbror ringt och uppgett att K. rymt hemifrån och höll på med "dumheter". Detta föranledde vederbörande handläggare att den 6 december 1991 kontakta socialtjänsten i Eskilstuna. Den 16 december 1991 begärde en socialsekreterare i Eskilstuna att få ta del av material angående K. Hon fick därvid viss ytterligare information om K. och nämndens tidigare utredning om K. översändes till henne. Samma dag inkom uppgifter om att K. snattat; uppgiften vidarebefordrades till Eskilstuna. Den 6 februari 1992 begärde socialtjänsten i Eskilstuna ytterligare uppgifter. Den 9 mars 1992 inkom ett PM från polisen angående olaga intrång, vilken översändes till Eskilstuna.

Av yttrandet från socialnämnden framgår slutligen att polisen i Huddinge i i oktober 1992 uppgett för företrädare för socialtjänsten i Norsborg att polisen under våren och sommaren 1992 löpande skickat rapporter till socialtjänsten i Eskilstuna och även talat med en socialsekreterare där.

Mot bakgrund av vad som framkommit finner jag att man vid socialförvaltningen i Botkyrka haft fog för att anta att ett ärende rörande K. varit pågående vid socialtjänsten i Eskilstuna.

Vad därefter gäller socialförvaltningens i Eskilstuna handläggning finner jag — mot bakgrund av de olika anmälningar, rapporter m.m. som inkommit samt de kontakter som förvaltningen haft med familjen, som var bosatt i kommunen — att man åtminstone inför avgivandet av yttrandet till tingsrätten borde ha kontaktat socialförvaltningen i Botkyrka för att klargöra vem som bar ansvaret för eventuella vårdinsatser för K.

Med hänsyn till att utredningen och yttrandet som socialförvaltningen i Eskilstuna ingivit till tingsrätten varit sådana att tingsrätten haft ett fullgott underlag angående K:s personliga förhållanden för att kunna göra en riktig bedömning i påföljdsfrågan, finner jag inte anledning att gå vidare i saken.

Vårdnadsutredare bör inte utan båda parternas samtycke utses till s.k. kontaktperson i samband med umgängestillfällen

(Dnr 2177-1993)

L.H. och G.H. gifte sig 1987. De fick i äktenskapet sonen Henrik.

Den 23 december 1991 dömde Skövde tingsrätt till äktenskapsskillnad mellan makarna. De var då inte eniga rörande vårdnaden om Henrik. Tingsrätten hade den 17 april 1991 interimistiskt beslutat att G.H. skulle handha vårdnaden om pojken och att L.H. skulle ha rätt till i beslutet angivet umgänge. Samtidigt beslutade rätten att yttrande i vårdnadsfrågan skulle inhämtas från Socialnämnden i Skövde kommun.

Till utredare utsåg nämnden Margareta Solberg. Hon var verksam i en annan kommun. Orsaken till att hon utsågs var att L.H. ansåg att socialförvaltningen i Skövde var jävig.

I ett brev, som var ställt till socialtjänsten i Skövde, den 9 augusti 1991 klagade L.H. genom sitt ombud advokaten T.B. på det sätt som Margareta Solberg skötte vårdnadsutredningen. Han anförde därvid bl.a. följande.

— — — Vad han främst reagerar emot är att hon agerar som en kontaktperson. Hon skall vara med vid hämtandet och lämnandet av Henrik och har nu också tagit på sig att transportera Henrik till L.H. L.H. tillåts inte längre hämta Henrik. Det umgänge L.H. har med sonen Henrik är inte förbundet med några restriktioner typ att kontaktperson skall vara närvarande eller att annan person skall ombesörja hämtandet och lämnandet. Det är G.H. som helt utan grund framfört att hon är rädd för L.H. Margareta Solberg går helt i G.H:s ledband. Det kan starkt ifrågasättas om hon är objektiv och rätt person att handha utredningen. — — —

1:e familjerättssekreteraren Gunilla Karlsson och familjerättssekreteraren Pia Svensson svarade på T.B:s brev den 21 augusti.

I svaret angavs att förvaltningen inte avsåg att vidta någon ytterligare åtgärd med anledning av klagomålen mot Margareta Solberg. Gunilla Karlsson och Pia Svensson anförde därvid bl.a. följande.

1991-06-11 hemställde G.H. om bistånd i form av en kontaktperson, som skulle närvara vid hämtning och lämning av Henrik. Vi fann det då lämpligt att tillfråga Margareta Solberg som kunde närvara vid överlämning. Detta är en vanlig lösning att utredaren under utredningstiden närvarar vid överlämningen av barnet då det råder stora motsättningar mellan föräldrarna.

Margareta Solberg har gjort bedömningen att det råder så stora motsättningar mellan föräldrarna att Henrik far illa av att båda föräldrarna träffas vid överlämnande. Hon har därför valt att under en övergångsperiod skjutsa Henrik mellan föräldrarna.

L.H. klagade till JO på Socialnämnden i Skövde kommun. Han anförde bl.a. att Margareta Solberg fungerat som kontaktperson vid umgängestillfällena trots att ett sådant uppdrag inte går att förena med uppgiften att göra en vårdnadsutredning. Han riktade även kritik mot att Margareta Solberg och G.H. samåkt till olika möten med honom.

Yttrande inhämtades från Socialnämnden i Skövde kommun. Socialförvaltningens akt inlånades och granskades.

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 15 februari 1994 bl.a. följande.

— — —

Advokaten T.B. framförde till socialtjänsten kritik mot vårdnadsutredaren i augusti 1991. Han ifrågasatte därvid utredarens objektivitet och anförde särskilt att Margareta Solberg börjat fungera som kontaktperson i samband med L.H:s umgängestillfällen.

I ärenden angående vårdnad om och umgänge med barn ligger det i ärendets natur att motsättningarna mellan föräldrarna ofta är betydande och drabbar barnet negativt. Det gäller därför för socialtjänsten att agera med hänsyn till alla inblandade. De berörda skall kunna känna förtroende för förvaltningen och den som handlägger ärendet. Under alla omständigheter måste de ansvariga handla så att en förälder inte får intrycket av att utredningen inte genomförs med tillräcklig omsorg eller att utredaren inte är objektiv.

Förvaltningen gav Margareta Solberg i uppdrag eller godkände att hon skulle vara kontaktperson eller åtminstone fullgöra en kontaktpersons uppgifter. Samtidigt hade hon till uppgift att göra en vårdnadsutredning. Dessa båda uppgifter är inte utan vidare helt förenliga.

Frågan om Margareta Solbergs uppdrag diskuterades inte med L.H. Han fick närmare upplysningar om saken först sedan hans advokat hade skrivit till förvaltningen och klagat på Margareta Solberg.

Att en vårdnadsutredare mot den ene förälderns vilja ges uppgifter med anknytning till vårdnadsfrågan framstår i allmänhet som olämpligt. En sådan åtgärd kan föranleda föräldern att känna tveksamhet beträffande utredarens opartiskhet. När en sådan fråga ändå aktualiseras bör saken självfallet diskuteras med alla berörda. Jag är därför kritisk till att L.H. inte blev tillfrågad innan Margareta Solberg började som kontaktperson. Än mer anmärkningsvärt är att ny kontaktperson

inte utsågs när L.H. framförde klagomål mot Margareta Solbergs dubbla funktioner. Åtminstone då måste det ha stått klart för nämnden att L.H. hade invändningar mot att Margareta Solberg fungerade som kontaktperson och att förhållandet t.o.m. föranledde L.H. att känna tveksamhet beträffande utredarens opartiskhet. Nämnden har i sitt remissvar inte angett något skäl för sitt handlande i denna del. Detta kan inte tolkas på annat sätt än att nämnden inte har tillräcklig förståelse för den vikt som måste tillmätas de nu berörda frågorna.

— — —

I en vårdnadstvist överenskom föräldrarna, som hade gemensam vårdnad om barnet, att modern skulle träffa barnet i närvaro av en kontaktperson som socialnämnden utsåg. Kontaktpersonen har inte ansetts äga möjlighet att använda maktmedel för att hindra modern från att vid ett umgängestillfälle vara ensam med barnet. Kritik mot socialförvaltningen för att förvaltningen inte upplyst föräldrarna om kontaktpersonens befogenheter

(Dnr 1923-1993)

N. har tillsammans med sin tidigare hustru A. sonen M. född 1986. Vid den aktuella tiden, 1992, hade N. och A. gemensam vårdnad om M.

Efter att M. en tid hade vistats hos N., som bor i Västerås, meddelade N. i början av maj 1992 att han inte ämnade låta M. resa tillbaka till A., som bodde i Malmö. Han uppgav att orsaken härtill var att M. lämnat uppgifter som tydde på brister i A:s omvårdnad om M.

Socialtjänsten i Malmö inledde en utredning med anledning av den anmälan som N. gjorde dit. Under utredningen hade förvaltningen även kontakt med socialtjänsten i Västerås.

De inblandade förde diskussioner rörande A:s umgänge med M. när pojken vistades hos N. Socialförvaltningarna medverkade till olika lösningar. Under sommaren 1992 fick socialsekreteraren P. vid socialförvaltningen i Västerås i uppdrag att vara med vid A:s umgängestillfällen med M. Vid ett sådant tillfälle i oktober 1992 lämnade P. A. ensam med M. i Västerås. A. reste då till Malmö tillsammans med M. Vid denna tidpunkt var P. tjänstledig från förvaltningen.

N. klagade till JO på att P. vid det aktuella tillfället lämnade A. ensam med M. vilket innebar att A. kunde bege sig hem med pojken.

Individ- och familjenämnden i Västerås kommun anförde i yttrande till JO bl.a. följande.

Anledningen till att P. skulle medverka i samband med umgänget mellan A. och M. vid detta tillfälle var, att åklagarmyndigheten beslutat att lägga ner förundersökningen angående sexuellt umgänge — incest. Vi ville därför hålla vårt löfte till honom om bevakade umgängen. Vår bedömning var också att det var viktigt att umgänget kom till stånd utan onödigt dröjsmål.

P. hade vid den tidpunkten haft mer än 40 timmars kontakt med A. och M. Hon gjorde därför bedömningen att A. och M. skulle kunna umgås på egen hand och förutsatte att A. skulle hålla överenskommelsen.

Vi kan därför konstatera att N. har all anledning att vara missnöjd med vårt agerande eftersom vi därmed inte lyckades hålla vår överenskommelse med honom — d v s att M. skulle komma hem till N. efter umgänget med A.

N. och A. hade gemensam vårdnad om M. Vi hade kännedom om att åklagarmyndigheten beslutat att lägga ner förundersökningen. Vi kunde således inte lägga några formella hinder för A:s umgänge med M. Vårdnadsärendet är ännu inte avgjort.

Det vi slutligen kan hoppas på är att en liknande situation ej ska behöva upprepas, utan att M. ska få växa upp under trygga förhållanden och att han får rätt till båda sina föräldrar.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut den 17 december 1993 bl.a. följande.

A:s kontakter med M. under sensommaren och tidiga hösten ägde rum i närvaro av "kontaktperson". Åtminstone vid den aktuella tiden synes denna ordning inte ha motiverats av att socialtjänsten önskade skydda M. Orsaken till att P. var närvarande förefaller närmast ha varit att hennes närvaro utgjorde en förutsättning för att N. skulle tillåta kontakt mellan A. och M. Förvaltningens tillhandahållande av kontaktperson synes således närmast ha varit en form av bistånd åt föräldrarna med anledning av deras konflikt.

Ansvar för biståndet i form av kontaktperson synes ha vilat på socialnämnden i Västerås. Nämnden har även i sitt remissvar tagit på sig detta ansvar.

A. hade del i vårdnaden om M. och något beslut om ingripande enligt LVU förelåg inte. I den uppkomna situationen hade avtalats mellan föräldrarna att moderns umgänge skulle ske i närvaro av en kontaktperson. Avtalet hade visserligen tillkommit med den i och för sig orimliga utgångspunkten att den ene vårdnadshavaren vägrade den andre umgänge. Socialtjänsten hade fogat sig i situationen genom att medverka i överenskommelsen. Om kontaktperson finns i ett sådant fall är denne i allmänhet förhindrad att medge modern att vara ensam med barnet. Kontaktpersonen har dock inte några maktmedel mot en person som söker tilltvinga sig barnet. Kontaktpersonens skyldighet sträcker sig som regel inte längre än att neka modern att vara ensam med barnet.

I förevarande fall var P. kontaktperson. Hon hade vid denna tid inte någon befattning hos socialförvaltningen. Enbart i sin egenskap av kontaktperson står hon inte under JO:s tillsyn. Med hänsyn härtill gör jag inte något uttalande rörande hennes agerande vid det aktuella tillfället.

Viss kritik kan dock riktas mot socialförvaltningens handläggning av ärendet. Som anförts ovan hade socialtjänsten inte möjlighet att med tvång hindra A. från att vid det aktuella tillfället fritt få umgås med M. N. förefaller emellertid ha uppfattat kontaktpersonens befogenhet som mer omfattande. När socialtjänsten ställde upp med en kontaktperson

borde den ha upplyst föräldrarna om kontaktpersonens uppgifter och befogenheter. Några sådana upplysningar synes dock inte ha lämnats till N.

1994/95:JO1

Fråga om föräldrar till barn på daghem bör informeras när personal på daghemmet misstänks för övergrepp

(Dnr 4292-1993)

Anmälan

C.H. framförde klagomål mot Socialförvaltningen i Umeå kommun, Östra distriktet, för dess sätt att handlägga ett ärende rörande misstänkta sexuella övergrepp mot barn på ett av kommunens daghem. Sammanfattningsvis ansåg hon att socialförvaltningen brustit i sitt ansvar mot barnen och föräldrarna samt att man inte följt Socialstyrelsens allmänna riktlinjer vid handläggning av ärenden om sexuella övergrepp där det framgår att övriga föräldrar borde ha informerats om vad som hänt.

Utredning

Utredning och yttrande infordrades från Länsstyrelsen i Västerbottens län. Länsstyrelsen begärde i sin utredning in yttrande från Socialnämnden i Umeå kommun. Socialnämnden anförde därvid följande.

Inledningsvis vill vi markera att socialtjänsten ser allvarligt på allt som inryms inom begreppet "barn som far illa" och att vi prioriterar denna typ av ärenden. I här aktuellt ärende framfördes misstanke från en förälder efter uttalanden från en dotter, vars utsaga kunde tolkas som att sexuellt övergrepp skett från en manlig daghemspersonal. Vi gjorde bedömningen att vi som arbetsgivare skulle göra polisanmälan och omgående se till att den berörde erhöll annan arbetsplacering i första hand i avvaktan på polisutredningen.

Som brukligt är i denna typ av ärenden så föredrogs ärendet principiellt i "Barn som far illa-gruppens" akutgrupp där företrädare fanns för Socialtjänst, BUP och Polisen. Den aktuella flickan och hennes föräldrar erbjöds omgående kontakt med BUP.

I detta läge hade vi inom socialtjänsten att ta ställning till hur vi skulle agera när det gällde information till andra föräldrar på avdelningen och daghemmet samt personalen i stort på daghemmet. Utifrån en enda och relativt vag berättelse som flickan lämnat, att misstankarna framstod som mycket främmande för de som arbetat länge tillsammans med den misstänkte, att vi inte i detta läge ville skapa ev onödigt oro bland övriga föräldrar genom att informera om misstanken samt att det för den misstänkte skulle bli en omfattande spridningseffekt av den för honom mycket negativa anklagelsen, valde vi att ej gå ut med information till föräldragruppen på berörd avdelning.

I slutet av maj -93 erhöll vi besked från åklagarmyndigheten att åtal ej skall väckas då brott ej kan styrkas.

Ryktet om vad som ev hänt på daghemmet började dock sprida sig i föräldragruppen och flera föräldrar framförde misstankar om att deras barn ev blivit utsatta för sexuella övergrepp. Några föräldrar gjorde själva polisanmälan och i ett fall skedde polisanmälan från socialtjåns-

ten på föräldrarnas begäran. Någon tveksamhet att göra denna anmälan förelåg ej från vår sida och beskriven motvilja och gjorda citat i föräldraskrivelsen är inte en rätt beskrivning av aktuellt telefonsamtal.

Vid det möte som var den 15/9-93 med flertalet föräldrar på berörd avdelning samt företrädare för BUP och Polisen redogjorde vi för vårt ställningstagande enl ovan att ej gå ut med vidare information. Samtidigt tog vi till oss av den kritik som föräldrarna framförde och sa att det kanske hade totalt sett varit att föredra att tidigt gå ut med information till föräldragruppen. Vårt beslut att ligga lågt med informationen är givetvis det som i grunden förorsakat olika situationer som föranlett föräldrarna att framföra sitt missnöje över vår handläggning. Vi går därför ej ytterligare in på de olika delarna i deras skrivelse.

1993-10-13 beslutade åklagarmyndigheten att den återupptagna förundersökningen till följd av de senare anmälningarna skulle läggas ned då något brott ej kan visas.

Till följd av de många och svåra ställningstaganden som detta ärende har aktualiserat för oss som handläggare inom Socialtjänsten men även i vårt samarbete med Polisen o BUP har vi gjort en skrivelse till Socialstyrelsen med önskan att de om möjligt kan komma med ytterligare vägledning, utöver den som idag finns i Råd o Anvisningar, hur liknande ärenden bör handläggas, — — —.

Enl uppgift från BUP så är det 5 familjer som de haft kontakt med i detta ärende varav barn i 3 familjer varit föremål för behandling. F n pågår behandling i en familj där barn kommer med yttranden som enl BUP bekräftar att något har hänt.

Sammanfattningsvis vill vi framföra följande om vår handläggning av detta ärende:

att vi omgående efter det vi fick kännedom om misstanken om ev sexuellt övergrepp skilde den misstänkte från arbetet vid daghemmet samt gjorde polisanmälan.

att vi bedömde att vi i avvaktan på polisutredningen skulle ligga lågt med att informera t ex övriga föräldrar, då detta skulle kunna skapa obefogad oro samt att det för den misstänkte skulle innebära en spridning av en mycket negativ anklagelse.

att detta vårt val av informationsnivå bl a ledde fram till en ryktesspridning och senare stort missnöje bland berörd föräldragrupp.

att detta ärende har ställt oss inför många svåra frågor, vilka vi förhoppningsvis kan få ytterligare vägledning omkring ifrån Socialstyrelsen.

att samtliga de föräldrar som varit oroliga över om deras barn har varit utsatta för någon form av sexuella övergrepp har fått råd och stöd via BUP och för några barn också behandling.

att den tidigare formellt misstänkte daghemspersonalen ej kommer att återgå till barnomsorgen utan erhålla andra arbetsuppgifter.

Länsstyrelsen anförde i sitt yttrande följande.

Socialtjänstens viktigaste uppgift i den aktuella situationen, att sörja för barns skydd, tillgodosågs genom att den misstänkte genast skiljdes från sitt arbete.

Vad gäller frågan om valet av informationsnivå, ställer socialtjänsten en rad adekvata frågor i brevet till Socialstyrelsen. Frågorna belyser de svåra avväganden som måste göras. Länsstyrelsen delar dock socialtjänstens uppfattning att det "kanske hade totalt sett varit att föredra att tidigt gå ut med information till föräldragruppen".

Av socialnämndens uppgifter i ärendet i övrigt framgår att man handlagt denna svåra och grannliga situation på ett seriöst sätt.

Socialnämnden visar en uppriktig strävan mot att hantera dessa svåra ärenden på ett så bra sätt som möjligt.

1994/95:JO1

C.H. yttrade sig över remissvaret.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut den 30 mars 1994 följande.

Verksamheten vid ett daghem skall bedrivas i ordnade och säkra former. De föräldrar som har sina barn på daghemmet måste kunna vara förvissade om att barnet vid vistelsen tas om hand på ett omsorgsfullt sätt och att barnet inte utsätts för något som kan äventyra dess välbefinnande. I verksamheten får anses ligga en skyldighet att ge föräldrarna information, råd och stöd i frågor som rör barnets vistelse på daghemmet. Föräldrarna har därför rätt att erhålla information om alla förhållanden som angår barnet under vistelsen på daghemmet.

Jag kan inledningsvis konstatera att förvaltningen utifrån de uppgifter som framkom i mars 1993 om ett eventuellt sexuellt övergrepp mot ett barn på daghemmet skyndsamt vidtog åtgärder i form av en omedelbar omplacering av den person som misstankarna riktades mot samt en polisanmälan av saken. Vidare erbjöds det aktuella barnet och hennes föräldrar omgående kontakt med BUP. Man har sålunda omedelbart vidtagit sådana åtgärder att någon eventuell risk för barnens säkerhet inte längre förelegat.

Vad sedan gäller frågan om lämpligheten att informera övriga föräldrar till barn på avdelningen vill jag framhålla följande.

Förvaltningen erhöll kännedom om misstankarna i mars 1993. Anledningen till att man valde att inte lämna ut information till andra än personalen på avdelningen var bl.a. att inte skapa onödigt oro i föräldragruppen. Efter att rykten och misstankar spritt sig bland föräldrarna informerades dessa vid ett möte i september 1993 om det inträffade. Förvaltningens val att inte lämna ut information till föräldrarna för att bl.a. hindra oro och ryktesspridning fick således en motsatt effekt.

En av målsättningarna inom barnomsorgen är att det skall förekomma ett nära och förtroendefullt samarbete mellan personal och föräldrar. Bristande kontakt eller uteblivet ömsesidigt förtroende kan skapa osäkerhet hos barnet och lägga grunden till missförstånd och misstänksamhet hos bl.a. föräldrarna. Mot denna bakgrund måste det ha varit en svår uppgift för daghemspersonalen att hantera informationen i förhållande till föräldrarnas frågor med anledning av de misstankar och den oro som hade uppstått.

Socialstyrelsen har i sina Allmänna råd "Sexuella övergrepp mot barn" (1993:8 s. 84) uttalat följande i frågan om föräldrar bör informeras när personal inom barnomsorgen misstänks för övergrepp.

Vidare bör föräldrar till övriga barn informeras om vad som hänt och ställning tas till om även deras eventuella behov av hjälp skall utredas. — — — Observera dock sekretessbestämmelserna när det gäller barnen (gäller både inom barnomsorgen och hem för vård eller boende). Om vårdnadshavaren till det barn som varit utsatt inte vill att andra föräldrar skall få information måste personalen respektera detta och

informera utan att nämna vilket barn det gäller och/eller utan att gå in i detalj i det inträffade. Den misstänkte förövarens identitet kan inte skyddas med hänvisning till socialtjänstsekretess. Däremot kan sekretess föreligga enligt 5 kap. 1 § och 7 kap. 11 § sekretesslagen.

Misstanken om att en anställd förgripit sig på ett barn på ett daghem måste anses vara en sådan uppgift som direkt angår barnens förhållanden på daghemmet. Den information det är fråga om kan enligt min mening därför inte undanhållas föräldrarna till övriga barn. Barnens situation kan behöva utredas och genom att informera de berörda kan rykten, skvaller och misstankar förhindras.

Såsom länsstyrelsen och socialnämnden anfört borde således förvaltningen ha gått ut med information till föräldrarna i ett tidigare skede. Det är naturligtvis en grannlaga uppgift att bedöma i vilket skede detta skall ske och vilken information som skall lämnas ut. Jag nöjer mig med att konstatera att det närmast är en uppgift för socialförvaltningen och daghemspersonalen att avgöra tidpunkten för informationslämnandet. När förundersökning inletts bör tidpunkten bestämmas i samråd med polis och åklagare. Man bör vidare från sekretessynpunkt vara försiktig med den information som lämnas ut. Socialstyrelsens rekommendationer i detta hänseende är enligt min mening väl avvägda.

Med hänsyn till vad jag nu anfört anser jag att socialförvaltningen dröjt alldeles för länge med att lämna ut information om det inträffade till föräldrarna till övriga barn på daghemsavdelningen. Handläggningen av den typ av ärenden det här är fråga om är emellertid förenad med en mängd svåra avvägningar och jag nöjer mig därför med detta påpekande.

Fråga om socialtjänstens skyldighet att bevaka familjehemsplacerade barns intressen innefattar möjlighet att begära urinprov av familjehemsföräldrarna på grund av uppkommen misstanke om haschmissbruk

(Dnr 399-1994)

A.A. och M.A. riktade i en anmälan klagomål mot Socialförvaltningen i Gnesta kommun och anförde därvid bl.a. följande. De har sedan december 1992 två barn familjehemsplacerade hos sig. Den 21 januari 1994 kom två familjehemssekreterare på besök. Efter samtal om vardagliga saker skulle besöket avslutas. Familjehemssekreterarna sade då att det inkommit en anonym anmälan till socialtjänsten om att A.A. och M.A. regelbundet skulle röka hasch och att de därför skall lämna urinprov för att vederlägga detta påstående. A.A. och M.A. kände sig mycket chockade och kränkta av händelsen och den påföljande utredningen. De ifrågasatte bl.a. om inte socialtjänsten borde ha utrett eller undersökt misstanken om haschmissbruk närmare innan krav om provtagning framställdes. De motsatte sig i och för sig inte på något sätt att lämna prov men kände sig kränkta av att behöva göra detta innan någon närmare undersökning av förhållandena hade inletts.

Socialförvaltningen i Gnesta kommun inkom med skriftliga upplysningar i ärendet.

1994/95:JO1

A.A. och M.A. har yttrat sig över remissvaret.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut den 24 maj 1994 följande.

Socialnämnden skall enligt 26 § socialtjänstlagen medverka till att de underåriga som är placerade i familjehem får god vård och fostran och att uppväxtförhållandena i övrigt är gynnsamma.

Av utredningen framgår att socialtjänsten med hänsyn till den anonyma anmälan om att regelbunden haschrökning förekom i familjehemmet ansåg att förhållandet borde klarläggas. Jag har inte någon erinran mot den bedömningen.

Av remissvaret har framgått att familjehemssekreterarna vid besöket den 21 januari 1994 när den anonyma anmälan redovisades frågade familjehemsföräldrarna om de var beredda att lämna urinprov redan samma dag. Vidare har det i de fortsatta kontakterna uttalats att man från socialförvaltningens sida "klargjorde på nytt att uppdraget från socialchefen innebar att familjehemmet snarast skulle lämna prov" och att man "begärde" att de skulle lämna urinprov.

De som upplåter sitt hem för vård av andra barn än sina egna har av socialtjänsten erhållit ett förtroendeuppdrag. Det föreligger ingen rättighet att erhålla eller behålla ett sådant uppdrag. Socialtjänstens ansvar är ensidigt att se till att de placerade barnen får god vård. Även obevisade och lösa misstankar om att familjehemsföräldrarna inte uppfyller detta krav kan således leda till att uppdraget tas tillbaka. Ofta måste dock hänsynen till de placerade barnens bästa — dvs. att de inte opåkallat tvingas byta familjehem — leda till att negativa påståenden om familjehemmet undersöks noggrant. Familjehemsföräldrar har emellertid inte det skydd som lagstiftningen ger biologiska föräldrar i rätten att behålla ett barn hos sig.

Det sagda innebär att socialtjänsten till skydd för ett familjehemsplacerat barn kan tvingas uppträda på ett sätt som kan uppfattas som bryskt och som inte kan anses godtagbart när det gäller barnets biologiska föräldrar.

Socialnämnden har i sitt yttrande till JO i viss mån medgett att anmälan kunnat framföras på ett för familjehemmet skonsammare sätt och beklagat att familjehemmet känt sig starkt ifrågasatt och misstrott.

Det är givetvis beklagligt att familjehemsföräldrarna uppfattat uppträdandet från socialtjänstens sida som kränkande. En sådan effekt kan emellertid dessvärre vara ofrånkomlig för att socialtjänsten skall kunna uppfylla sin skyldighet att bevaka de placerade barnens intresse. Jag finner därför inte skäl till ytterligare uttalanden med anledning av anmälan.

Åtgärder i ärende rörande misstänkta sexuella övergrepp mot barn. Frågor angående bl.a. lagligheten av socialtjänstens medverkan till polisförhör och läkarundersökning av små barn utan vårdnadshavarens samtycke

1994/95:JO1

(Dnr 1690-1991)

1 Bakgrund

Carl, som är född 1985, vistades tidigare på ett daghem i Hammarö. Den 12 mars 1991 lämnade personalen på daghemmet vissa uppgifter till Socialförvaltningen i Hammarö kommun angående Carl. Uppgifterna, som avsåg misstankar om att Carl hade blivit utsatt för sexuella övergrepp, ledde till att en utredning enligt 50 § socialtjänstlagen (SoL) inleddes vid socialförvaltningen. Vidare sammankallades en samrådsgrupp bestående av representanter från socialförvaltningen, polisen och barnpsykiatriska kliniken. Samrådsgruppen träffades på förmiddagen den 13 mars 1991. Sammanträdet ledde till att socialförvaltningen samma dag gav in en anmälan till Polismyndigheten i Karlstad angående misstänkta övergrepp mot Carl från faderns sida.

Samma dag begav sig personal från socialförvaltningen till daghemmet. I sällskap med Carl och en barnskötare for man på eftermiddagen till polisen, varefter polisförhör med Carl hölls. Därefter genomgick Carl läkarundersökning i närvaro av en socialsekreterare och barnskötaren.

Polisen ansåg det nödvändigt att hålla ytterligare förhör med Carl påföljande dag. Vidare skulle ett analysresultat från läkarundersökningen redovisas först då. Med anledning härav beslutade socialnämndens ordförande den 13 mars 1991 — efter det första polisförhöret och efter det att läkarundersökningen genomförts — om omhändertagande av Carl jämlikt 6 § lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Härefter informerades Carls föräldrar om det inträffade. Carl placerades efter omhändertagandebeslutet på ett barnhem under natten.

Sedan analysresultatet var klart och ytterligare polisförhör med Carl hållits, upphävdes omhändertagandebeslutet den 14 mars 1991. Förundersökningen lades ner den 19 mars 1991. Utredningen vid socialförvaltningen avslutades den 29 april samma år.

2 Anmälan

I en anmälan till JO begärde T.B., som är far till Carl, att Hammarö kommuns agerande och beslutet om omhändertagande av Carl skulle granskas. I anmälan anfördes bl.a. att tillräcklig grund för ingripande inte förelegat och att uppgifterna beträffande Carl i stället borde ha tagits upp med föräldrarna.

3.1 Yttrande från Socialnämnden i Hammarö kommun

Yttrande infordrades från Socialnämnden i Hammarö kommun.

I yttrandet redovisades de händelser som ledde fram till att daghemmets personal kontaktade socialförvaltningen angående Carl. Vidare anfördes i yttrandet bl.a. följande.

När misstanke om sexuella övergrepp finns sammankallas en samrådsgrupp bestående av representant från socialtjänsten, barnpsykiatri och polis. 1991-03-13 träffades den aktuella samrådsgruppen. Ärendet kring Carl diskuterades först anonymt. Man konstaterade att en polisanmälan var nödvändig utifrån det underlag som redovisats ovan. Polisen ansåg det angeläget att höra Carl redan samma dag.

Samma förmiddag träffade utredarna Carl för att förbereda honom på besöket hos polisen. För att göra situationen trygg för Carl beslutas att en personal från daghemmet skulle följa med.

Under polissamtalet eller förhöret med Carl framkom ingenting som kunde styrka misstanke om brott. Polisen ansåg det nödvändigt med fortsatta samtal/förhör nästkommande dag och en läkarundersökning ansågs nödvändig. En läkare hade kontaktats tidigare på dagen och hade beredskap för en undersökning direkt efter polisbesöket. Carl fick pusta ut en stund efter polisförhöret och förbereddes därefter på att han skulle till doktorn.

Vid läkarundersökningen framkom att någonting fanns i ändtarmen hos Carl. Man kunde inte utan analys konstatera om det var spermier eller svampbakterier. Resultatet av analysen skulle komma nästkommande dag.

Utredningen var inne i ett skede då det krävdes ytterligare polisutredning nästkommande dag samt svar på analys om det fanns spermier eller svampbakterier i Carls ändtarm. Slutsatsen blev att ett omedelbart omhändertagande var nödvändigt för att möjliggöra fortsatt polisutredning och att tillgodose Carls eventuella behov av skydd samt att möta och ta hand om familjens kris i den aktuella situationen.

Plats för Carl hade förberetts på barnhemmet Flöjten. Och modern skulle få följa med dit och natta Carl för att lindra Carls upplevelser.

Den förberedda läkarundersökningen drog ut på tiden. Socialtjänstens utredare ville själva informera föräldrarna i lugn och ro och av den anledningen informerades inte fadern om var Carl vistades av barnomsorgspersonalen. Informationen lämnades senare när både modern och fadern var tillsammans. Mamman erbjöds följa med och natta Carl samt att besöka honom dagen därpå om utredningen skulle dra ut på tiden. Modern följde med och nattade Carl.

Nästkommande dag fortsatte polisförhöret med Carl. Inget framkom som kunde föranleda ett åtal. Provswaren från läkarundersökningen visade ej heller någon grund för sexuellt övergrepp. Polisutredningen las därför ner. Samma dag upphörde beslutet om omedelbart omhändertagande och modern kunde hämta hem Carl.

Föräldrarna erbjöds kontakt med läkare på barnpsyk för att få stöd i den uppkomna krisen.

Föräldrarna var mycket besvikna på förskolepersonalens agerande och på socialtjänstens hela handläggning. Föräldrarna ansåg vidare att det var uteslutet att Carl skulle kunna vara kvar på det aktuella daghemmet. Familjen beviljades därmed förtur och erhöll placering på ett annat daghem. Familjen har erbjudits fortsatt kontakt med barn-

psyk för att bearbeta det inträffade. De fick under samtal möjlighet att diskutera både Carls situation och utredningsförfarandet med handläggarna.

1994/95:JO1

1991-04-29 avslutades utredningen enligt § 50 SoL med motivering att inget hade framkommit som kunde föranleda ytterligare åtgärder från socialnämnden.

3.2 Genomgång av socialakt m.m.

Kopior av socialnämndens resp. polismyndighetens handlingar i ärendet infordrades. Vidare inhämtade föredraganden per telefon vissa muntliga upplysningar från socialförvaltningen och polismyndigheten.

3.3 Utredning och yttrande från Regionåklagarmyndigheten i Karlstad

I JO:s ärende infordrades den 4 december 1991 yttrande från Regionåklagarmyndigheten i Karlstad bl.a. i frågan hur förhör med små barn kan komma till stånd i de fall vårdnadshavaren inte bör underrättas. I yttrande anförde regionåklagarmyndigheten — såvitt är av intresse för JO:s granskning av socialnämndens handläggning — bl.a. följande.

Ett förhör med barnet inom ramen för en förundersökning är ett sådant förhör som avses i 23 kap 6 § RB (rättegångsbalken). Barnet är att anse som målsägande. Mot en målsägande kan i princip inga tvångsmedel tillgripas. Bestämmelserna i 23 kap 7 § RB om medtagande och hämtning till förhör är i och för sig tillämpliga men bör användas med en betydande restriktivitet. Det normala är att den som skall höras i god tid kallas till förhöret, som skall arrangeras så att det medför minsta olägenhet och tidsspillan för den som skall höras (5 § förundersökningskungörelsen). Hur skall man då kalla ett litet barn till förhör? Ja, det normala måste ju vara att kallelsen görs genom barnets vårdnadshavare, detta såväl med hänsyn till föräldrabalkens bestämmelser om vårdnad som föreskriften i 23 kap 10 § fjärde stycket RB, enligt vilken vårdnadshavaren bör vara med vid ett förhör med ett barn under 15 år, om det kan ske utan men för utredningen. Problemet är emellertid att om förundersökningen avser misstanke om övergrepp mot barn från vårdnadshavarens sida det i regel måste anses innebära men för utredningen, inte bara att vårdnadshavaren är närvarande vid förhöret utan att han överhuvudtaget får reda på att ett förhör skall hållas med barnet. Är det fråga om två vårdnadshavare gäller detta även i förhållande till den andre, om de båda lever tillsammans. I dessa fall måste alltså vårdnadshavaren ställas åt sidan, men vem kan då anses äga företräda barnet? Ja, är barnet omhändertaget med stöd av 6 § LVU torde det inte vara något problem. Omhändertagandebeslutet innebär visserligen inte att vårdnadshavaren har skilts från den rättsliga vårdnaden, men genom ingripandet har socialnämnden inträtt vid sidan av vårdnadshavaren eller i dennes ställe och därigenom fått samma skyldigheter och befogenheter som tillkommer vårdnadshavaren i den omfattning som behövs för vårdens genomförande (jfr 11 § LVU). Det torde därför inte råda någon tvekan om att det tillkommer socialnämnden eller dess företrädare att ta till vara barnets intressen och se till att barnet inställs till förhör, om barnet har omhändertagits enligt 6 § LVU.

För det fall barnet inte är omhändertaget enligt 6 § LVU synes frågan vara mer problematisk. Det kan anmärkas att det i praktiken knappast kan vara ovanligt att skäl finns för att inleda en förundersökning och alltså hålla förhör med barnet utan att det samtidigt behöver

finnas grund för ett omhändertagande. För inledande av förundersökning krävs nämligen enligt 23 kap 1 § RB inte mer än att "det finns anledning att anta" att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats, medan det för ett omhändertagande krävs att "det är sannolikt" att den unge behöver beredas vård. Uttrycket sannolikt torde anses innebära ett förhållandevis strängt krav i fråga om både det material som bedömningen grundas på och bedömningens räckvidd och kvalitet (jfr Bramstång, Sociallagstiftningen s 300 ff).

Enligt min mening får det anses tveksamt om socialmyndigheten har rätt att inställa ett barn till ett polisförhör utan att barnet är omhändertaget enligt 6 § LVU. Den befogenheten torde knappast kunna inrymmas under bestämmelsen i 50 § socialtjänstlagen, enligt vilken socialnämnden har skyldighet att utreda vad som har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Mot en sådan tolkning talar socialtjänstlagens grundläggande krav på samtycke från den enskilde för att en åtgärd skall få vidtas (jfr dock Bramstång, a a s 151 ff). Och den tidigare berörda bestämmelsen i 23 kap 10 § fjärde stycket RB tar sikte endast på vårdnadshavarens rätt att närvara vid förhör med barnet. Den ger alltså inte stöd att åsidosätta vårdnadshavarens befogenhet att företräda barnet i samband med kallelse eller inställelse till förhör. Lagen (1988:609) om målsägandebiträde torde inte heller erbjuda någon lösning, även om lagen i och för sig är tillämplig i brottmål av den aktuella typen.

3.4 Yurande från Socialstyrelsen och Riksåklagaren

Den 31 mars 1992 beslutade JO att inhämta yttrande dels från Socialstyrelsen, dels från Riksåklagaren.

I remissen till Socialstyrelsen angavs att yttrandet skulle avse lagligheten av socialtjänstens medverkan till att förhör av små barn kommer till stånd utan vårdnadshavarens samtycke och utan att omhändertagande enligt LVU beslutats.

Yttrande från Riksåklagaren infordrades i frågan om lagligheten av förhör och läkarundersökning av små barn utan att vårdnadshavaren underrättas. Vidare önskades synpunkter på ett eventuellt behov av lagändring.

3.4.1 Yttrande från Socialstyrelsen

I yttrandet från Socialstyrelsen, som inkom till JO den 16 juli 1992, anfördes bl.a. följande.

Utredningsskyldigheten enligt 50 § SoL ger socialtjänsten befogenhet att utan samtycke av vårdnadshavarna inleda en utredning. En förutsättning för att socialtjänsten skall kunna ta hand om barnet eller medverka till att polisförhör kommer till stånd utan vårdnadshavarens medgivande är emellertid att ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU föreligger.

Ett beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU är ett beslut varigenom den sociala nämnden avgör ärendet. Ärendet avser myndighetsutövning mot vårdnadshavarna som parter och som representanter för barnet. Enligt 21 § förvaltningslagen skall part underrättas om sådant beslut.

Myndigheten bestämmer om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på annat sätt. Något krav om omedelbar underrättelse finns inte. Formellt sett skulle man därför kunna dröja viss tid med att underrätta föräldrarna om beslutet enligt

6 § LVU. Enligt Socialstyrelsens bedömning är det emellertid olämpligt att avvakta med underrättelsen. Den bör ske så snart det är praktiskt möjligt. Vårdnadshavarna bör inte behöva sväva i okunnighet om vad som skett med barnet. Senast vid den tidpunkt då vårdnadshavarna beräknar att återse barnet bör därför dessa underrättas om beslutet. Det skall även uppmärksammas att vårdnadshavarna med stöd av 16 § förvaltningslagen i princip har rätt till insyn i ärendet. Här måste bl.a. hänsyn tas till regeln i 14 kap 4 § andra st. sekretesslagen om sekretess gentemot vårdnadshavare.

3.4.2 Yttrande från Riksåklagaren

Yttrandet från Riksåklagaren inkom till JO den 14 april 1993.

Riksåklagaren pekade i sitt yttrande på en rad rättsliga problem som kan uppstå när en underårig och dennes vårdnadshavare har motstridiga intressen i samband med brottsutredning och lagföring. Bl.a. anfördes i yttrandet att det föreligger oklarheter rörande vilka befogenheter socialnämnden har när det gäller att få ett barn att medverka i en brottsutredning där vårdnadshavaren kan ha intressen som strider mot barnets. I yttrandet ifrågasattes således bl.a. om ett omhändertagande enligt LVU ger ett rättsligt stöd för en socialnämnd att inställa ett barn till förhör mot barnets vilja eller att till förhör inställa barn som är så små att de inte själva kan uttrycka någon vilja. Slutligen togs i yttrandet upp frågor angående förändringar av den sociala lagstiftningen vad gäller socialnämndens befogenheter att företräda underåriga vid brottsutredningar.

3.5 Ytterligare åtgärder i JO:s ärende

Inkomna yttranden översändes till T.B. för påminnelser. Yttrandena tillställdes också socialnämnden för kännedom. T.B. yttrade sig över vad socialnämnden anfört i ärendet.

3.6 Ärendet delas upp

Sedan nu redovisade utredningsåtgärder vidtagits, beslutades att de delar som berör polisen och åklagarmyndigheten skulle läggas upp som ett särskilt ärende (dnr 1654-1993) för att handläggas av chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh.

4 Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 13 oktober 1993 följande.

Inledningsvis vill jag framhålla att min granskning i detta ärende enbart omfattar frågor som rör socialtjänstens åtgärder i samband med misstänkta övergrepp mot barn. Frågor som har anknytning till polismyndighetens befogenheter att hålla förhör med barn m.m. ingår i det ärende som handläggs inom Claes Eklundhs tillsynsområde.

Ett barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Barnet skall behandlas med aktning för sin person och egenart och får inte utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling.

Framför allt i de tidiga barnåren är barnet helt beroende av sin vårdnadshavare eftersom barnet självt inte kan påkalla stöd och hjälp mot missförhållanden i hemmet.

Enligt 71 § andra stycket socialtjänstlagen (SoL) är myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom, andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten samt anställda vid sådana myndigheter m.fl. skyldiga att genast till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd.

Anmälningsplikten gäller vid kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Anmälningsplikten förutsätter således inte att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa. Även uppgifter som är svårbedömda eller obestyrkta skall alltså anmälas, om de tyder på att ett barn kan vara i behov av stöd eller hjälp från socialnämndens sida. Det ankommer därefter på socialnämnden att föranstalta om erforderlig utredning för att utröna om behov av åtgärder föreligger.

Bestämmelserna i 71 § andra stycket SoL riktar sig emellertid inte till anställda inom den socialnämnd till vilken anmälan skall ske. Det är dock självklart att personalen vid den egna myndigheten — t.ex. de anställda vid ett av nämndens daghem — inte har en mindre långt gående skyldighet att anmäla misstänkta missförhållanden. Detta följer av anställningsförhållandet. Anmälan skall i sådana fall ske till behörig person eller behörigt organ inom nämnden eller förvaltningen.

Enligt 50 § SoL skall nämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt, t.ex. genom en anmälan enligt 71 § SoL eller av ovan berört slag, kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

De nyss återgivna bestämmelserna har tillkommit för att tillförsäkra barn erforderligt skydd. Det kan inte undvikas att det i vissa fall förekommer anmälningar som för de anhöriga framstår som opåkallade. Jag har förståelse för att de personer som därvid känner sig orättmätigt utpekade i en anmälan blir upprörda på grund av denna och den därpå följande utredningen. Med hänsyn till att syftet med bestämmelserna är att skydda barnet måste dock i viss utsträckning de olägenheter som uppkommer accepteras.

Av vad som ovan sagts följer att det förelåg en skyldighet för daghemspersonalen att till socialnämnden anmäla misstänkta missförhållanden beträffande Carl. Vad som framkommit om anledningen till anmälan och vad som föregick denna ger mig inte skäl att kritisera daghemspersonalen.

Vad så gäller socialnämndens åtgärd att företa en polisanmälan kan följande noteras.

Någon lagstadgad skyldighet för socialnämnden att göra polisanmälan föreligger inte. Med utgångspunkt från socialtjänstens skyldighet att värna om barns säkerhet och trygghet får det dock i allmänhet anses åligga socialnämnden att snarast polisanmäla misstänkta övergrepp mot barn.

Om socialtjänsten själv börjar utreda misstankar om övergrepp kan polisens arbete försvåras. Ett viktigt skäl att göra polisanmälan när man misstänker övergrepp är att man därigenom kan bidra till att skydda barnet och eventuellt också andra barn från ytterligare brott av gärningsmannen. Ett annat skäl är att man i regel först genom en anmälan kan få till stånd en tillförlitlig utredning angående brottet. En sådan utredning kan många gånger vara en nödvändig förutsättning för att man skall kunna ta ställning till om misstankarna motiverar åtgärder till skydd och hjälp för barnet. Det ligger också i den misstänktes intresse att utredningen sköts professionellt, dvs. av de myndigheter som har till uppgift att utreda och beivra brott.

Riskerna med att avvakta med att polisanmäla ett övergrepp mot barn kan vara bl.a. att den misstänkte hinner bygga upp ett försvar före polisförhöret eller att utredningen på annat sätt försvåras. Socialnämnden bör således inte göra någon mer omfattande utredning innan man tar ställning till om polisanmälan bör göras.

I detta fall skedde polisanmälan genast efter samrådsgruppens möte. Någon anledning för mig att uppehålla mig vid denna fråga föreligger ej.

Enligt 6 § LVU får socialnämnden besluta att den som är under 20 år omedelbart skall omhändertas, om

1. det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av denna lag, och

2. rättens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras.

Vidare föreskrivs i stadgandet att om socialnämndens beslut om omhändertagande inte kan avvaktas, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om omhändertagande. Beslutet skall i så fall anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

Paragrafens tillämpning bygger på en sannolikhetsbedömning rörande den unges behov av vård med stöd av lagen. Det måste på goda grunder kunna antas att sådan vård är nödvändig för att ett omhändertagande skall kunna ske. Om det är fråga om en akut situation måste dock möjligheterna att tillämpa bestämmelsen vara större än annars. Vidare måste man göra en prövning av om rättens beslut om vård kan avvaktas. Om det är fråga om misstanke om misshandel eller andra övergrepp gör sig därvid barnets behov av skydd naturligen starkt gällande. Endast om barnets säkerhet på annat sätt kan garanteras kan man, om förutsättningarna för omhändertagande i övrigt är uppfyllda, underlåta att fatta beslut härom.

Ett beslut om omhändertagande medför i princip att socialnämnden vid sidan av vårdnadshavaren erhåller samma befogenheter och skyldigheter som denne vad gäller barnet i den omfattning som behövs för att genomföra vården.

Som redovisats ovan har socialnämnden ett särskilt ansvar att värna om barns säkerhet och trygghet. När det gäller misstänkta övergrepp mot en underårig och andra liknande missförhållanden har social-

nämnden därvid en skyldighet att tillse att den underårige bereds erforderligt skydd och nödvändig vård. I dessa sammanhang är en polisutredning rörande övergreppen ofta betydelsefull. Vid sådant förhållande måste inställande av barnet till ett polisförhör som rör de misstänkta övergreppen anses ingå i de befogenheter som tillkommer socialnämnden med stöd av ett beslut om omhändertagande enligt 6 § LVU. Någon annan grund för socialnämnden att utan vårdnadshavarens medgivande vidta en sådan åtgärd finns inte.

Av det sagda följer att Socialnämnden i Hammarö kommun saknade lagligt stöd för sin åtgärd att inställa Carl till polisförhöret. En förutsättning för att vidta denna åtgärd var att ett beslut om omhändertagande hade fattats. Detta skedde emellertid först i ett senare skede. Det saknas anledning för mig att göra några uttalanden beträffande frågan huruvida detta beslut i sig var motiverat.

Det har inte gått att klarlägga vem som fattade beslutet om att låta Carl genomgå en läkarundersökning. Enligt 32 § LVU får socialnämnden i ett ärende enligt LVU besluta om läkarundersökning av den unge samt utse läkare för undersökningen. Bestämmelsen innebär i princip att socialnämnden får besluta om läkarundersökning mot vårdnadshavarens vilja i ett ärende enligt den angivna lagen. Det ligger dock i sakens natur att nämnden endast i undantagsfall bör utnyttja en sådan befogenhet (jfr beträffande motsvarande bestämmelse i den äldre lagstiftningen rörande vård av unga prop. 1979/80:1 s. 603).

En förutsättning för att genomföra en läkarundersökning i enlighet med det angivna stadgandet är givetvis att ett formellt beslut härom har fattats. Det bör därvid observeras att en begäran om polishandräckning för att genomföra läkarundersökningen utgör en sådan fråga som inte får delegeras till annan än ett av nämndens utskott (jfr 47 § SoL). Det kan vidare enligt min uppfattning inte komma i fråga att med stöd enbart av 32 § LVU utan vårdnadshavarens vetskap genomföra en läkarundersökning av barnet. Om vårdnadshavaren motsätter sig läkarundersökning kan vidare denna omständighet, tillsammans med vad som i övrigt framkommit i ärendet, utgöra tillräcklig anledning för socialnämnden att fatta beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU.

Som påpekats bl.a. av Regionåklagarmyndigheten i Karlstad är det av vikt att de myndigheter som deltar i s.k. samrådsgrupper gör klart för sig vem som har att fatta olika beslut rörande det ärende som behandlas. Som regionåklagarmyndigheten anfört är det inte godtagbart att de i gruppen ingående deltagarna formlost "pratar ihop sig" om lämpliga åtgärder. Självfallet måste en myndighet fatta beslut inom sitt eget ansvarsområde samt dokumentera dessa beslut. Det är beklagligt att någon sådan dokumentation när det gäller läkarundersökningen inte har skett i detta fall.

Som Socialstyrelsen anfört föreligger en skyldighet för socialnämnden att underrätta vårdnadshavaren om ett beslut om omhändertagande. Jag delar vidare Socialstyrelsens uppfattning att en sådan underrättelse som huvudregel skall ske så snart det är möjligt.

Som framgått av det anförda finns det anledning att rikta kritik mot socialnämnden för dess handläggning av ärendet rörande Carl, framför allt när det gäller nämndens åtgärd att utan föräldrarnas vetskap medta Carl till polisförhör. Jag finner dock inte skäl att gå vidare i saken utan stannar med den kritik som ligger i det nyss sagda.

1994/95:JO1

Omsorgen om en pojke med epilepsi som vid elva års ålder omhändertagits för vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) — en granskning av handläggningen vid Gottsunda kommundelsnämnd i Uppsala och av de för den medicinska vården ansvariga läkarnas åtgärder i ärendet. Även fråga om länsstyrelses tillsynsansvar

(Dnr 332-1992, 1773-1992 och 2305-1993)

Bakgrund

Daniel Sigström föddes den 13 oktober 1977. Han var son till Marianne Sigström och Urban Tibor. Daniel avled i samband med ett epileptiskt anfall den 24 april 1992.

Om Daniels uppväxtförhållanden är bl.a. följande känt.

Föräldrarna separerade när Daniel var tre år gammal. Marianne Sigström erhöll för sig och sin son stöd och hjälp i olika former. Familjen hade bl.a. stöd av kontaktfamiljer. Daniel bereddes också förtur till daghem. Han fick därefter plats på specialförskola och i skoldaghem. Under tiden april 1987—december 1988 var Daniel elev på Dormsjöskolan. Under tiden därefter och fram till i juli 1989 var Daniel inskriven på Lindgårdens barnhem.

Daniel var sedan sex månaders ålder känd vid barnmedicinska kliniken, Akademiska sjukhuset i Uppsala. Daniel var under sina första levnadsår mycket infektionskänslig. Infektionsbenägenheten minskade under senare år. Av ett intyg den 16 oktober 1989 utfärdat av de behandlande läkarna vid Akademiska sjukhuset överläkaren Bo Strömberg och överläkaren Torsten Tuvemo framgår bl.a.

År 1982 fick Daniel kramper, vilka efter utredning bedömdes som orsakade av en psykomotorepilepsi. Behandling påbörjades och Daniel blev anfallsfri. Han var därefter utan anfall fram till 1986, då medicinen sattes ut. Med anledning av att Daniel på nytt fick anfall återinsattes medicinen. Bo Strömberg anför vidare:

Efter detta inte anfallsfri, trots adekvat serumkoncentration. Anfallsfrekvensen har dock ett klart samband med stress och oro och när sådana faktorer minimeras har också anfallssituationen blivit betydligt bättre. — — — I 9-årsåldern konstateras att Daniel började komma in i puberteten. Detta föranledde utredning 1987. Några hormonella avvikelser kunde inte konstateras utöver för åldern höga könshormonvärden passande med den tidiga puberteten. Däremot noterades med datortomografi och magnetkameraundersökning av skallen en förändring i hypothalamusområdet av oklar natur. Man misstänkte i första hand missbildning alternativt en tumör och förnyad undersökning planerades ett halvår senare. Denna undersökning kom dock inte till stånd förrän sommaren 1989, dvs två år senare. — — — En ny

undersökning är nu trots allt genomförd och den tidigare påvisade förändringen, utgången från nedre delen av hypothalamus strax bakom hypofysstjälken, ser helt oförändrad ut och har utseendet av en missbildningstumör så kallat hamartom. Denna förändring kräver ingen behandling, då sannolikheten för att tumören skall börja växa är minimal. Regelbundna magnetkamerakontroller är dock indicerade. Någon hormonell behandling är inte heller aktuell.

Daniel har också under flera år varit aktuell hos barnmedicinska klinikkens psykolog samt på barn- och ungdomspsykiatriska kliniken p g a beteendestörningar samt relationsproblem till modern.

Sammanfattningsvis kan sägas att den nu påvisade missbildningstumören har ett klart samband med Daniels tidiga pubertet. Den kan också ha ett samband med hans epilepsi, även om några säkra bevis för detta inte föreligger. Ett samband kan också finnas mellan Daniels beteendeproblem å ena sidan samt den påvisade missbildningstumören och hans epilepsi, även om andra faktorer också kan ha bidragit.

Den 27 juni 1989 beslöt sociala utskottet vid Gottsunda kommunalnämnd att bevilja Daniel bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen (SoL) i form av familjehemsplacering hos makarna Albihn i Härnösand. Beslutet föregicks av en av familjehemssekreteraren Mona Salander gjord familjehemsutredning.

Enligt en den 7 juli 1989 upprättad arbetsplan skulle följande gälla i fråga om Daniels umgänge med modern och andra närstående.

Veckokontakt med modern:

Daniel kan ha telefonkontakt med modern en gång per vecka. Modern kommer då att ringas upp av Christina Albihn och även få möjlighet att själv tala med Daniel.

Månadsumgänge för Daniel och modern:

En gång per månad kommer Daniel att få träffa sin mamma, modern kan då alternativt resa till Härnösand med socialsekreterare över dagen och besöka Daniel alternativt kan Daniel resa till Uppsala och träffa modern i bostaden då lämpligen tillsammans med annan vuxen person exempelvis Claes, Tina eller en kontaktperson.

Överenskommelse träffas inför varje besökstillfälle med familjehemmet, Marianne och handläggaren.

Umgänge med syskon och biologisk far:

Detta umgänge kan ingå i det månatliga umgänge som Daniel har med sin familj. Han kan då umgås alternativt med mor eller syskon/fadern alternativt träffa dem under samma hem i Uppsala.

Marianne Sigström samtyckte till familjehemsplaceringen, men hävdade att den skulle ske med stöd av socialtjänstlagen och inte med stöd av LVU.

Gottsunda kommunalnämnd, sociala utskottet, beslöt den 27 juni 1989 att ansöka om vård för Daniel med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

Enligt en till utredningen fogad vårdplan skulle följande punkter särskilt beaktas:

1. Umgången med biologisk moder, fader och halvsyskon kan ske i den mån det sker under betryggande former för Daniel. Umgångestillfällena organiseras av fosterföräldrar och handläggare.

En förutsättning att umgänge i det biologiska hemmet kan ske är att andra vuxna finns närvarande under hela besökstillfället. Detta gäller även då Daniel och moder umgås ensamma under en viss tid. Umgångestidens längd bestäms från gång till annan av handläggare och fosterföräldrar.

2. Besöksresor för modern kan ske tillsammans med handläggare.

3. Umgänge med biologisk far kan ske i den mån detta är möjligt. Detta beslutas i samarbete med familjehemmet och handläggaren.

Länsrätten i Uppsala län beslöt den 31 augusti 1989 att Daniel skulle beredas vård med stöd av 1 § andra stycket 1 lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) i dess lydelse före den 1 juli 1990 (numera 2 § LVU). Under rubriken Domskäl anförde länsrätten:

Marianne Sigström har i drygt elva års tid från socialförvaltningen erhållit olika hjälpinsatser för sig och Daniel. Familjen har bland annat haft s.k. hemmahosare, fyra kontaktfamiljer och genom förtur erhållit daghem. Daniel har vidare haft plats på specialförskola, skoldaghem och varit inlagd på barnpsykiatrisk klinik. Han har varit elev på vårdhemmet Dormsjöskolan och är nu placerad i familjehem. Ett återkommande mönster är att planerad vård, skolgång eller placering har avbrutits av olika skäl. Till viss del har avbrott och problem uppstått på grund av olyckliga omständigheter och utan moderns, Marianne Sigströms agerande.

Intyg, vittnesförhör och materialet i övrigt i målet visar emellertid samstämmigt att Marianne Sigström i de flesta fall ingripit i vården på olika sätt — genom skrivelser, anmälningar och övrigt agerande — så att planerad vård avbrutits eller givit mindre gott resultat.

Enligt intyg i målet av Agneta Pewe, leg psykolog, framgår bland annat att Daniel under "optimala omständigheter torde ha möjlighet att utvecklas ytterligare" men att han är beroende av en lugn och stabil omgivning för att på bästa sätt kunna utnyttja sina resurser. Relationskonflikter mellan modern och Daniel är vanligt förekommande. Till detta kommer de konflikter Marianne Sigström ofta har med personal som är inblandad i Daniels vårdprogram. Enligt länsrättens bedömning får Daniel inte det lugn och den stabila omgivning som krävs för att han skall kunna utvecklas positivt, om vården ges under former som hittills skett.

Daniel måste således garanteras en långvarig vård i lugn och stabil miljö. Det är länsrättens bestämda uppfattning att sådan behövlig vård — trots lämnat samtycke — endast kan ges med stöd av LVU. Ansökningen skall därför bifallas.

Den 19 september 1989 beslöt utskottet med stöd av 11 § LVU att vården skulle beredas Daniel hos makarna Albihn.

En kontaktperson, komminister Jan-Erik Wirén, tillsattes. Jan-Erik Wirén hade lärt känna Daniel under den tid Daniel vistades på Lindgårdens barnhem. Jan-Erik Wirén var då församlingssekreterare i Björklinge. Jan-Erik Wirén sade upp sitt uppdrag under hösten 1991. Han fanns dock kvar som en resurs för Daniel.

Såvitt utredningen visar kom härfter någon reglering av Daniels umgänge med modern inte till stånd. Den 28 maj 1991 beslöt sociala utskottet vid Gottsunda kommundelsnämnd med stöd av 14 § andra stycket punkt 1 LVU att tills vidare förbjuda Marianne Sigström att

träffa eller ha annan kontakt med Daniel. Marianne Sigström överklagade beslutet. Beslutet upphävdes genom Länsrättens i Uppsala län dom den 29 augusti 1991. Länsrätten anförde i bedömningsdelen följande:

Utredningen i målet talar för att Marianne Sigströms kontakt med Daniel måste begränsas för att han skall få det lugn och den stabilitet i miljön han behöver för att fortsätta att utvecklas i positiv riktning. Att helt bryta all kontakt mellan Marianne Sigström och Daniel kan emellertid — särskilt med beaktande av att Daniel utvecklats positivt i familjehemmet trots den kontakt han haft med sin moder — inte anses förenligt med syftet med LVU-placeringen. Kommundelsnämndens beslut skall därför upphävas.

I ärendet föreligger därefter ett av Mona Salander och socialsekreteraren Gunbritt Graan den 12 november 1991 upprättat förslag till umgängesplan för år 1992 av följande innehåll.

Daniel och mamman träffas vid tre tillfällen per år. Umgänget kan förslagsvis ske: i anslutning till Daniels födelsedag, julhelgen och begränsad tid under sommarlovet.

För att Daniels och Mariannes möten skall bli så positiva som möjligt, krävs att annan vuxen är närvarande vid umgängestillfällena. Daniels medicinerings bör då övervakas av ansvarig vuxen.

Daniel kontaktar sin mor per telefon vid behov.

Daniels personliga post skall sändas till familjehemmet.

Någon enighet om förslaget kunde inte nås. Av Marianne Sigström framlagt förslag avvisades.

Natten till den 26 januari 1992 utsattes Daniel för ett övergrepp av en annan pojke som vistades i familjehemmet. Daniel fick den påföljande dagen bo hos gode mannen Ulla Renström varefter han flyttade till Kenneth Dahl, som hade varit verksam som avlösare i familjehemmet och som kände Daniel väl. Den 9 april 1992 meddelade sociala utskottet i Gottsunda kommunalstyrelse beslut jämlikt 11 § LVU att Daniel skulle vara placerad hos Kenneth Dahl.

Natten till den 24 april 1992 avled Daniel i hemmet hos Kenneth Dahl efter att ha drabbats av upprepade epileptiska anfall.

Anmälningar

Marianne Sigström har till JO ingett flera anmälningar mot Gottsunda kommunalstyrelse för det sätt på vilket ärendet rörande Daniel har handlagts. Anmälningarna avser bl.a. det förhållandet att nämnden utan att beakta Marianne Sigströms samtycke till vård av Daniel till länsrätten ingett ansökan som lett till att Daniel beretts vård med stöd av LVU. Marianne Sigström riktar även kritik mot nämnd och förvaltning för det sätt på vilket vården av Daniel utformats. Hon framhåller därvid bl.a. att nämnden vid val av familjehem inte beaktat Daniels behov, att nämnden brustit i sin tillsyn över familjehemmet, att nämnden utan grund begränsat och förhindrat hennes umgänge med Daniel, att nämnden genom bristande samverkan med sjukvården inte tillsett att Daniel fick den medicinska vård han behövde, att nämnden brustit i samverkan även med andra myndigheter samt att nämnden

omplacerat Daniel utan att vidta för omplaceringsbeslutet nödvändig utredning. Marianne Sigström har även påstått att nämnd och förvaltning åsidosatt sina åligganden vid omhändertagandet av Daniels dödsbo. I anmälningarna görs även påstående om att familjehemsvården bedrivits utan behövligt tillstånd från länsstyrelsen. Slutligen görs även gällande att Länsstyrelsen i Uppsala län åsidosatt vad som ålegat länsstyrelsen i dess egenskap av tillsynsmyndighet för socialtjänsten.

I ärendet föreligger även anmälningar från flera andra personer.

Utredning

JO har företagit en omfattande utredning, som innefattat även den medicinska vården av Daniel. Yttrande har inhämtats från Länsstyrelsen i Uppsala angående vården av Daniel och i frågan om länsstyrelsens tillsyn över kommunalnämndens handläggning av ärendet. Vidare har yttrande inhämtats från Länsstyrelsen i Västernorrlands län i frågan om familjehemsverksamheten krävt länsstyrelsens medgivande.

Akter resp. journaler har lånats in till JO för granskning från kommunalnämnden, barnkliniken och barnpsykiatriska kliniken vid Akademiska sjukhuset i Uppsala, barn- och ungdomsmottagningen vid Sundsvalls sjukhus, barn- och ungdomsmottagningen vid Härnösands sjukhus samt från leg. psykologen Lars Ryding. Vidare har för granskning lånats in förundersökningsprotokoll upprättat med anledning av Daniels död.

Tjänstemän från JO-ämbetet har inhämtat kompletterande uppgifter från sektionschefen Bengt Ehlin, socialsekreterarna GunBritt Graan och Mona Salander, familjehemsföräldern Christina Albihn, överläkarna Bo Strömberg, Staffan Mjönes och Kristina Hemmingsson, distriktsläkaren och skolläkaren Sven-Åke Johansson, skolsköterskan Karin Bystedt, leg. psykologen Lars Ryding samt speciallärarna Bengt Larsson, Anders G. Eriksson och Bertil Lundgren.

Bedömning

I beslut den 3 juni 1994 anförde *JO Norell Söderblom* följande.

Rättsreglerna i huvuddrag

Förevarande ärende gäller de grundläggande principerna för socialtjänsten. Som en inledning till ställningstagandet såvitt avser sakfrågorna lämnas en redogörelse för de centrala utgångspunkterna då det gäller omhändertagande och placering av barn utanför det egna hemmet.

Principer för socialtjänsten

Socialtjänstlagen (SoL), som 1982 ersatte de tidigare vårdlagarna, innebär ett uppbrott från den syn på den enskilde som präglade den tidigare lagstiftningen. Målen för verksamheten kom till uttryck i 1 § SoL där det nu uttryckligen slogs fast att verksamheten skall bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet. Socialtjänsten

skall inom ramen för de resurser verksamheten förfogar över erbjuda de insatser som socialtjänsten utifrån sin särskilda sakkunskap finner mest lämpliga. Insatserna skall utformas i en nära samverkan med dem som berörs.

Målen för omsorgerna om barn och ungdom — socialtjänstens ansvar

I 12 § SoL ges allmänna, målinriktade bestämmelser för omsorger om barn och ungdom. Socialnämnden skall

- verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden,
- i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdom,
- med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken till en ogynnsam utveckling samt
- i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

Av den sista punkten följer således att socialnämnden har ett ansvar för att barn och ungdom som befinner sig i en risksituation ges behövligt skydd. Socialnämnden är skyldig att vidta behövliga åtgärder när en vårdnadshavare inte är i stånd att själv tillgodose viktiga behov hos barnet.

I samråd med föräldrarna skall insatserna anpassas till barnets behov. De allmänna principerna för socialtjänsten om frivillighet och medbestämmande kommer till klart uttryck i 9 § SoL. Där sägs att socialnämndens insatser för den enskilde skall utformas och genomföras tillsammans med honom. Åtgärderna bör utformas så att föräldrarna inte bara samtycker utan även uppmuntras till aktiv medverkan och till att själva ta ansvar för åtgärderna.

Stöd och hjälp i hemmet

Den självklara utgångspunkten vad gäller insatser till en barnfamilj är att den behövliga hjälpen i första hand skall ges i familjens eget hem. Socialtjänsten förfogar också över omfattande alternativa insatser för sådan hjälp. Det kan vara fråga om information och rådgivning, familjeterapi, förordnande av kontaktfamilj eller kontaktperson etc. Socialtjänstens mål är att i möjligaste mån hjälpa barn och föräldrar så att barnets uppväxtmiljö i det egna hemmet blir tillfredsställande.

Omständigheterna kan emellertid vara sådana att barnet måste beredas den behövliga vården utanför det egna hemmet. Enligt 22 § SoL skall socialnämnden sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende. För sådan vård gäller vissa allmänna riktlinjer, som kan sammanfattas under begreppen kontinuitet, flexibilitet och närhet.

Principen om kontinuitet utgår från förutsättningen att trygga och förtroendefulla relationer utgör förutsättningar för behandlingsarbetet. Den enskilde skall ges möjlighet att hålla kontakt med samma socialarbetare även när behandlingsformerna växlar. Vård utanför det egna hemmet får således inte leda till att föräldrarna eller den unge förlorar kontakten med den eller dem inom socialtjänsten som han tidigare haft att göra med och som han känner förtroende för.

Kravet på flexibilitet ger uttryck för den grundsatsen att de sociala tjänsterna skall kunna förändras och anpassas så att de i varje stund svarar mot den enskildes behov. Nämnden måste därför nära följa den unges förhållanden för att kunna besluta om insatsernas utformning, när ändrade förutsättningar gör en sådan omprövning nödvändig. Den unge är ofta i behov av insatser från flera samhällsorgan samtidigt. Nämnden skall i sådant fall samverka med de andra samhällsorganen så att olika insatser kan samordnas (9 § SoL).

Närhetsprincipen innebär vid vård utom det egna hemmet att vården skall förläggas så nära hemmiljön som möjligt. En placering inom den egna kommunen bör därför eftersträvas. Det kan emellertid föreligga situationer då närhetsprincipen måste stå tillbaka. Enligt vad som uttalats i förarbetena till socialtjänstlagen kan placering på annan ort ibland vara det lämpligaste vårdalternativet. Särskilt ungdomar med narkotika- eller alkoholproblem eller som uppvisar ett accelererande kriminellt beteende kan snabbt behöva komma till en ny miljö. Detta kan vara nödvändigt för att missförhållandena skall kunna brytas. Departementschefen har i den frågan uttalat bl.a. (prop. 1979/80:1 s. 217): "Placeringar med långa avstånd från hemmet bör vanligen komma i fråga under kortare perioder och gälla främst tonåringar med exempelvis missbruksproblem. När det gäller mindre barn får ett skiljande från hemmet en helt annan dimension och konsekvenserna av separationen från föräldrarna är mycket mer svårbedömda. Jag anser därför att barn som omhändertas på grund av vårdnadshavarens oförmåga eller liknande orsaker bör kunna placeras nära hemmet. Då bör man lättare kunna mildra och komma till rätta med ogynnsamma verkningar av ett skiljande från hemmet och samarbetet med socialtjänsten underlättas. Om barnet löper särskilda risker, bör dock närhetsprincipen brytas även då det gäller yngre barn." Sådana särskilda risker för barnet kan föreligga då föräldrarna är psykiskt störda eller har ett omfattande missbruk och då det kan befaras att föräldrarna kommer att trakassera familjehemsföräldrarna eller på annat sätt gripa in i vården till skada för barnet.

I nämndens ansvar för den unge ligger som förut nämnts en skyldighet att bereda den unge vård och fostran utanför det egna hemmet om den unges bästa motiverar det. I enlighet med de allmänna principerna om frivillighet och medbestämmande skall sådana placeringar i första hand ske i samråd med och efter medgivande av föräldrarna.

Familjehemsutredning

Innan man skiljer ett barn från dess hem måste ingående undersökningar göras. Dessa undersökningar bör också omfatta utredning om och angivande av de olika möjliga placeringsalternativ som föreligger. Kan barnet inte placeras i hemmets närhet bör redovisningen också avse vad detta kan få för konsekvenser för de fortsatta relationerna mellan föräldern och barnet.

Innan den unge placeras i ett enskilt hem — som regel ett familjehem — måste det föreligga en tillförlitlig och noggrann utredning av familjehemmet. Det finns inga uttryckliga bestämmelser om vad en sådan utredning skall innehålla. I 25 § andra stycket SoL framgår att en placering i ett familjehem skall föregås av en utredning om förhållandena i det enskilda hemmet och förutsättningarna för att bereda barnet vård där. Det innebär bl.a. att utredningen bör vara så utförlig att den kan ligga till grund för en bedömning om barnet kan beredas den behövliga vården i familjehemmet. Det ställningstagandet kräver en ingående kännedom om barnet och om de omständigheter som gjort det nödvändigt att placera barnet i familjehemmet. Familjehemsutredningen bör således syfta till att utreda familjehemsföräldrarnas vilja och förmåga att ge barnet den omsorg som barnet behöver. En fördjupad kunskap om familjehemsföräldrarnas personliga förmåga i förhållande till behovet hos det barn som skall placeras är en förutsättning för att socialnämnden skall kunna avgöra om hemmet i fråga är lämpligt. Utredningen bör även belysa familjehemmets sammansättning, vilka övriga barn som vårdas där och om de förhållanden som i övrigt råder i familjehemmet är sådana att de svarar mot behovet hos det barn som skall placeras. Särskild vikt måste vid utredningen även tilläggas frågan om familjehemsföräldrarna kan upprätthålla sådana kontakter med föräldern att relationerna mellan föräldern och det placerade barnet kan bestå.

Nämnden beslutar om vård i familjehem

Nämnden ansvarar för att familjehemsutredningen genomförs med omsorg och noggrannhet. Det är på grundval av den utredningen som nämnden har att besluta om den unges placering i ett familjehem. Av 25 § SoL följer att det måste föreligga ett medgivande från socialnämnden för att den unge skall få placeras 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 räknas därvid nämndens beslut att bereda den underåriga vård i ett visst familjehem.

Från begreppet familjehem skall skiljas vad som betecknas som hem för vård eller boende. Med ett hem för vård eller boende avses ett hem inom socialtjänsten, som drivs av landsting eller kommun och som tar emot enskilda för vård, behandling, omvårdnad eller tillsyn i förening med ett boende.

Ett hem, som har motsvarande uppgifter som dem som nämnts nu, men som drivs av en enskild person, räknas som ett hem för vård eller boende, om hemmet har minst fem vårdplatser eller, om hemmet har ett mindre antal platser, verksamheten bedrivs yrkesmässigt och är av avgörande betydelse för hemmets tillkomst eller bestånd (6 § socialtjänstförordningen, SoF). Ett förhållande som kan peka på att det föreligger yrkesmässighet är att familjens huvudsakliga försörjning kommer från driften av hemmet.

Den som vill inrätta ett hem för vård eller boende skall söka tillstånd hos länsstyrelsen. Ett sådant hem står under löpande tillsyn av socialnämnden i den kommun där hemmet är beläget. Den nämnden har rätt att inspektera verksamheten vid hemmet (69 § SoL).

Nämndens ansvar för vården i familjehem

En sådan frivillig familjehemsplacering som sagts nu innebär på intet sätt en begränsning av socialnämndens ansvar för att barnet ges den fortsatta vården och omsorgen i former som tillgodoser barnets behov (26 § SoL). Av 26 § SoL framgår att socialnämnden har särskilda skyldigheter när det gäller barn och ungdomar som placerats i familjehem. Socialnämnden skall således

- medverka till att de underåriga får god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden,
- verka för att de får lämplig utbildning,
- lämna vårdnadshavarna och dem som vårdar sådana underåriga råd, stöd och annan hjälp som de behöver.

Det innebär bl.a. att nämnden bör hålla fortlöpande kontakt både med barnets föräldrar och med det hem, där barnet placerats. Nämnden skall också i övrigt verka för att barnet har det bra i familjehemmet samt främja barnets och vårdarnas kontakter med föräldrahemmet. I normalfallet skall ju barnet efter en kortare eller längre tid återförenas med sina föräldrar. Genom placeringen i ett familjehem åtar sig socialnämnden ansvaret för att barnet får växa upp under trygga förhållanden i familjehemmet.

Av 39 § SoF följer att nämnden genom personliga besök av särskilt utsedda representanter för nämnden eller på annat lämpligt sätt fortlöpande skall hålla sig väl förtrogen med förhållandena i hemmet och ge behövligt stöd.

Det är viktigt att nämnden planerar för den fortsatta vården i familjehemmet. Med utgångspunkt i den utredning som ligger till grund för placeringen bör nämnden överväga vilka särskilda insatser som barnets förhållanden kan nödvändiggöra. Barnet kan vara i behov av fortlöpande medicinsk kontroll. Sådana psykiska störningar kan

förekomma hos barnet som gör stödinsatser av psykolog eller psykiater nödvändiga. Barnets situation kan också föranleda andra stödinsatser med avseende på hälsovård, utbildning och omsorger i övrigt.

Av 22 § SoL framgår att vården i familjehemmet skall utformas så att den främjar barnets samhörighet med de anhöriga och kontakterna med hemmiljön. Bestämmelsen bör jämföras med 6 kap. 15 § föräldrabalken (FB). Där anges att barnets vårdnadshavare har ett ansvar för att barnets behov av umgänge med en förälder som inte är vårdnadshavare eller med någon annan som står barnet nära.

Med familjehemsplaceringen följer således en skyldighet för nämnden att på olika sätt främja barnets kontakter med vårdnadshavaren, förälder som inte är vårdnadshavare och annan barnet närstående person. Det bör uppmärksammas att barnets behov av att få träffa syskon och andra anhöriga inte får glömmas bort i samband med eller efter det att barnet placerats i familjehemmet. I många fall kan det vara lika viktigt för barnet att ha kontakt med syskon och andra anhöriga som med sina biologiska föräldrar. Det är viktigt att man från socialförvaltningens sida ser till att alla berörda får det stöd som många gånger behövs i dessa fall.

De familjehemsplacerade barnen är ofta starkt känslomässigt bundna till sina föräldrar. Om man vid en familjehemsplacering bryter kontakterna mellan barnet och de biologiska föräldrarna kan detta i många fall få allvarliga konsekvenser för barnet. En fortlöpande kontakt mellan barn och föräldrar är därför som regel viktig inte minst med tanke på att barn som vistas i familjehem i de allra flesta fall skall återvända till sina föräldrar.

Familjehemsföräldrarna skall noga följa barnets förhållanden och särskilt ge akt på barnets hälsa och utveckling. Det är familjehemsföräldrarnas skyldighet att vända sig till socialnämnden, barnhälsovården eller till läkare, så snart barnets förhållanden påkallar det.

Barnet skall i flertalet fall vistas i familjehemmet under kort tid. Familjehemsföräldrarna måste informeras om detta och handla med utgångspunkt härifrån. De bör därför medverka till och underlätta barnets kontakter med föräldrarna och andra personer som står barnet nära. Familjehemsföräldrarna bör eftersträva att nå en nära och god kontakt med barnets föräldrar och i den utsträckning som det är möjligt låta dem få insyn i vården och möjlighet att ta del i beslut som gäller barnet. Det ankommer ytterst på nämnden att tillse att familjehemsföräldrarna fullgör sina åligganden i angivet hänseende.

Enligt 28 § SoL skall socialnämnden minst var sjätte månad överväga om fortsatt vård i familjehem behövs. Syftet med bestämmelsen är att betona socialnämndens uppföljningsansvar.

Jag har tidigare framhållit vikten av att föräldern så långt möjligt får stöd och hjälp för att upprätthålla kontakterna med det familjehemsplacerade barnet. En samförståndslösning i frågan om barnets placering är i och för sig ägnad att underlätta sådana fortsatta kontakter.

Ett barns rätt att få sina grundläggande behov tillgodosedda kommer till uttryck i 6 kap. 1 § FB. Där sägs att ett barn har rätt till

omvårdnad, trygghet och en god fostran. Barnet skall behandlas med aktning för sin person och egenart och får inte utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling. Bestämmelserna i föräldrabalken anger således dels vilka grundläggande rättigheter som ett barn har, dels att det i första hand är föräldrarna som skall tillvarata dessa rättigheter.

Answarets konsekvenser — tvångsvård

Samhället har vid sidan av föräldrarna ett särskilt ansvar för barn och ungdomar. Av 12 § fjärde punkten SoL framgår som tidigare nämnts att det åligger nämnden att i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och det stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

I den fjärde punkten slås således fast att socialnämnden är skyldig att vidta behövliga åtgärder när en vårdnadshavare inte är i stånd att själv tillgodose viktiga behov hos barnet. Vilka insatser som är bäst ägnade att tillgodose barnets behov bör bedömas i samråd med föräldrarna. Åtgärderna skall så långt det är möjligt utformas så att föräldrarna inte bara samtycker utan även uppmuntras till aktiv medverkan och till att själva ta ansvaret för åtgärderna. Socialtjänsten skall här vara en serviceinriktad och hjälpande funktion. Besluten skall fattas i samförstånd och samarbete med dem som berörs. Huvudprincipen i socialtjänstlagen är att socialtjänstens insatser skall vara frivilliga. Detta gäller givetvis också vården av barn och ungdomar.

Det råder enighet om att samhället inte helt kan avvara möjligheten att bereda ett barn vård utan föräldrarnas samtycke. Detta följer redan av det övergripande ansvar som samhället har för barn och ungdom. Kan en samförstånds lösning inte nås måste socialnämnden ha möjlighet att gå in vid sidan av föräldrarna och med sådana befogenheter att barnets behov av skydd kan tillgodoses.

Genom lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) har därför undantag gjorts från den frivillighetsprincip som i övrigt gäller för socialtjänsten. Enligt LVU kan barnet eller den unge i vissa fall omhändertas för vård och beredas annat stöd utanför hemmet också när samtycke inte föreligger från vårdnadshavaren och den unge, om han har fyllt 15 år. Syftet med LVU är således att bereda socialnämnden möjlighet att tillgodose barns och ungdomars behov av vård och behandling. LVU utgör på så sätt ett komplement till socialtjänstlagen i situationer, när frivilliga insatser inte kan komma till stånd eller inte kan bedömas som tillräckliga.

En del av debatten om tvångsomhändertagande av barn och ungdomar har gällt motsättningen mellan barns behov och föräldrars rätt. I den frågan har departementschefen uttalat bl.a. (prop. 1989/90:28 s. 59 f.):

Enligt min mening måste ett barns grundläggande behov vara styrande vid en lagstiftning som är avsedd att skydda barn och ungdomar. Det får alltså aldrig råda någon tvekan om att det grundläggande syftet med

en tvångslag om vård av unga är att utgöra ett skydd för barn och ungdomar. I de fall man kan tala om en konflikt mellan barnets behov och föräldrarnas, måste barnets behov ges företräde.

1994/95:JO1

Behöver barnet eller den unge samhällets bistånd, men kan föräldrarnas eller i vissa fall den unges medverkan inte erhållas, måste det alltså finnas en möjlighet att bereda den unge vård i alla fall. LVU kompletterar på så sätt SoL i situationer, när de frivilliga insatser som kan ges med stöd av SoL är otillräckliga. Lagen skall med andra ord tillämpas först när det visar sig att det inte går att få samtycke till den vård som är nödvändig för den unge.

Ett beslut om vård enligt LVU innebär att föräldrarnas bestämmanderätt över barnet begränsas i den omfattning som behövs för att vården skall kunna genomföras. Det ankommer på nämnden att bestämma om den unges personliga förhållanden. Föräldrarna har emellertid kvar den rättsliga vårdnaden om barnet.

Vård med stöd av lagen kan komma i fråga i två huvudfall, nämligen dels när brister i omsorgen om barnet eller något annat förhållande i hemmet medför en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas (de s.k. miljöfallen), dels när den unge utsätter sig för en sådan risk genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende (de s.k. beteendefallen).

En tvångslag som enligt vad som anförts ger samhället möjlighet att sätta föräldrarätten åt sidan till skydd för barnet måste uppfylla höga krav på rättssäkerhet. Förutsättningarna för vård måste så långt möjligt vara preciserade i lagen och reglerna om överklagande måste ge utrymme för att överklaga i princip alla beslut av socialnämnden och domstolar som påverkar de inblandade parterna.

Våra internationella åtaganden

En lagstiftning om tvångsvård berör Sveriges internationella åtaganden på området för de mänskliga rättigheterna. Såväl den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter innehåller bestämmelser som har betydelse för den nu aktuella lagstiftningen. Så anges t.ex. i artikel 8 i den europeiska konventionen under vilka förutsättningar skyddet för familjens integritet får inskränkas (jämför prop. 1989/90:28).

I detta sammanhang måste även FN:s konvention om barnets rättigheter uppmärksammas. Sverige har genom att underteckna konventionen utan förbehåll förpliktigt sig att på det sätt som anges i konventionen respektera och främja ett barns rättigheter.

I konventionens inledning redovisas de allmänna principer som konventionsstaterna kommit överens om skall ligga till grund för de förpliktelser som följer av artiklarna i konventionen. I det följande beskrivs några av dessa principer.

Konventionsstaterna erinrar om att FN i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna uttalat att ett barn har rätt till särskild

omvårdnad och hjälp. Det framhålls att familjen, såsom den grundläggande enheten i samhället och den naturliga miljön för alla dess medlemmar och särskilt för barnens utveckling och välfärd, bör ges nödvändigt skydd och bistånd så att den till fullo kan ta sitt ansvar i samhället.

Efter inledningen följer 54 artiklar. I en första del som omfattar artiklarna 1—41 behandlas i sak barnets rättigheter. Dessa artiklar är i sin tur indelade i olika grupper av bestämmelser om barnets rätt till liv och utveckling, bestämmelser om barnets rätt till trygghet och skydd och bestämmelser om barnets rätt till egen talan och respekt. Jag nämner i det följande några av dessa artiklar.

I artikel 1 definieras att barn är varje människa under 18 år, om inte barnet har blivit myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet. I artikel 2 slås fast att konventionsstaterna skall tillförsäkra barnet rättigheterna i konventionen utan någon form av diskriminering. Barnet skall också skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, åsikter eller tro.

Enligt artikel 3 skall vid alla åtgärder som rör barn, barnets bästa sättas i centrum. Principen gäller alla åtgärder som vidtas av offentliga organ som domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ.

I artikel 7 sägs bl.a. att barnet, så långt det är möjligt, skall ha rätt att få veta om sina föräldrar och bli omvårdat av dem.

I artikel 9 slås fast att barn och föräldrar endast får skiljas åt, när ett sådant åtskiljande är i överensstämmelse med barnets bästa. Den som berörs av åtskiljandet skall ha möjlighet att delta i förfarandet och att lägga fram synpunkter. När barnet är skilt från den ene eller båda föräldrarna har barnet rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkt kontakt med föräldrarna, utom när det strider mot barnets bästa. Har barn och föräldrar blivit åtskilda genom en konventionsstats åtgärder, är staten på begäran skyldig att upplysa barnet och föräldrarna om den bortovarandes vistelseort, om inte lämnandet av upplysningen skulle vara till skada för barnet.

Enligt artikel 18 skall konventionsstaterna göra sitt bästa för att säkerställa att båda föräldrarna har ett gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling. Föräldrarna och vårdnadshavaren har därvid huvudansvaret och skall se till att barnets bästa kommer i främsta rummet. Konventionsstaterna åläggs att ge lämpligt bistånd till föräldrar eller vårdnadshavare då de fullgör sitt ansvar för barnets uppfostran.

Artikel 19 behandlar konventionsstaternas skyldighet att skydda barn mot våld och andra former av övergrepp, medan barnet är i föräldrarnas eller annan fostrares vård. Här kan hänvisas till LVU.

Artikel 24 behandlar barnets rätt till bästa uppnåeliga hälsa, sjukvård och rehabilitering. En strävan skall vara att säkerställa att inget barn är berövat sin rätt att ha tillgång till sådan hälso- och sjukvård.

I anslutning till denna begränsade redovisning av konventionens artiklar skall nämnas att regeringen i proposition 1989/90:107 om

godkännande av FN-konventionen om barnets rättigheter, efter en systematisk genomgång av konventionens artiklar i förhållande till vår lagstiftning, framhöll att det förelåg en god överensstämmelse mellan konventionen och vår allmänna politik på familjeområdet.

Det skall tilläggas att den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i en dom i mars 1988 konstaterat, att den svenska lagstiftningen i fråga om tvångsvård av unga visserligen är ganska allmänt hållen, men att de omständigheter under vilka det kan bli nödvändigt att omhänderta en ung människa för samhällsvård är så varierande att det knappast är möjligt att utarbeta en lag som täcker varje eventualitet. Domstolen fann i målet i fråga inte stöd för klagandens påstående att den svenska lagstiftningen inte uppfyller det mått av precision som enligt Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna krävs för att effekterna av en lag skall vara förutsebara i det särskilda fallet. Efter den domen har grunderna för vård enligt LVU ytterligare preciserats.

Beslut om tvångsvård

Beslut om vård enligt lagen meddelas av länsrätten på ansökan av socialnämnden. Sedan länsrätten beslutat om vård, ankommer det på nämnden att bestämma hur vården av den unge skall ordnas och var han skall vistas under vårdtiden. Sedan ett omhändertagande skett med stöd av LVU är det således socialnämnden som har vårdansvaret.

Nämndens ansvar för vården

Det åligger nämnden att noga följa vården av den som bereds vård med stöd av lagen (13 § LVU). Nämnden skall ha uppsikt över den unge och i den mån det behövs för att genomföra vården bestämma om hans personliga förhållanden (11 § fjärde stycket LVU).

För vård i ett familjehem gäller i allt väsentligt vad som tidigare har sagts. I LVU har emellertid betonats vikten av att den unges behov av umgänge med föräldrar eller någon annan vårdnadshavare tillgodoses så långt det är möjligt (14 § första stycket LVU).

En grundtanke när det gäller tvångsvård är att den inte skall pågå längre än nödvändigt. För att en återförening skall bli möjlig krävs att det sker en tät och regelbunden kontakt mellan den unge och föräldrarna. Det kan i många fall vara svårt för föräldrarna att av egen kraft bibehålla kontakten med sitt barn efter det att barnet placerats i ett familjehem. "Familjehemsföräldrarna har ju så att säga godkänts som föräldrar av samhället medan de biologiska föräldrarna på motsvarande sätt kan känna sig underkända som föräldrar. Det är därför naturligt att föräldrarna känner oro inför besöken i familjehemmet (prop. 1989/90:28 s. 73)."

Det kan ligga nära till hands att föräldern i en sådan situation ifrågasätter och kritiserar dem som tagit över föräldrarnas ansvar för barnet. Det krävs därför stora ansträngningar från socialnämndens sida för att bibehålla kontakten med föräldrarna. Om en god kontakt etableras redan från början mellan familjehemmet och föräldrarna blir

det lättare att fortsättningsvis hålla en öppen och tät kontakt. Detta är ju ofta också en förutsättning för att barnet skall kunna utvecklas väl i familjehemmet och på sikt kunna återförenas med sina föräldrar.

Socialnämnden har även ett ansvar för att främja barnets kontakt med andra närstående. En placering av barnet utanför det egna hemmet får inte innebära att barnet avskärs från kontakt med andra känslomässigt betydelsefulla närstående.

Det är på motsvarande sätt som är fallet vid frivilliga familjehemsplaceringar en skyldighet för socialnämnden att regelbundet hålla sig underrättad om och bedöma behovet av fortsatt vård när rätten har beslutat om vård på grund av brister i hemmiljön (13 § andra stycket LVU). Socialnämnden skall minst en gång var sjätte månad diskutera och överväga vården av barnet. Det ankommer på den tjänsteman vid förvaltningen, som har den närmare uppsikten över vården, att minst en gång i halvåret anmäla till nämnden hur vården har bedrivits och hur barnets och föräldrarnas förhållanden utvecklar sig. Finner nämnden att frågan bör prövas i nämnden, skall den ta initiativ till att behövliga kompletteringar av utredningen görs. Finner däremot nämnden vid sina överväganden att anmälan om vården inte ger anledning till någon åtgärd av nämnden, kan nämnden lägga anmälan till handlingarna utan beslut i saken.

Begränsningar i förälders rätt till umgänge med barnet

Av socialnämndens allmänna befogenhet att bestämma om barnets förhållanden under vårdtiden följer att nämnden i princip bestämmer om alla besök hos den underårige. Som tidigare framhållits bör föräldrarna i den utsträckning det kan ske ges tillfälle till umgänge med barnet. Ett beslut om vård får således inte leda till andra begränsningar i föräldrarnas umgänge med barnet än som är nödvändigt för att genomföra vården (22 § tredje stycket SoL).

Omständigheterna kan ibland vara sådana att en förälders umgänge med barnet måste begränsas, t.ex. då det finns risk för att föräldern griper in i vården till skada för barnet. En förälders personliga förhållanden kan också vara sådana att han över huvud taget inte bör få träffa barnet.

Socialnämnden kan i fall som nu sagts besluta om behövliga begränsningar (14 § andra stycket LVU)). Nämnden kan också besluta att barnets vistelseort skall hemlighållas för föräldern.

Den nu angivna bestämmelsen skall enligt vad som framhölls i propositionen tillämpas restriktivt. Ett beslut om begränsningar i umgängesrätten eller om hemlighållande av vistelseort får aldrig fattas slentrianmässigt eller av bekvämlighetsskäl.

I socialnämndens ansvar att följa vården av ett placerat barn ligger också att se till att ett beslut om begränsningar i umgängesrätten inte består längre än nödvändigt. I 14 § tredje stycket LVU föreskrivs att beslut i fråga om umgänge mellan den unge och en förälder eller i fråga om att inte röja den unges vistelseort skall övervägas av socialnämnden med längst tre månaders mellanrum. Nämnden har ett

ansvar för att omedelbart upphäva beslutet, när det inte längre finns behov av det. Övervägande skall ske i samma ordning som tidigare har sagts beträffande vården. Överväganden skall emellertid ske var tredje månad.

1994/95:JO1

Vårdens upphörande

Det åligger socialnämnden att kontinuerligt pröva om vård med stöd av LVU alltså behövs. Så snart de förhållanden som föranlett vården inte längre föreligger, skall nämnden besluta om vårdens upphörande. Det åligger nämnden att noga förbereda den unges återförening med föräldrarna (21 § LVU).

Vårnadsnavaren kan när som helst hos nämnden begära att vården skall upphöra. En sådan begäran föranleder ett ärende hos nämnden. Det blir därmed nämndens skyldighet att utreda ärendet och meddela beslut i saken. Vårnadsnavaren kan överklaga ett beslut genom vilket hans begäran har avslagits.

Överklagningsrätten

Flertalet av de beslut som nämnden meddelar under pågående vård kan överklagas av vårnadsnavaren och av den unge, om han har fyllt 15 år. Enligt 41 § första stycket 1 LVU får talan föras mot nämndens beslut om var vården skall inledas. Den som är missnöjd med den av nämnden valda vårdformen kan således överklaga nämndens beslut.

Enligt samma punkt föreligger också rätt att överklaga nämndens beslut att flytta den unge från det hem där han vistas. Slutligen föreligger enligt denna punkt också en rätt att överklaga nämndens beslut varigenom nämnden lämnat utan bifall föräldrarnas begäran om att den unge skall placeras i ett annat familjehem.

Enligt punkt 2 kan nämndens beslut i fråga om fortsatt vård enligt lagen överklagas. Ett sådant beslut kan vara föranlett av att föräldrarna begärt att vården skall upphöra. Lämnas en sådan begäran utan bifall får beslutet överklagas.

Slutligen skall, såvitt nu är i fråga, nämnas att enligt punkt 3 får talan föras mot nämndens beslut, när nämnden beslutat om umgänget med den unge eller beslutat att dennes vistelseort inte skall röjas.

Vissa handlägningsfrågor

Journalföring

Enligt 51 § SoL skall vad som har kommit fram vid en utredning och som kan ha betydelse för ärendets avgörande tillvaratas på ett betryggande sätt. Bestämmelsen innebär inte att allt som kommer fram under en utredning skall tas med. Onödiga uppgifter om klientens personliga förhållanden skall inte tas med. Vidare bör man inte i onödan dokumentera subjektiva värderingar rörande klienterna och deras förhållanden.

Dokumentationen skall begränsas till vad som behövs för en riktig bedömning av ärendet och dess handläggning. Kontakter med andra myndigheter och vad som har kommit fram vid dessa kontakter hör normalt till vad som omfattas av dokumentationsskyldigheten.

Akten skall kontinuerligt tillföras alla de uppgifter som kan vara av betydelse för ärendets avgörande. Anteckningar skall göras på journalblad eller på annan handling som ingår i akten.

Handläggaren får inte låta anstå med journalföringen under någon längre tid. Journalen skall föras på ett sådant sätt att det vid varje tidpunkt är möjligt att se vad som har kommit fram i ärendet. Anteckningarna i akten skall vara daterade och det skall framgå vem som bär ansvaret för dem. Det finns däremot inget krav på att anteckningarna skall vara egenhändigt undertecknade.

Det är från rättssäkerhetssynpunkt av största vikt att alla för ärendets bedömning behövliga uppgifter redovisas i akten. Detta utgör en förutsättning för att ärendet i den ordinarie handläggarens frånvaro skall kunna handläggas, för att nämnden skall få ett betryggande beslutsunderlag samt för att en granskning av ärendet i efterhand skall kunna ske.

De anteckningar som nu sagts förs som ett led i nämndens utredande verksamhet och är avsedda att utgöra underlag för nämndens beslut. Inom socialtjänsten förekommer emellertid i stor omfattning verksamhet som inte kan hänföras till något ärende. Hit hör t.ex. rådgivande verksamhet, behandlingsarbete och fortlöpande tillsyn under pågående vård. För löpande åtgärder i sådan verksamhet finns ingen uttrycklig dokumentationsskyldighet i SoL.

Den löpande tillsynen av ett familjehemsplacerat barn förutsätter noggranna journalanteckningar om vad som kommer fram under vården. Dokumentationsskyldigheten följer här av allmänna förvaltningsrättsliga principer (jämför prop. 1979/80:1 s. 433 samt Allmänna råd från Socialstyrelsen 1994:3 s. 127). Anteckningarna skall föras fortlöpande och utförligt redovisa vad som har förekommit vid kontakter mellan handläggaren och familjehemsföräldrarna, barn och biologiska föräldrar. Givetvis bör av anteckningarna också framgå, vilka kontakter som i syfte att ge den underåriga stöd och hjälp i familjehemmet har tagits med andra myndigheter. Sådana anteckningar krävs för ställningstagande i omprövningsfrågor, men också för att trygga kontinuiteten i vården vid byte av handläggare.

Om inga eller otillräckliga anteckningar förs finns ingen grund för att bedöma om en insats kan upphöra eller om nya insatser blir aktuella. Dokumentationen är också nödvändig för att socialnämnden skall kunna få insyn i arbetet. Härtill kommer att det under pågående vård ofta uppkommer frågor som förutsätter beslut av nämnden, t.ex. en begäran om att vården enligt LVU skall upphöra. Därmed kommer ärendehandläggningen med den för sådan handläggning föreskrivna dokumentationsskyldigheten att flyta in i den fortlöpande tillsynen över familjehemmet för vilken uttryckliga föreskrifter om journalföring inte finns i socialtjänstlagen, men där dokumentationsskyldigheten i stället följer av allmänna principer.

Sammanfattningsvis kan således konstateras att det får anses åvila de handläggare som för socialnämnden har tillsynen över barnets situation i familjehemmet, att kontinuerligt föra anteckningar om vad som kommer fram under tillsynens utövande.

Anmälningsplikt enligt 71 § SoL

Enligt 71 § andra stycket SoL åligger det myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten att genast till socialnämnden anmäla, om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Vad som har sagts nu gäller också dem som är anställda hos sådana myndigheter.

Som framgår av det anförda förutsätter inte anmälningsskyldigheten att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa. Även uppgifter som är svårbedömda eller obestyrkta skall anmälas om de tyder på att ett barn kan vara i behov av stöd och hjälp från socialnämndens sida. Det blir därefter socialnämndens sak att utreda det eventuella behovet av åtgärder. Det ligger i sakens natur att en sådan anmälan skall åtföljas av alla de uppgifter som kan vara av betydelse för socialnämndens utredning.

Det förhållandet att nämnden redan har inlett en utredning rörande barnets förhållanden eller på annat sätt har barnet under uppsikt, begränsar inte den angivna anmälningsplikten. Även om t.ex. en läkare känner till att ett barn är omhändertaget enligt LVU och att nämnden därmed har en fortlöpande tillsyn av barnet, är det läkarens skyldighet att anmäla till nämnden, om han får kännedom om något som kan ha betydelse för vården av barnet. Anmälningsplikten innefattar därmed en skyldighet för läkaren att underrätta nämnden om familjehemsföräldrar eller andra, som har barnet i sin vård, inte följer av läkare givna föreskrifter rörande den medicinska behandlingen av barnet eller om läkaren annars får vetskap om något som kan föranleda ingripande av nämnden.

Länsstyrelsens tillsyn

Av 68 § SoL framgår att länsstyrelsen inom länet skall följa socialnämndernas tillämpning av socialtjänstlagen och se till att nämnderna fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt. Länsstyrelsen har därmed tillagts en formell tillsyn över socialtjänsten. Därmed följer en rätt för länsstyrelsen att verkställa utredning av förhållanden inom den kommunala socialtjänsten. Det ankommer på länsstyrelsen att, om länsstyrelsen finner fog för det, på anmälan av enskild inleda utredning rörande påstådda missförhållanden inom socialtjänsten. Har länsstyrelsen på grund av anmälan till utredning tagit upp en fråga skall utredningen bedrivas med beaktande av de allmänna krav på bl.a. skyndsam handläggning som gäller för all ärendehandläggning.

De till JO inkomna anmälningarna rör nära nog varje led i handläggningen av barnvårdsärendet vid Gottsunda kommunalnämnd, från det Daniel placerades i familjehemmet fram till hans död. Den följande bedömningen upptar i kronologisk ordning vad som har förekommit vid förvaltningen. Då familjehemsföräldrar och stödpersoner inte står under JO:s tillsyn, kan vad som förekommit i vården av Daniel hos makarna Albihn och Kenneth Dahl endast ses i relation till det ansvar för vården som nämnden har haft.

Frågan om beredande av vård enligt LVU

Det stod under år 1989 klart att familjen Sigströms förhållanden var sådana att det skulle vara till gagn för Daniel om han bereddes fortsatt vård och omsorg i ett familjehem. Önskemål om en sådan familjehemsplacering hade också framställts av Marianne Sigström och av Daniel själv. Med den utgångspunkten förelåg i varje fall inledningsvis förutsättningar för en frivillig familjehemsplacering enligt 6 § socialtjänstlagen. Beslut om sådan placering meddelades också.

Från socialförvaltningens sida gjordes emellertid den bedömningen att Marianne Sigströms samtycke inte var tillräckligt för att fortsättningsvis kunna nå den behövliga stabiliteten i omsorgerna om Daniel i familjehemmet. Mot den bakgrunden gjorde Gottsunda kommunalnämnd en ansökan till Länsrätten i Uppsala län om att Daniel skulle beredas vård med stöd av LVU. Länsrätten biföll ansökan. Domen överklagades av Marianne Sigström, som emellertid återkallade sitt överklagande.

Klagomålen avser i väsentlig del det förhållandet att kommunalnämnden inte i enlighet med de för verksamheten gällande principerna om frivillighet och medbestämmande byggde vidare på det samförstånd som enligt Marianne Sigström förelåg rörande formerna för den fortsatta vården av Daniel. Samtidigt kan emellertid konstateras att länsrätten vid sin bedömning funnit att grund för vård enligt LVU har förelegat.

Det finns nu inte anledning att till diskussion ta upp den vidare frågan om tvångsvårdslagstiftningen. Jag har redan inledningsvis konstaterat att en tvångslagstiftning är nödvändig i ett samhälle, där det enligt vedertagen uppfattning är en uppgift för samhällsorganen att ta det yttersta ansvaret för skyddet av barnen och de unga. En sådan lagstiftning behövs för de situationer där de nödvändiga insatserna inte kan ges med föräldrarnas medgivande. Det är förvaltningsdomstolarnas uppgift att utifrån de i lagen angivna grunderna för vård pröva förutsättningarna för en sådan vård.

Det är, mot bakgrund av vad som har anförts i anmälningarna hit, viktigt att framhålla att det inte är JO:s uppgift att i domstols ställe svara för överprövningen av domar och beslut. Endast då en dom eller ett beslut strider mot lag eller annan författning kan det finnas skäl för JO att ingripa.

I det nu föreliggande ärendet har inte framkommit något som, med avsteg från de principer som gäller för JO:s verksamhet, ger grund för uttalanden i frågan om det berättigade i att bereda Daniel vård med stöd av LVU. Skäl för några vidare uttalanden i den delen föreligger således inte.

Familjehemsplaceringen

Det är av utomordentligt stor betydelse att en familjehemsutredning genomförs med omsorg och noggrannhet. Utredningen skall avse inte bara de tilltänkta familjehemsföräldrarnas personliga egenskaper utan även om förhållandena i familjehemmet i övrigt är sådana att barnets särskilda behov kan tillgodoses. Detta förutsätter, som tidigare har sagts, också en ingående kunskap om barnet. Om samhället med tvång tar över föräldraansvaret, måste stora krav kunna ställas på den vård som samhället tillhandahåller.

Vid tiden för omhändertagandet av Daniel förelåg en ingående kännedom om Daniel, en kunskap som vida översteg den som vanligtvis brukar föreligga om ett barn inför ett omhändertagande. Kommundelsnämndens möjligheter att bedöma familjehemmets lämplighet sett mot bakgrund av Daniels behov var således särskilt stora.

Läkare vid Akademiska sjukhuset i Uppsala hade under lång tid följt pojkens förhållanden. Daniel hade sedan år 1982 behandlats vid barnkliniken för en misstänkt och därefter bekräftad epilepsi. Sedan behandling satts in hade Daniel varit anfallsfri fram till år 1986. Anfällen återkom då och det konstaterades att anfallsfrekvensen hade ett klart samband med stress och oro i Daniels miljö. När sådana faktorer minimerats hade anfallssituationen blivit betydligt bättre.

Daniel hade vidare sedan år 1987 varit aktuell vid kliniken på grund av en för tidig pubertet. En förändring i hypothalamusområdet, en missbildningstumör, hade konstaterats. Missbildningstumören hade enligt läkares bedömning ett klart samband med Daniels tidiga pubertet och den kunde också ha ett samband med hans epilepsi.

Det var vid tiden för omhändertagandet också känt, något som även lades till grund för tvångsomhändertagandet, att det förekom relationskonflikter mellan Daniel och modern. Det kunde inte uteslutas att dessa konflikter hade samband med eller utgjorde del av Daniels sjukdomsbild.

Familjehemsplaceringen avsåg således en elvaårig pojke, som till följd av sin sjukdom var beroende av en stabil och trygg miljö. Den särskilda situation, som förelåg i relationerna mellan Daniel och hans mor, ställde vidare utomordentligt höga krav på familjehemsföräldrarna. De måste kunna möta en mor, som hade ett så starkt engagemang i omsorgerna om och vården av sonen, att det kunde framstå som en belastning. Behandlande läkare hade också uttalat att familjehemsföräldrarna måste ha vana av barn med beteendestörningar av den typ som Daniel hade och att det var viktigt att familjehemmet mot den bakgrunden valdes ut med stor omsorg.

Utredningen avseende det tilltänkta familjehemmet genomfördes av familjehemssekreteraren Mona Salander. Någon erinran mot formerna för hennes utredning finns inte. Vid utredningen har tagits upp de särskilda förhållanden, som var av betydelse för Daniel i den situation i vilken han befann sig. Jag kan därvid beträffande familjehemmet konstatera följande.

Makarna hade alltsedan de ingick äktenskap år 1988 bedrivit familjehemsvård. Mannen saknade då erfarenheter av sådan verksamhet. Hustrun hade tidigare tillsammans med sin dåvarande make drivit ett HVB-hem. De hade sedan år 1988 fungerat som familjehem för tre tonåringar av vilka, såvitt utredningen visade, två var i behov av omfattande insatser på grund av missbruk och känslomässiga störningar. I hemmet fanns därjämte makarnas egna två barn.

De undersökningar som gjorts om familjehemmet visade en genomgående positiv inställning från de kommuner som anlitat hemmet.

Enligt läkarnas bedömning var det nödvändigt för Daniels utveckling att det familjehem, där han placerades, skulle kunna erbjuda honom en lugn och trygg miljö.

Med hänsyn till familjehemmets övriga uppgifter med tillsyn över tre svårhanterade tonåringar och två egna barn, måste det för nämnden ha framstått som tveksamt om hemmet kunde uppfylla dessa krav.

Familjehemmet var beläget ca 40 mil från Marianne Sigströms bostadsort.

Utgångspunkten för ett tvångsomhändertagande skall, utom i sådana undantagsfall som det inte är fråga om här, vara att relationerna mellan föräldrar och barn så långt möjligt skall bestå och att det fortsatta arbetet skall vara inriktat på en återförening. Jag har tidigare framhållit de påfrestningar som ett tvångsomhändertagande av ett barn innebär för föräldern och barnet. Det måste ligga inom en nämnds och en förvaltnings erfarenhetsram att förlusten av den faktiska vården av barnet kan få till konsekvens att föräldern tar sådan del i och försöker ge sådana synpunkter på den vård som ges genom annan, att det vid ett första betraktelsesätt kan ses som hinder för vården och vara till skada för det placerade barnet.

Det måste finnas sådan kompetens hos den vårdansvariga nämnden, att sådana reaktioner kan mötas och att föräldern i rimligaste mån ges möjlighet att känna delaktighet i och medansvar för vården. I förlängningen finns det således vanligtvis ingen anledning att utgå från annat än att föräldern handlar med utgångspunkt i vad hon eller han uppfattar vara till sitt barns bästa.

Vad som nu sagts innebär således att nämnden vid familjehemsplaceringen måste öppna möjlighet för att de fortsatta relationerna mellan föräldrar och barn kan bestå och att umgänget mellan dem underlättas.

Jag har inledningsvis framhållit att den s.k. närhetsprincipen i allt väsentligt utgår från sådana överväganden som har beskrivits nu.

Allmänt sett får det med hänsyn till vad som sagts anses olämpligt att placera ett barn så långt ifrån vårdnadshavarens bostadsort.

Förhållandena var emellertid speciella när det gällde Daniel, både i fråga om svårigheten att hitta ett lämpligt familjehem och hemmets möjligheter att vårda Daniel, sedda mot bakgrund av de konflikter mellan omsorgshavare och Marianne Sigström, som uppstått vid de tidigare tillfällena när Daniel beretts omsorg utanför föräldrahemmet.

Av utredningen framgår att man från socialförvaltningens sida lade ned stora ansträngningar för att finna det mest lämpliga familjehemmet. Flera familjehem besöktes av utredarna innan valet föll på det nu ifrågavarande hemmet.

Jag har vidare noterat att Marianne Sigström kort tid efter familjehemsplaceringen sagt sig vara i stort sett nöjd med placeringen (se Bo Strömbergs journalanteckningar angående ett möte, som Bo Strömberg den 29 september 1989 hade på sjukhuset med bl.a. Marianne Sigström). Det antecknades dock samtidigt att Marianne Sigström "tycker att familjehemmet ligger litet långt bort, vilket gör att hon har svårt att träffa sin son".

Det var vidare känt för socialförvaltningen att Daniel under lång tid behandlats vid Akademiska sjukhuset för sin sjukdom. Det fanns därför skäl att ifrågasätta lämpligheten av att förlägga familjehemsvården på långt avstånd från den behandlande läkaren. Frågan beaktades av GunBritt Graan, som i brev till Bo Strömberg ställde frågan om behövliga kontroller kunde skötas även efter det att Daniel placerats i Härnösand. Några invändningar i den delen gjordes inte av Bo Strömberg. Visserligen förändrades och försvårades Daniels krampsjukdom under vistelsen i familjehemmet, varvid det långa avståndet mellan Daniel och läkaren kom att utgöra ett hinder mot adekvat behandling. Detta kunde emellertid inte förutses vid placeringstillfället.

Sammanfattningsvis anser jag att valet av familjehem kan ifrågasättas på tre punkter: hemmets förmåga att ge Daniel erforderlig vård och tillsyn, avståndet till moderns bostadsort och avståndet till Daniels behandlande läkare. Det finns emellertid, som framgår av det föregående, enligt min mening godtagbara skäl till placeringen. Jag anser mig därför inte kunna kritisera nämnden för dess val av familjehem.

Tillsynen över familjehemmet

Utredningen visar att såväl nämnd som tjänstemän har haft en nära och tät kontakt med familjehemmet, med Daniel och med andra personer i Daniels omgivning. Under 1989 gjordes tre besök i familjehemmet, under 1990 fyra, under 1991 fyra och under 1992 två besök. Därutöver har nämndens tjänstemän vid andra tillfällen träffat bl.a. familjehemsföräldrarna, Daniels lärare och den psykolog, som Daniel hade kontakt med.

Det finns ingen anledning till erinran mot nämnd och tjänstemän för vad som har förekommit i detta sammanhang. Tjänstemännen har, med beaktande av ärendets komplicerade art, i vidare omfattning än som regelmässigt brukar vara fallet vid besök eller på annat sätt haft kontakt med familjehemmet.

I det följande kommer jag att till bedömning ta upp frågan, om det finns anledning att rikta kritik mot nämnd och förvaltning för den vård som bereddes Daniel i familjehemmet. Den frågan innehåller tre olika moment, nämligen nämndens förhållningssätt till modern, Daniels förhållanden i familjehemmet och nämndens kontakter med skola, sjukvård och andra myndigheter.

Nämndens förhållningssätt till modern

Jag fäster i förevarande ärende särskild vikt vid frågan om nämnden i tillräcklig omfattning medverkat till att relationerna mellan modern och sonen kunnat upprätthållas.

Utgångspunkten för mina ställningstaganden är att ett tvångsomhändertagande inte i något fall får leda till andra begränsningar i föräldrarnas rätt till fortsatt kontakt med barnet och till insyn i vården, än vad som oundgängligen krävs för att den nödvändiga vården skall kunna genomföras.

Till grund för tvångsomhändertagandet låg Marianne Sigströms svårigheter att själv ge Daniel den behövliga omsorgen, vilket nödvändiggjorde en placering i familjehem. En viktig del i nämndens arbete var därmed att aktivt verka för att de omständigheter som nödvändiggjort omhändertagandet förändrades, så att Daniel på sikt skulle kunna återvända till det egna hemmet. Det har inte funnits skäl för nämnden att ha som utgångspunkt för sina insatser att familjehemsplaceringen skulle bli bestående.

Nämnden gav emellertid tidigt uttryck för sina negativa förväntningar vad avsåg Marianne Sigström. Tidigare erfarenheter talade enligt nämndens mening med styrka för att moderns misstro mot socialtjänsten och familjehemsföräldrarna även framdeles skulle skapa svårigheter i vården och nödvändiggöra begränsningar i moderns rätt till umgänge med sonen. Nämndens yttrande över länsstyrelsens remissvar ger en klar bild av hur nämnden uppfattade förutsättningarna för vården. "Handläggare och andra som försöker vara till hjälp blir misstänkliggjorda och hjälpinsatserna går om intet. Daniel görs delaktig i denna kamp mot samhället och hamnar ständigt i en lojalitetskonflikt mellan dem som försöker hjälpa och moderns ifrågasättande." Daniel kom tidigt att uppfattas som en "spion", som i familjehemmet för moderns räkning samlade negativ information om familjehemmet.

Utgångsläget vid familjehemsplaceringen var således att moderns engagemang i vården uppfattades som negativ och nödvändiggjorde begränsningar i hennes rätt till umgänge med sonen. Stöd för en sådan uppfattning gavs i ett av specialisten i barn- och ungdomspsykiatri, leg. läkaren Bo Larsson, avgivet intyg.

Nära nog omedelbart efter Daniels placering i familjehemmet kom Marianne Sigström i konflikt med familjehemsföräldrarna. Motsättningarna förstärktes under den tid som följde. Familjehemsföräldrarnas syn på Marianne Sigström kom till klart uttryck i ett av dem

avgivet yttrande. Yttrandet visar att Marianne Sigström för dem framstod som en allvarlig belastning. Deras uppfattning var att hennes kontakter med Daniel var destruktiva och att de snarare syftade till att nå negativ information om dem än till att upprätthålla en positiv föräldrakontakt med Daniel. Daniel uppfattades från tid till annan av familjehemsföräldrarna — enligt vad som anges i en journalanteckning — som "mors lille spion".

Den negativa uppfattningen om Marianne Sigström kom även att förmedlas till andra, som tog del i omsorgerna om Daniel. Det finns inget i utredningen, som visar att socialförvaltningen i tillräcklig omfattning verkat för att psykolog och läkare skulle hålla kontakt med modern och informera henne om vad som förekom. När det gäller Lars Rydings roll i sammanhanget visar t.ex. utredningen, att det var nämndens uppfattning att han inte skulle ha några kontakter med modern. Lars Ryding har uttalat att han ansåg att sådana kontakter skulle ha varit till gagn och att han "borde ha stått på sig" för att få träffa modern. Det är givet att detta förstärkte Marianne Sigströms uppfattning, att nämnden avsiktligt sökte avskärma henne från Daniel.

Denna negativa inställning, som såväl förvaltningens tjänstemän som familjehemsföräldrarna hyste mot Marianne Sigström, kunde inte undanhållas Daniel.

Det är enligt min mening uppenbart att en på sådana grunder intagen attityd till Marianne Sigström kom att förstärka hennes oro för att hon skulle förlora kontakten med Daniel. Tjänstemännens och familjehemsföräldrarnas förhållningssätt var inte ägnat att minska motsättningarna.

Redan i samband med att Daniel placerades lades ett snävt begränsat umgängesrättsschema fast. Enligt vad då uttalades skulle Daniel få träffa sin mamma en gång per månad. Modern kunde då resa till Härnösand med en socialsekreterare över dagen för besök hos Daniel eller, alternativt, kunde Daniel resa till Uppsala och träffa modern i bostaden tillsammans med annan vuxen. Umgänget med syskon och biologisk far kunde enligt nämndens anvisningar ingå i det månatliga umgänge, som Daniel hade med sin familj. Han kunde då umgås alternativt med mor eller syskon/fadern eller träffa dem i samma hem i Uppsala. I den vårdplan, som fogades till utredningen om tvångsvård gavs ytterligare riktlinjer för umgänget.

Den oenighet, som rådde mellan Marianne Sigström och familjehemmet, ledde till att Marianne Sigström inte kände sig välkommen i familjehemmet. Umgängesrättsschemat kunde därför inte följas. Under den följande tiden träffade Marianne Sigström Daniel sporadiskt — julhelgen 1989, sommaren och hösten 1990 samt julen 1990.

I maj 1991 beslöt nämnden att tills vidare förbjuda Marianne Sigström att träffa eller ha annan kontakt med Daniel. Umgänget med modern ansågs av nämnden vara till skada för Daniel. Daniels nu ofta återkommande epileptiska anfall sattes i direkt samband med kontak-

terna med modern. Till stöd för nämndens beslut förelåg bl.a. ett intyg av förut nämnde Bo Larsson. I intyget tillstyrkte Bo Larsson socialförvaltningens förslag om umgängesförbud för Marianne Sigström.

I augusti 1991 hävde länsrätten förbudet, varvid rätten konstaterade att det inte kunde anses förenligt med syftet med LVU-vården att helt bryta kontakten med modern. Vid förvaltningen upprättades ett nytt förslag till umgängesplan. Någon enighet om hur umgänget skulle utformas kunde emellertid inte nås. Sektionschefens beslut i saken den 28 februari 1992 överklagades av Marianne Sigström. Daniel avled innan målet prövats.

Jag vill inte ifrågasätta påståendena om att Marianne Sigströms förhållningssätt i väsentlig grad medverkat till de svårigheter som uppkom. En socialnämnd måste emellertid, med utgångspunkt från sin kunskap om hur föräldrar som själva inte ansetts kunna ta hand om sitt barn kan reagera, förr söka finna och tillvarata de positiva inslagen i förälders vilja till medverkan än att låsa fast sig i ett synsätt som för föräldern kan uppfattas som negativt och avvisande. Jag vill i det sammanhanget erinra om vad Lars Ryding uttalat om att Marianne Sigström för Daniel var både viktig och kärleksfull och att hon betydde mycket för honom som trygghetsperson.

Det är min uppfattning att nämnden inte i tillräcklig omfattning sökte ta till vara vad som var positivt i Marianne Sigströms engagemang för sonen. Man har alltför ensidigt låst sig fast vid den negativa bild av Marianne Sigström som har skapats.

Jag har redan betonat vikten av att relationerna mellan de biologiska föräldrarna och det med tvång omhändertagna barnet bibehålls. Det förutsätter att föräldrar och barn får träffas i den omfattning som är möjlig.

Som tidigare har sagts kunde de riktlinjer som ställts upp för umgänget inte följas. Det var emellertid nämndens uppfattning att Marianne Sigströms umgänge med sonen måste begränsas. Sådana begränsningar kan endast beslutas på grunder och i former som anges i 14 § LVU.

Det hade ålegat nämnden att genom beslut redovisa umgångens omfattning. Sådant beslut skulle ha föregåtts av utredning innefattande även en redovisning av Daniels egen uppfattning i saken. Formligt beslut synes nu ha meddelats först den 28 maj 1991, då nämnden förbjöd allt vidare umgänge.

Genom att underlåta att fatta beslut i frågan om de begränsningar som för tiden efter Daniels placering skulle gälla för Marianne Sigströms umgänge med honom, har Marianne Sigström betagits möjligheten att få frågan prövad efter överklagande. Bristen på reglering av umgängesrätten har även inneburit en påfrestande ovisshet för Marianne Sigström och Daniel.

Jag vill därutöver i denna del framhålla följande.

För att de biologiska föräldrarna, under tid deras barn är placerat i ett annat hem, skall kunna bevara relationerna till barnet krävs en samverkan mellan familjehemsföräldrarna och de biologiska föräldrarna. En förtroendefull kontakt måste så långt möjligt upprätthållas. De

biologiska föräldrarna måste ges tillfälle till insyn i barnets förhållanden, tillfälle att ta del i beslut som rör barnet samt få all behövlig information om barnet. Det är för de biologiska föräldrarna regelmässigt av stor betydelse att tvångsomhändertagandet inte för dem leder till att de förlorar medinflytande vad gäller barnets förhållanden.

Redan inledningsvis uppkom, som tidigare nämnts, slitningar mellan familjehemmet och Marianne Sigström, vilka efter hand försvårades. Familjehemsföräldrarna uppfattade Marianne Sigströms inblandning i vården som destruktiv för Daniel. Härtill kommer de motsättningar som växte fram mellan Marianne Sigström och i första hand GunBritt Graan. Detta borde ha föranlett nämnden att vidta åtgärder för att underlätta för Marianne Sigström att ha kontakt med Daniel under så gynnsamma former som möjligt. Man borde enligt min mening i ett tidigt skede för Marianne Sigström ha förordnat en stödperson i familjehemmets närhet som kunde medverka till att motsättningarna överbyggades och att Marianne Sigströms kontakter med Daniel underlättades. Det enda alternativ som från förvaltningens sida anvisades var emellertid en kontaktman genom vuxenpsykiatriens försorg. Sedan Marianne Sigström avvisat det förslaget synes några ytterliga åtgärder från förvaltningens sida inte ha vidtagits.

Nämnden borde vidare ha medverkat till och av familjehemsföräldrarna krävt att de skulle hålla Marianne Sigström fortlöpande informerad om Daniels förhållanden i familjehemmet. Jag vill erinra om vad Lars Ryding uttalat i den delen. Det kan rimligen inte ha mött hinder mot att familjehemsföräldrarna i enlighet med de skyldigheter som ålegat dem i denna egenskap i brev eller på annat sätt berättade för Marianne Sigström om viktiga händelser i Daniels liv.

En större öppenhet från familjehemsföräldrarnas sida gentemot Marianne Sigström hade varit väl ägnad att möta den oro, som Marianne Sigström kände beträffande Daniels situation i hemmet. Nämnden borde ha insett att motsättningarna mellan familjehemsföräldrarna och Marianne Sigström begränsade Daniels möjligheter att nå det lugn och den trygghet i familjehemmet som inte minst hans sjukdom krävde.

Socialnämndens insatser för den unge skall så långt möjligt beslutas och genomföras i nära samarbete med föräldrarna. Särskilt viktigt är ett förtroendefullt samarbete mellan socialtjänsten och föräldrarna i frågor som gäller genomförandet av beslutad tvångsvård. Tjänstemännen måste tillvarata föräldrarnas engagemang i vården och ge föräldrarna möjlighet att känna medansvar och medinflytande.

Uppkommer svåra motsättningar mellan tjänstemännen och föräldern kan föräldern känna sig avskild från den beslutande myndigheten och dess företrädare och från barnet. Förälderns möjligheter till insyn i vården minskar, oron för barnets förhållanden ökar och möjligheterna till kontakter med det omhändertagna barnet begränsas.

Det är uppenbart att de samarbetssvårigheter som förelåg mellan GunBritt Graan och Marianne Sigström fick negativa konsekvenser med avseende på relationerna mellan Marianne Sigström och Daniel.

Bristen på en förtroendefull relation till handläggarna gjorde att Marianne Sigström sökte andra vägar för att få kunskap om sonens förhållanden i familjehemmet.

Marianne Sigström begärde också gång efter annan att ärendet skulle övertas av annan. Mot Marianne Sigströms begäran hade nämnden att väga GunBritt Graans yrkeskunskap, den gedigna kunskap hon hade om Daniel och det förtroende Daniel hyste för henne.

De negativa effekterna av att ett nödvändigt samarbete inte kunde nås borde emellertid enligt min mening ha tillagts större tyngd. Det hade i vart fall under en övergångstid varit lämpligt och möjligt att — om det från vårdsynpunkt ansågs opåkallat att byta handläggare — utse en tjänsteman vid nämnden, som kunde verka för att motsättningarna minskade och som kunde ge Marianne Sigström bättre möjligheter till insyn i den vård som bereddes hennes son.

Nu dröjde det ända fram till i augusti 1991 innan nämnden fattade beslut i frågan. Sektionschefen vid barn- och familjesektionen övertog då uppgiften att vara Marianne Sigströms handläggare/kontaktperson vid förvaltningen. I det sena skedet var möjligheterna att upprätta en förtroendefull relation mellan Marianne Sigström och förvaltningen begränsade.

Daniels förhållanden i familjehemmet

Det ligger i nämndens ansvar för familjehemsvården att värna om barnet i familjehemmet. Nämnden skall också i samverkan med familjehemmet se till att barnet får det stöd och den hjälp i övrigt som barnets situation förutsätter.

Det är synnerligen svårt att uttala sig om den vård, som Daniel bereddes i familjehemmet, var den som var bäst för honom. Genomgående har vid samtal med dem som hade kontakt med Daniel uttalats att Daniel inte gav uttryck för några spontana känslor i den frågan. Följande får emellertid anses vara känt.

Daniel hade svårt att få någon kontakt med familjehemsfadern. Han kände sig ofta missförstådd och orättvist behandlad av honom. Bl.a. detta ledde till att Daniel, enligt Lars Ryding, aldrig kom att känna någon tillhörighet i hemmet. Familjehemsföräldrarnas konflikt med modern och de öppna motsättningar, som förelåg mellan modern och socialförvaltningen, måste ha bidragit till att Daniel försattes i lojalitetskonflikter. Det måste för honom ofta ha varit svårt att förstå ifrågasättandet av hans mor, till vilken han hade en nära bindning. Hans möjligheter att upprätthålla normala relationer till sin mor blev starkt begränsade, samtidigt som hans möjligheter att vinna familjehemsföräldrarnas förtroende försvårades.

Det kan mycket väl vara så att Daniel tilldelats rollen som "spion" åt modern och att detta medverkade till att isolera honom i familjehemmet. Det kan också ifrågasättas om inte situationen i hemmet var sådan att behövlig tid inte kunde ägnas honom från familjehemsföräldrarnas sida. Problemet med familjehemmet var, enligt Lars Rydings uppfattning, att det där samtidigt fanns så många "svåra placeringar"

och att man verkade ha så mycket annat på gång att uppgiften därför blev dem övermäktig. Daniel sade hela tiden till Lars Ryding att han inte trivdes i familjehemmet. Han var osäker på om familjehemsföräldrarna gillade honom, han hade svårt att fördrå vissa av de andra barnen i familjehemmet och han ansåg att familjehemsföräldrarna gjorde åtskillnad mellan egna och andras barn. I brev till modern gav Daniel uttryck för missmod. Att breven uttrycker spontana känslor vid de tidpunkter som breven skrevs är sannolikt, men som Lars Ryding framhållit fanns ingen grund för antagandet att de uttryckte en bestående livsleda.

Under vistelsen hos Albihn ökade och försvårades Daniels epileptiska anfall. Detta knyts ensidigt till mammans förhållningssätt. Christina Albihn uttalade i juli 1990 oro över Daniels ökade frekvens av anfall. Hon hade kunnat se hur Daniel hade haft ett par stora anfall under sommaren. I september 1990 noterades i journalen att Daniel under den senaste tiden hade haft en ökad anfallsfrekvens. "Han får numera ganska stora anfall." I en utredning från juni 1991 beskrev familjehemsföräldrarna hur Daniel efter ett samtal med modern "seriekrampar" en hel natt. I samma utredning konstaterar handläggarna att psykisk stress eller ångest utlöser Daniels kramp. "I dessa sammanhang räcker inte ens korrekt medicinering för att skydda Daniel från kramp. Daniel faller handlöst eller krampar i serier."

Utredningen visar entydigt hur Daniels epileptiska anfall successivt ökade. Enligt den medicinska expertisen kunde detta förklaras av bl.a. psykologiska faktorer; det lugn och den stabilitet i Daniels förhållanden som var syftet med familjehemsplaceringen hade inte till fullo kunnat uppnås. Som JO kan jag självfallet inte ha någon egen uppfattning om orsakerna till att Daniels epilepsi förvärrades. Expertbedömningen borde dock ha fungerat som en alarmsignal för nämnden och enligt min mening lett till en ingående prövning av om vården i familjehemmet skulle bestå.

Mot detta står den positiva utveckling som Daniel visade. Han återhämtade med överraskande snabbhet den kunskap som han förlorat under den tidigare oregelbundna skolgången. Enligt lärarnas samstämmiga uppfattning utvecklades han bra under sin tid vid skolan. Han fick lättare för kamratkontakter och konflikterna med omgivning- en avtog. Daniel uttryckte vid flera tillfällen att han trivdes bra i skolan, där han fick vara bland andra människor på lektioner, raster och under håltimmar. Lars Rydings uppfattning var att Daniel utvecklades positivt. Han skapade sig en frizon och kunde därigenom ställa sig utanför de vuxnas problem.

Det finns nu inga möjligheter att dra några säkra slutsatser i frågan om en omplacering hade varit bättre för Daniel. Klart är att han trots allt inte själv ville omplaceras. Det finns således sådana förklaringar till att en utredning på angivna grunder underläts, att jag inte har tillräckligt underlag för kritik mot nämnden, annat än vad avser tiden efter oktober 1991 då familjehemsfadern själv ville säga upp avtalet under hänvisning till de svårigheter som förelåg.

Det fanns emellertid ytterligare ett incitament för att en utredning bort komma till stånd.

Enligt länsstyrelsens tillsynsbeslut har Marianne Sigström till styrelsen insänt en kopia av en till Gottsunda kommundelsnämnd ställd, i februari 1991 daterad skrift med begäran att nämnden skulle besluta om upphörande av LVU-vården. Skriften återfinns inte i socialförvaltningens akt. Där föreligger emellertid ett brev från Marianne Sigström, som inkom till nämnden den 7 juni 1991. I brevet begär Marianne Sigström att "LVU-beslut gällande min son omprövas enl. gällande lag, och upphävs". Hon har härefter påmint nämnden om sin begäran.

Begäran borde ha föranlett utredning och beslut av nämnden. Såvitt akten utvisar har emellertid inga åtgärder vidtagits med anledning av yrkandet. Det var fel av nämnden att inte ta upp ärendet till utredning. Enligt socialförvaltningens journalanteckningar återkallade Marianne Sigström sin ansökan i januari 1992.

Av utredningen framgår att förhållandena i familjehemmet drastiskt förändrades vid årsskiftet 1991/1992. Enligt journalanteckningarna fick förvaltningen den 14 januari 1992 vetskap om att familjehemsföräldrarna var bortresta till den 31 januari och att Kenneth Dahl svarade för vården i familjehemmet i deras ställe. Enligt vad GunBritt Graan uppgav vid samtal var det förutsatt att Kenneth Dahl under 14 dagar skulle svara för familjehemmet, men det kom som en överraskning för förvaltningen att familjehemsföräldrarna avsåg att återvända hem först i slutet av månaden. Det var under den tiden som Daniel utsattes för ett övergrepp i familjehemmet.

Det kan givetvis ifrågasättas om det var lämpligt att ens för en 14-dagarsperiod låta Kenneth Dahl ensam ta ansvaret för hemmet. I hemmet fanns ju inte bara Daniel, utan även andra ungdomar med svåra problem som krävde uppmärksamhet. Nämnden kan emellertid inte klandras för den förlängning av Kenneth Dahls ansvarstagande, om vilken nämnden saknade kännedom.

Nämnden beredde härefter Daniel en tillfällig placering hos Kenneth Dahl. Sedan två år hade Kenneth Dahl fungerat som avbytare i familjehemmet och han hade under den tiden lärt känna Daniel. I november 1991 förordnades han till kontaktperson för Daniel. Kenneth Dahl, som är född 1962, gick vid den tiden på komvux för att komplettera sina gymnasiebetyg. Han hade tidigare varit familjehemsförälder, varjämte han hade arbetat på ett HVB-hem. Vidare hade han varit anställd av socialförvaltningen i Härnösand i ett projekt, där man arbetade med ungdomar. Han hade dessutom haft uppdrag som kontaktperson.

Då inga andra alternativ fanns — man sökte från förvaltningen intensivt ett familjehem — fortsatte placeringen hos Kenneth Dahl. Den 9 april 1992 beslöt nämnden med stöd av 11 § LVU att i avvaktan på en permanent lösning placera Daniel hos Kenneth Dahl. Det bör nämnas att Daniel själv önskade bo hos Kenneth Dahl. Någon utredning till grund för nämndens beslut återfinns inte i akten. Daniel kom att vistas hos Kenneth Dahl fram till sin död.

Det är anmärkningsvärt att nämnden, då placeringen hos Kenneth Dahl drog ut på tiden, underlät att verkställa utredning rörande förhållandena i hemmet. I vart fall vid tiden för nämndens beslut om LVU-placering borde en utredning ha förelegat. En sådan utredning var desto mer påkallad med beaktande av den kritik som Marianne Sigström riktat mot förhållandena i hemmet. Att förhållandena tidvis inte var godtagbara är numera känt. Daniel kunde inledningsvis, under tid då Kenneth Dahl inte var hemma, inte själv bereda sig tillträde till hemmet, då han inte anförtratts någon nyckel. Det måste för övrigt rent allmänt ifrågasättas, om det med hänsyn till Daniels situation var lämpligt, att för så lång tid som det nu var fråga om placera Daniel hos en ensamstående man.

Samverkan med andra myndigheter

Sjukvården

Med nämndens ansvar för familjehemsvården följer en skyldighet att i samverkan med andra myndigheter tillse att det placerade barnet ges den vård, för vilka dessa myndigheter svarar. Särskilt betydelsefull är en samverkan med sjukvården beträffande ett av nämnden placerat barn, som kräver sjukvård.

Det var för nämnden väl känt att Daniel led av epilepsi och att det från vårdsynpunkt var angeläget att sjukdomsförloppet följdes så att vid behov nödvändiga läkarkontakter kunde tas. En genomgång av socialförvaltningens journal visar att där endast förekommer knapphändiga uppgifter om anfallsfrekvens och om övriga omständigheter, som hade samband med sjukdomen.

I socialförvaltningens akt förekommer under första halvåret 1989 uppgifter om att Daniel hade haft ett flertal krampanfall. Av sammanfattande anteckningar för våren—sommaren 1990 framgår att handläggaren hade haft flera samtal med Bo Strömberg på barnkliniken angående Daniels hälsa. Familjehemsföräldrarna hade även de haft en direkt kontakt med Bo Strömberg. Enligt anteckningarna hade Daniel i juli 1990 haft stora kramper. Den 19 juli 1990 antecknades i journalen att familjehemsmodern var orolig över Daniels ökade anfallsfrekvens. Samma dag skrev Mona Salander till Bo Strömberg. Enligt anteckning den 7 september 1990 hade Daniel under den senaste tiden haft en ökad anfallsfrekvens. "Han får numera ganska stora anfall." Familjehemsföräldrarna hade sett ett samband mellan anfallen och stress och oro hos Daniel. Den 7 september 1990 gjorde Daniel ett återbesök hos Bo Strömberg.

I övrigt förekommer i journalen endast sporadiska anteckningar om sjukdomsförloppet. Såvitt journalen visar har några försök från förvaltningens sida inte gjorts för att få en sammanhållen bild av anfallsfrekvensen.

På andra håll i förvaltningens akt finns emellertid uppgifter som tyder på att sjukdomen tagit en allvarlig vändning. I en utredning från 1991 förekommer t.ex. för första gången uppgifter om ihållande seriekramper.

Sjukjournalerna visar i fråga om mellan socialtjänst och sjukvård förekommande kontakter bl.a.

Den 29 september 1989 ringde GunBritt Graan till Bo Strömberg för att få information rörande den medicinska utredning som företagits. Bo Strömberg framhöll vid det samtalet att det var viktigt att Daniels krampsjukdom kontrollerades i Uppsala och att man där också fick kontrollera honom regelbundet med magnetkameraundersökningar av skallen. Bo Strömberg hade därefter ett nytt samtal med GunBritt Graan den 17 november 1989 med anledning av de klagomål, som Marianne Sigström framfört till honom mot i första hand familjehemsfadern. Den 23 juli 1990 kom till sjukhuset ett brev från Mona Salander med önskemål om att läkare skulle ta kontakt med familjehemmet med anledning av att Daniel slarvat med medicineringen. Vid det samtal som mottagande läkare hade med Christina Albihn bekräftades att Daniel slarvat med medicineringen. Det beslöts att Bo Strömberg, som vid denna tid hade semester, skulle kontakta Christina Albihn vid sin återkomst.

Den 7 september 1990 kom Daniel in till sjukhuset för avtalad kontroll av kramper. Han åtföljdes av Jan Albihn. Det antecknades att anfallssituationen inte var under kontroll. Daniel skulle, enligt vad som uppgavs, få anfall när han kände sig stressad, pressad och orolig. Bo Strömberg antecknade i journalen att krampsituationen inte var helt tillfredsställande, men att den sannolikt berodde på slarv med medicinen, men att det också fanns psykogena utlösande moment. Daniel skulle åter för kontroll om cirka ett år, varvid man skulle överväga att på nytt lägga in honom för en ny magnetkameraundersökning, nytt EEG och hjärtkonsultation.

Den 25 november 1990 mottog Bo Strömberg ett brev från familjehemmet. Daniel hade enligt brevet den senaste månaden haft ett ökat antal kramper. Det beslöts att man i första hand skulle ta en ny serumkoncentration och att Bo Strömberg därefter skulle höra av sig till familjehemsföräldrarna. Enligt anteckning den 11 januari 1991 kom begärd serumkoncentrationsbestämning inte in till Bo Strömberg. Han gjorde därför en förfrågan till familjehemsföräldrarna om en sådan bestämning gjorts.

Enligt anteckning den 29 maj 1991 hade Bo Strömberg av GunBritt Graan fått besked om att Daniel återigen hade fler anfall och att Daniel under ett misstänkt anfall fallit från en stega eller alternativt ett fönster. Det antecknades att nästa kontroll av Daniel var planerad till slutet av sommaren—början av hösten, varvid en ny MRT skulle göras och nya hormonprover tas. Även EEG skulle genomföras.

På begäran av GunBritt Graan ägde därefter den 30 maj 1991 ett möte rum på sjukhuset. Närvarande var GunBritt Graan, Mona Salander, familjehemsföräldrarna, professorn Max Frisk och dr Bo Larsson från barn- och ungdomspsykiatriska kliniken samt Bo Strömberg. Familjehemsföräldrarna berättade att Daniel de sista månaderna haft betydligt fler anfall. De beskrivna anfällen var av "tonisk-klonisk karaktär med medvetanderubbning, dvs. grand mal anfallsliknande". Anfällen kunde komma när som helst på dygnet, men ofta i samband

med att Daniel var spänd och stressad, som när han varit i konflikt med familjehemsföräldrarna, andra barn i familjehemmet eller när han hade haft kontakt med modern. Enligt vad som uppgavs av familjehemsföräldrarna skulle den senaste koncentrationsbestämningen av medicin ha varit tillfredsställande. Bo Strömberg noterade att det var ställt utom varje tvivel att Daniel hade epilepsi. Att de utlösande orsakerna kunde vara emotionella var, enligt Bo Strömbergs uppfattning, inte omöjligt. Det var därför av stor vikt att Daniels sociala miljö var så stabil och trygg som möjligt.

Bo Strömberg noterade vidare att Daniel dessutom hade en pubertas praecox och en förändring i hypothalamusområdet verifierad med datortomografi och magnetkamera. Denna förändring bedömdes som en missbildningstumör. Några hormonella avvikelser hade aldrig kunnat verifieras, varför det inte var aktuellt med någon form av hormonell behandling. Det var med hänsyn till omständigheterna angeläget med en ny hormonell utredning. En sådan utredning genomfördes också vid Sundsvalls sjukhus i februari 1992.

Avslutningsvis konstaterade Bo Strömberg att det bedömdes så gott som omöjligt att sköta den fortsatta medicinska utredningen från Uppsala. Man enades därför om att Daniel skulle få en medicinkontakt med barnkliniken i Sundsvall, där man skulle sköta hans krampsjukdom. Där skulle också en ny hormonell undersökning kunna göras liksom ett nytt EEG. Planerad magnetkameraundersökning skulle emellertid ske i Uppsala.

I enlighet med det anförda tillskrev Bo Strömberg den 4 juni 1991 överläkaren vid barnmedicinska kliniken vid Sundsvalls sjukhus. Det medicinska ansvaret för Daniel kom därefter att åvila Staffan Mjönes.

Daniel hade emellertid dessförinnan vårdats vid Sundsvalls sjukhus, kirurgiska kliniken, i samband med ett olycksfall i familjehemmet i april 1991. Det antecknades i journalen bl.a. att Daniel väldigt ofta i perioder hade kramper, vanligen då flera gånger om dagen. Läkaren förskrev en höjd dos Tegretol. Daniel överfördes till barn- och ungdomskliniken. Den 24 april 1991 hade en läkare vid kliniken talat med familjehemsfadern, som uppgett att Daniel blivit påtagligt trött av medicinen. Dosen sänktes nu.

Den 26 september 1991 noterade Staffan Mjönes vid Daniels besök på kliniken att Daniel hade haft fyra fem anfall under sommaren. Vid mer än hälften av dessa tillfällen hade han glömt att ta sin medicin. Enligt anteckning i november 1991 efterlyste Staffan Mjönes magnetkameraundersökningen. Han ansåg vidare enligt anteckning samma månad att en diskussion borde ske kring Daniels familjesituation samt att den endokrinologiska undersökningen, som genomförts i Uppsala, borde göras om.

Daniel besökte kliniken på nytt den 4 december 1991. Vid besöket medföljde Kenneth Dahl. Det noterades att Daniel hade haft ett krampanfall för 14 dagar sedan. Han hade då förts till Härnösands sjukhus. Familjehemsföräldrarna hade inte haft möjlighet att följa med, då de var fullt upptagna av de andra barnen i familjehemmet. I sin bedömning antecknade Staffan Mjönes bl.a. att MRT-kameraunder-

sökningen borde genomföras så snart som möjligt. Den 11 december 1991 antecknade Staffan Mjönes att han mottagit ett telefonsamtal från Mona Salander, som lämnat sitt telefonnummer för kontakt om något behövde diskuteras "på den sociala sidan".

Den 11 februari 1992 antecknades i samband med att Daniel besökte kliniken, att Daniel för närvarande bodde hos Kenneth Dahl, dit han flyttat i början av januari. Enligt vad Daniel uppgav hade han haft fyra anfall för några dagar sedan. Den 12 februari lades Daniel in vid sjukhuset för hormonell genomgång. När han skrevs ut talade läkarna (överläkaren Wålinder och underläkaren Såthe) med Christina Albihn, som uttryckte önskemål om att MRT-undersökningen skulle utföras i Härnösand, något som socialförvaltningen också förordade. Bo Strömberg tillskrevs i frågan och svarade i brev den 25 februari att han ansåg det helt i sin ordning att undersökningen genomfördes i Härnösand.

Jag vill mot den nu angivna bakgrunden säga följande.

En familjehemsplacering innebär att familjehemsföräldrarna tar ansvaret för den faktiska vården. Det innebär emellertid på intet sätt någon begränsning av det övergripande ansvar, som nämnden har för den unges förhållanden i hemmet. Det ankommer ytterst på nämnden att tillse att den unge bereds den vård som han behöver. I det ansvaret ligger också skyldigheten för nämnden att tillse att behövliga kontakter tas med läkare.

Utredningen ger inte anledning till någon erinran mot förvaltningens tjänstemän, vad avser de kontakter som tjänstemännen inledningsvis hade med Bo Strömberg. Såväl förvaltningens tjänstemän som familjehemsföräldrarna synes ha haft kontakt med läkaren i den omfattning, som då var behövlig. Det har emellertid därefter brustit i samarbetet med sjukvården. Utredningen visar således att Daniels krampsjukdom successivt förvärrades. Det var givetvis viktigt att handläggande tjänstemän höll Bo Strömberg informerad rörande varje förändring av sjukdomsbilden.

Enligt min mening har nämnd och förvaltning inte med tillräcklig noggrannhet hållit Bo Strömberg underrättad om den förändring som Daniels sjukdom genomgick. Den av mig företagna granskningen ger inte utrymme för annan slutsats än att Bo Strömberg inte tillräckligt tydligt informerats om att Daniel, enligt vad som anges i förvaltningens utredning från april 1991, vid denna tid hade seriekramper. Jag grundar min bedömning på att varken socialförvaltningens akt eller sjukjournalen upptar uppgifter om att sådan information lämnats eller mottagits. Vad Christina Albihn uppgett vid samtal med tjänstemän vid JO-ämbetet förändrar inte den bedömningen.

Vid bedömningen av den underlåtenhet som förekommit måste emellertid beaktas att tjänstemännen, såvitt framkommit, inte hade tillräcklig information om seriekramper och de med sådana kramper förbundna riskerna. Jag beaktar vidare att mötet den 30 maj 1991 med bl.a. Bo Strömberg tillkom på initiativ av GunBritt Graan. Jag vill också hänvisa till vad jag i det följande uttalar om Bo Strömbergs ansvar.

Jag ställer mig också frågande till vad som förekom sedan det medicinska ansvaret förts över till Sundsvall.

Jag delar därvid Staffan Mjönes bedömning att det medicinska överlämnandet borde ha förenats med ett möte mellan mottagande läkare och socialförvaltning, eller vad Staffan Mjönes benämner som ett socialt överlämnande. I den föreliggande situationen, där de epileptiska anfällen bedömdes som relaterade till orosfaktorer i Daniels omgivning, hade en sådan kontakt mellan läkare och socialtjänst varit särskilt motiverad. Läkaren borde i behövlig omfattning ha underrättats om Daniels sociala situation och om de övriga omständigheter, som var av betydelse för den medicinska bedömningen. Det var av största vikt att Staffan Mjönes genom förvaltning och familjehemsföräldrar hölls fortlöpande underrättad om Daniels sjukdom. Det var givetvis av särskild vikt att, i nära samverkan mellan förvaltning, familjehemsföräldrar och läkare, en diskussion fördes om vilka åtgärder som borde vidtas akut och långsiktigt för att nå kontroll över Daniels sjukdom.

Såvitt utredningen utvisar har från förvaltningens sida endast en kontakt tagits med läkaren och då först i mitten av december 1991 då, enligt journalen vid Sundsvalls sjukhus, Mona Salander lämnade sitt telefonnummer för det fall att Staffan Mjönes ville diskutera något "på den sociala sidan". I övrigt har man från socialtjänstens sida inte upprätthållit någon kontakt med sjukvården i Sundsvall. Detta är en brist. Som särskilt anmärkningsvärt framstår det förhållandet att läkare vid Sundsvalls sjukhus inte omedelbart underrättades, när Daniel lämnade familjehemmet för att bo hos Kenneth Dahl.

Det finns också anledning att notera att förvaltningens tjänstemän brustit i kontakterna med Härnösands sjukhus. Det hade, enligt min mening, ålegat tjänstemännen att ta kontakt med Kristina Hemmingsson, som tog del i vården av Daniel. En sådan kontakt hade varit påkallad, för att läkaren skulle kunna få behövlig kunskap om Daniels situation i familjehemmet. Det är uppenbart att Kristina Hemmingsson borde ha underrättats då Daniel flyttade till Härnösand för att bo hos Kenneth Dahl.

Jag har också anledning att ifrågasätta om socialförvaltningen i tillräcklig omfattning medverkat till att familjehemsföräldrarna höll behövlig uppsikt över Daniels anfallssituation och i den utsträckning som Daniels sjukdom förutsatte hade kontakt med läkare. Det hade, enligt min mening, ålegat förvaltningen att tillse att sjukvården genom familjehemsföräldrarna fick del av sådan information, som kunde påverka den medicinska bedömningen. Frågan om det ålegat familjehemsföräldrarna att föra en anfallskalender, i enlighet med vad Bo Strömberg förordat, har efter Daniels död förts upp till diskussion. Utredningen visar att en sådan redovisning inte kommit läkarna till handa. Det kan därvid anmärkas att några fasta rutiner vad avser förandet av en sådan kalender inte finns. I ett läge då anfällen, som nu varit fallet, tenderar att successivt öka, hade förandet av anteckningar till ledning för läkarna emellertid varit väl motiverat. Jag fäster därvid särskilt avseende vid att det i socialförvaltningens akt förekommer

uppgifter om Daniels anfall, som sjukvården inte fått del av, oaktat uppgifterna uppenbarligen måste antas ha haft betydelse för den medicinska bedömningen. Handläggarna borde ha anvisat former för hur familjehemsföräldrarna fortlöpande skulle hålla läkarna underrättade om sjukdomsförloppet. Tjänstemännen borde, enligt min uppfattning, ha ägnat frågan om familjehemsföräldrarnas kontakter med sjukvården större uppmärksamhet.

Kritik har också riktats mot nämnden, för att den utsatta MRT-undersökningen inte kom till stånd. Utredningen i den delen visar emellertid att undersökningen skjutits upp efter samråd med läkare som från medicinska utgångspunkter inte haft något att erinra mot att undersökningen förlades till Härnösand, med den fördröjning detta innebär. Det finns inte tillräcklig anledning till antagande att fördröjningen haft betydelse för behandlingen av Daniels sjukdom.

Skolhälsovården

Jag har redan framhållit att det för behandlingen av Daniel varit angeläget att hans sjukdom hölls under uppsikt. Det ligger i sakens natur att skolhälsovården-skolläkaren har särskilda möjligheter att följa ett omhändertaget barns förhållanden och vid behov för vårdansvarig läkare eller för nämnden peka på omständigheter, som kan föranleda åtgärder. Nämndens-handläggarnas kontakter med skolläkaren förtjänar därför en närmare granskning.

Utredningen visar att skolläkaren mottagit ett brev daterat i april 1989, från barn- och ungdomspsykiatriska kliniken i Uppsala, vilket brev innehållit en skolbedömning av Daniel. Någon direkt kontakt har inte tagits av de sociala myndigheterna. Den kunskap som förelåg hos förvaltningen om att Daniels epileptiska anfall successivt ökade kom således aldrig Sven-Åke Johansson till del. Omständigheterna, såsom de var kända för Sven-Åke Johansson, gav inte anledning för honom att själv ta kontakt med socialförvaltningen eller med den vårdansvarige läkaren. Samtalet med skolsköterskan visar emellertid att hon, i samband med Daniels placering, deltagit i möte med socialförvaltningens tjänstemän.

Även med beaktande av den kontakt som förekom med skolsköterskan, hade en mera betryggande tillsyn över Daniel kunnat nås, om skolläkaren hållits informerad om Daniels förhållanden i familjehemmet och om att Daniels epileptiska anfall blev fler och allvarigare. Det har således varit nämnds och tjänstemäns skyldighet att så långt möjligt samarbeta med dem, som tagit del i omsorgerna om Daniel. Hinder från sekretessynpunkt mot sådana kontakter har givetvis inte förelegat.

Socialförvaltningens tjänstemän har vidtagit omfattande åtgärder för att bereda Daniel en till hans situation väl anpassad undervisning. Det var således känt att Daniels skolundervisning tidigare hade eftersatts och att han hade stora kunskapsluckor. För att underlätta skolgången beviljade nämnden Daniel bistånd till en extra lärarresurs. Tjänstemännen hade regelbundna kontakter med lärarna. I november 1989 deltog GunBritt Graan i en skolkonferens tillsammans med Marianne Sigström, rektor, studierektor och familjehemsförälder. Sådana möten förekom även därefter och handläggarna hade kontinuerligt kontakt med lärarna. Tjänstemännen höll sig fortlöpande underrättade om Daniels skolsituation. Lärarna uppgav vid samtal att man från socialförvaltningens sida nära följt Daniels utveckling vid skolan genom telefonkontakter och besök. Daniel fungerade också väl i skolan. Han fick lättare att ta kontakt med sina kamrater och konflikterna med omgivningens blev allt färre.

Handläggarnas insatser har i denna del väl svarat mot Daniels behov.

Omhändertagandet av Daniels dödsbo

Enligt 18 kap. 2 § ärvdabalken (ÄB) ankom det på familjehemsföräldrarna att ta om hand Daniels egendom. Det var därefter familjehemsföräldrarnas skyldighet att tillkalla en dödsbodeläggare som, i avvaktan på att egendomen omhändertogs av samtliga delägare, kunde överta vården av egendomen. Att Daniels pappa var behörig att ta vård om egendomen följer av bestämmelserna i ärvdabalken.

Nämnden och familjehemsföräldrarna har vidtagit betryggande åtgärder för att säkerställa att all Daniels egendom övergick till en dödsbodeläggare. Två handläggare har varit närvarande då Daniels egendom packades ihop. Den förutvarande gode mannen har därjämte bekräftat riktigheten av en över egendomen gjord förteckning.

Egendomen har därefter sänts till fadern i hans egenskap av dödsbodeläggare. Det är oklart vilka kontakter som dessförinnan förekom med fadern. Då denne tidigare hade tagit om hand den Daniels egendom, som fanns hos Kenneth Dahl, har fog funnits för antagande att han var beredd att ta emot även den nu ifrågavarande kvarlåtenskapen.

Beaktas bör även att Marianne Sigström saknade möjlighet att för egen del ta emot egendomen i sin bostad.

Från formella utgångspunkter finns inget att erinra mot vad som förekom i samband med omhändertagandet av Daniels egendom.

Jag vill emellertid tillägga följande.

Daniels död innebar för Marianne Sigström en djup sorg och saknad. Nämnden måste ha insett att det för henne var av stor betydelse att hon själv i det förutvarande familjehemmet fick vara med och ta hand om Daniels tillhörigheter. Egendomen innefattade bl.a. brev från Marianne Sigström, dagböcker och annat som speglade Marianne Sigströms och Daniels kontakter genom åren.

Nämnden sökte också medverka till att Marianne Sigström fick komma till familjehemmet för att ta egendomen om hand. Såsom förhållandena utvecklade sig avvisade emellertid de förutvarande familjehemsföräldrarna en sådan lösning. Nämnden saknade därefter möjlighet att tillgodose Marianne Sigströms önskemål.

Jag finner inte skäl för kritik mot nämnd eller tjänstemän för vad som har förekommit i detta hänseende.

Vissa handläggningsfrågor

Journalföringen

Stora krav måste kunna ställas på dokumentationen över ett tvångsomhändertaget barns förhållanden. Utförliga och med omsorg förda anteckningar om den unges förhållanden i familjehemmet är nödvändiga för att säkerställa kontinuiteten i behandlingsarbetet, ge underlag för överväganden rörande vårdens fortsatta bestånd, möjliggöra nämndens insyn i vården och för att ge föräldrarna möjlighet att följa det omhändertagna barnets förhållanden. Av anteckningarna skall framgå alla sådana särskilda förhållanden, som kan påkalla insatser från andra samhällsorgan. Journalerna bör, för att säkerställa den enskildes rätt, även uppta redovisning av framställda yrkanden samt av nämnden beslutade och vidtagna åtgärder. Journalanteckningarna skall föras på sådant sätt att det vid varje tidpunkt är möjligt att se, vad som har förekommit i vården av den unge.

Jag har granskat socialförvaltningens akt mot den angivna bakgrunden. Min granskning ger anledning till följande uttalanden.

Det brister i kronologi vad avser gjorda anteckningar. Detta har sin grund i att två socialsekreterare varit handläggare och att de var för sig fört anteckningar, om vad som har förekommit. Även med detta i beaktande hade det varit möjligt att ge journalanteckningarna bättre överskådlighet.

I journalanteckningarna saknas uppgift om till förvaltningen inkomna skrifter med särskilda yrkanden. Så saknas t.ex. uppgift om Marianne Sigströms begäran om LVU-vårdens upphörande. Det kan inte uteslutas att bristen i redovisningen varit orsak till, att ansökan inte togs upp till behandling. Vidare saknas uppgifter om alla de kontakter, som har tagits med andra myndigheter. Med hänsyn till vikten av att Daniels sjukdom var under kontroll, hade det givetvis varit viktigt att i journalen redovisa varje förändring av sjukdomsbilden med redovisning även av i vilken omfattning epileptiska anfall förekom. Nu finns i den delen endast sporadiska anteckningar i journalen, medan uppgifter om anfallsfrekvensen återfinns på flera andra håll i akten. Det hade otvivelaktigt varit av värde för behandlande läkare om informationen angående Daniels sjukdom förts sammanhållet.

Uppgifter saknas vidare om de överväganden rörande vårdens fortsatta bestånd, som nämnden på grundval av förvaltningens anmälan skall göra.

Granskningen visar att journalen inte upptar flera för vården viktiga förhållanden. Även om uppgifter i dessa hänseenden återfinns på andra håll i akten, hade det givetvis varit till gagn för vården om fortlöpande anteckningar förts i sammanhållen form.

I övrigt föranleder min granskning av dokumentationen vid förvaltningen inga uttalanden.

Överväganden om behovet av fortsatt vård

Som framgår av vad tidigare sagts skall nämnden minst en gång var sjätte månad överväga om vård enligt lagen fortfarande behövs. Min granskning, som försvårats av nyss nämnda brister i journalföringen, synes visa att nämnden inte vid varje tidpunkt gjort föreskrivna överväganden. Den brist, som kan sägas föreligga i detta sammanhang, vägs emellertid upp av den nära insyn i ärendet, som nämnden har haft. Nämnden har genom de olika frågor, som aktualiserats för nämndens prövning, kunnat följa handläggningen i långt vidare omfattning än vad ett iakttagande enbart av de för övervägandena fastställda tidsfristerna skulle ha inneburit.

Sjukvårdens ansvar

Vid min utredning har jag också haft anledning att granska sjukvårdens roll. Ett omhändertagande för vård enligt LVU innebär att samhället tar över ansvaret för vården och omsorgerna om den unge. Sett ur ett samhällsperspektiv innebär detta att myndigheterna i samverkan skall se till att den unge får del av alla de insatser, som samhället förfogar över och som den unge behöver. Med denna utgångspunkt skulle tvångsomhändertagandet konstituera ett ansvar för samhällsorganen, som är vidare än då det annars gäller en föräldra—barn-situation. Sjukvården skulle därmed tilläggas ett självständigt ansvar med innebörd att sjukvården ges en tillsynsfunktion, så till vida att det åligger sjukvården att tillse att det omhändertagna barnet även utan initiativ från familjehemsföräldrar eller nämnd bereds behövlig vård.

Att på så sätt vidga ramen för sjukvårdsansvaret torde emellertid vare sig från formella eller praktiska utgångspunkter vara möjligt. Sjukvården måste kunna förlita sig på att familjehemsföräldrarna i behövlig utsträckning tar kontakt med sjukvården, när det omhändertagna barnets förhållanden påkallar det. Ytterst ankommer det på socialnämnden att tillse att kontakten med sjukvården upprätthålls.

Jag har redan tidigare framhållit vikten av att sjukvården underrättas, när ett omhändertaget barn som behöver sjukvård placeras inom sjukvårdsområdet. Nämnden skall därefter tillse att patientansvarig läkare fortlöpande får all den information, som läkaren behöver för att kunna fullgöra sitt behandlingsansvar. Nämnden skall övervaka att familjehemsföräldrarna lämnar läkaren uppgift om sådana förändringar i sjukdomsbilden, som kan påverka läkarens bedömning. Det är därefter läkarens uppgift att i kontakt med familjehemsföräldrarna anvisa de behandlingsinsatser, som den unges sjukdom kräver.

Jag har inledningsvis redovisat bestämmelserna om anmälningsskyldighet enligt 71 § SoL. Bestämmelserna innebär, som tidigare sagts, en skyldighet för bl.a. läkare att underrätta nämnden så snart det finns anledning anta att nämnden behöver ingripa till en underårigs skydd.

Bestämmelsen får anses innebära en skyldighet för läkaren att underrätta nämnden om familjehemsföräldrarna inte kommer med barnet till utsatta undersökningar eller om familjehemsföräldrarna annars åsidosätter de föreskrifter, som läkaren lämnar rörande behandlingen av den unge. Detta är en förutsättning för att nämnden skall kunna fullgöra sitt tillsynsansvar vad avser familjehemmet.

Jag har granskat läkarnas åtgärder utifrån nu angivna synpunkter. Min granskning ger inte anledning till erinran.

När det därefter gäller det sätt på vilket läkarna fullgjort sitt behandlingsansvar vill jag säga följande.

Bo Strömberg

Bland de uppgifter, som åvilar en läkare med ansvar för ett epileptiskt barn, ingår att ge vårdnadshavarna information om sjukdomen. Den informationen skall avse bl.a. vilka åtgärder vårdarna kan och bör vidta då barnet får krampanfall. I den basinformation som lämnas ingår bl.a. hur man som vårdare skall agera, då barnet har långvariga kramper. Vårdarna skall regelmässigt ha tillgång till kramphävande medicin — Stesolid — samt upplysas om när och hur sådan medicin skall ges. Information skall också ges, om i vilka situationer barnet måste föras till sjukhus.

Såvitt utredningen visar har Bo Strömberg inte lämnat familjehemsföräldrarna behövlig information, om vilka åtgärder som kan vidtas för att häva långvariga kramper. Någon förskrivning av Stesolid har, såvitt journalen utvisar, inte skett.

Sett mot bakgrund av vad som numera är känt om hur Daniels sjukdom utvecklades, framstår bristen på information till familjehemsföräldrarna som anmärkningsvärd. Den nu företagna utredningen visar således att Daniels sjukdom allvarligt förändrades.

Bedömningen måste emellertid göras mot bakgrund av den kunskap Bo Strömberg hade om sjukdomsförloppet. Det var inte för honom känt att seriekramper förekom. Såvitt sjukjournalen för mötet den 30 maj 1991 utvisar, lämnades då inte några sådana uppgifter. Den sjukdomsbild som förmedlades till honom var närmast att anfallen visserligen blivit flera, men att de regelmässigt var kortvariga och att något behov att genom medicinering häva anfallen inte förelegat.

Även med beaktande av detta får det anses vara en brist av Bo Strömberg, som enligt de av honom förda anteckningarna kände till att anfallen ökat i antal, att inte underrätta familjehemsföräldrarna om de åtgärder, som bör vidtas för att i akuta situationer häva kramper. Det är också Bo Strömbergs egen uppfattning att han borde ha tillsett att familjehemsföräldrarna hade tillgång till kramphävande medicin.

Jag har också anledning att ifrågasätta om Bo Strömberg vid mötet den 30 maj 1991 tillräckligt ingående förhörde sig om arten av Daniels sjukdom.

Behandlingsansvaret låg kvar hos Bo Strömberg, även efter det att Daniel placerats i familjehemmet. Så länge sjukdomsbilden var oförändrad var det närmast till fördel att Bo Strömberg mot bakgrund av sin mångåriga kunskap om Daniel bibehöll behandlingsansvaret.

Daniels krampsjukdom försämrades emellertid under den tid han vistades i familjehemmet. I september 1990 noterade Bo Strömberg i journalen, att krampsituationen inte var helt tillfredsställande. I november samma år meddelade familjehemsföräldrarna, att Daniel hade haft ett ökat antal kramper. Svar på Bo Strömbergs då till familjehemsföräldrarna framställda begäran om att en ny bestämning av serumkoncentrationen i Daniels blod skulle göras hade ännu i januari 1991 inte kommit Bo Strömberg till handa.

Det kan enligt min mening ifrågasättas, om inte det långa avståndet mellan patient och läkare innebar en allvarlig begränsning av Bo Strömbergs möjligheter att få behövlig insyn i sjukdomsförloppet. Det fanns enligt min mening anledning att överväga en överflyttning av patientansvaret till Sundsvall i ett tidigare skede än vad nu blev fallet.

Staffan Mjönes

Staffan Mjönes övertog patientansvaret i juni 1991. Jag har redan uttalat att nämnden därvid åsidosatte sin skyldighet att upplysa Staffan Mjönes om alla de omständigheter rörande vården av Daniel i familjehemmet, som var av betydelse för hans bedömning som ansvarig läkare. Inte heller Staffan Mjönes har således fått kännedom om att krampsituationen för Daniel förändrades, så att seriekramper förekom. Staffan Mjönes underlåtenhet att förvissa sig om att familjehemsföräldrarna kände till vilka åtgärder, som skall vidtas vid långvariga kramper liksom hans underlåtenhet att utreda behovet av kramplösande medicin, bör ses mot den bakgrunden. Det kan likväl ifrågasättas om inte Staffan Mjönes borde ha tagit upp den frågan, i stället för att som nu blev fallet, förlita sig på att Bo Strömberg redan hade beaktat behovet av förskrivning av kramplösande medicin.

Kristina Hemmingsson

Av journalanteckningar framgår att Kristina Hemmingsson efter samråd med Staffan Mjönes den 9 april 1992 med ändring av tidigare medicinering förskrev Tegretol retard. Det har gjorts gällande att Kristina Hemmingsson därefter inte underrättat sig om effekterna av den ändrade förskrivningen. Det har påståtts att Kristina Hemmingsson därmed åsidosatt det ansvar som följde med den ändrade förskrivningen.

Grund för kritik i detta avseende föreligger emellertid inte. Kristina Hemmingsson hade varken från socialförvaltningen eller familjehemsföräldrarna mottagit sådan information, som gav grund för särskild vaksamhet i detta hänseende. Såsom förhållandena var kända för

Kristina Hemmingsson saknades anledning för henne att utgå från att de som hade Daniel i sin vård, skulle undanhålla henne sådan information, som var viktig för hennes fortsatta bedömning.

1994/95:JO1

Fråga om tillståndsplikt för familjehemmet Albihn har förelegat

Enligt 69 § SoL skall, om enskild vill inrätta ett hem för vård eller boende, tillstånd sökas hos länsstyrelsen i det län hemmet är beläget. Det har gjorts gällande att den familjehemsverksamhet, som makarna Albihn bedrev, var av den omfattningen att tillstånd krävts.

Frågan har prövats av Länsstyrelsen i Västernorrlands län som inte funnit bestämmelserna i 69 § SoL tillämpliga. Länsstyrelsen synes ha grundat sin bedömning i första hand på att hemmet regelmässigt inte samtidigt har tagit emot fem eller fler unga. Utredningen här motsäger inte den bedömningen.

Mer tveksam ter sig frågan vid en bedömning utifrån de andra kriterier, som blir avgörande för om ett hem för vård eller boende skall anses föreligga. Även vid ett mindre antal platser än som nämnts nyss, skall hemmet anses som ett hem för vård eller boende, om verksamheten bedrivs yrkesmässigt eller är av avgörande betydelse för hemmets tillkomst och bestånd. En faktor som skall vägas in vid den bedömningen är om familjens huvudsakliga inkomst härrör från verksamheten.

Med sistnämnda bestämning som utgångspunkt finns grund för påståendet om att verksamheten krävt tillstånd.

Den definition av begreppet hem för vård eller boende som har getts i socialtjänstförordningen lämnar emellertid utrymme för ett annat ställningstagande. Ytterst ankommer den prövningen på länsstyrelsen.

Jag anser mig inte ha underlag för att påstå att den bedömning som Länsstyrelsen i Västernorrlands län har gjort varit felaktig.

Länsstyrelsens uppgifter som tillsynsmyndighet

Länsstyrelsen fullgör en viktig funktion vad avser tillsynen över socialtjänsten. Det ankommer på länsstyrelsen att se till att socialnämnderna fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt. Det innebär bl.a. att länsstyrelsen kan uttala sig i fråga om både lagligheten i och lämpligheten av de åtgärder, som nämnden vidtar.

Har länsstyrelsen, på begäran av den saken rör, för tillsyn tagit upp ett vid nämnden pågående ärende, åligger det länsstyrelsen att vidta de utredningsåtgärder som anmälan kan föranleda till och att utan onödigt dröjsmål meddela beslut i saken.

Den fråga, som nu föreligger för bedömning, gäller om länsstyrelsen med tillräcklig noggrannhet och skyndsamhet handlagt de tillsynsärenden, som togs upp av länsstyrelsen i januari 1990 och i mars 1990.

Jag beaktar följande.

Länsstyrelsen hade, så sent som i augusti 1989, verkställt utredning med anledning av klagomål från Marianne Sigström. Länsstyrelsen

framhöll då bl.a. vikten av att Daniel placerades i ett mycket kvalificerat och stabilt familjehem. Länsstyrelsen följde fortsättningsvis nämndens arbete.

De anmälningar, som därefter kom in till länsstyrelsen, gällde därmed förhållanden som i viss utsträckning redan var kända för länsstyrelsen. Genom kontakter med socialförvaltningen och med Marianne Sigström och andra personer, som engagerade sig i Marianne Sigströms situation, kunde länsstyrelsen följa den fortsatta handläggningen vid nämnden.

Den information, som länsstyrelsen på så vis mottog, gav inte anledning till några särskilda utredningsinsatser från länsstyrelsens sida. Förhållandena, såsom de var kända för länsstyrelsen, visade att Daniel hade placerats i ett familjehem, att nämnden noga följde vården i familjehemmet och att såvitt framkom nämnden hade förutsättningar att genomföra vården på bästa sätt.

Länsstyrelsen fick efter hand alltmer rollen av en lyssnande och rådgivande instans i förhållande till både Marianne Sigström och nämnden. Detta var väl förenligt med de uppgifter som åvilade länsstyrelsen som tillsynsmyndighet.

Utredningen här ger inte grund för antagande att länsstyrelsen mottog sådan information beträffande vården av Daniel, att mera långtgående och ingripande åtgärder av länsstyrelsen var påkallade. Den omständigheten, att jag efter nu företagen utredning i vissa avseenden funnit skäl att rikta kritik mot nämnden och förvaltningen, förändrar inte den bedömningen.

Mot bakgrund av de fortlöpande kontakter, som länsstyrelsen hade med Marianne Sigström, kan inte heller kritik riktas mot länsstyrelsen för att länsstyrelsen inte tidigare skilde sig från ärenden genom beslut. Därvid skall beaktas att JO:s remiss till länsstyrelsen med anledning av klagomålen hit innebar, att länsstyrelsen inledde utredning i ärendet och att det därefter fanns skäl för länsstyrelsen att avvakta JO:s beslut i saken.

Daniels död

Det har ifrågasatts om Daniels död hade sin grund i omständigheter för vilka nämnd, förvaltning och sjukvård bar ansvaret. Jag vill i den delen framhålla följande.

Jag har i mina här ovan redovisade överväganden funnit anledning att — såvitt avser led i handläggningen av omhändertagandeärendet — rikta kritik mot nämnd, förvaltning och läkare. Min kritik avser bl.a. det förhållandet att nämnden och dess tjänstemän inte med tillräcklig noggrannhet följde och hade uppmärksamhet på förloppet av Daniels sjukdom. Detta fick till följd att behandlande läkare inte fick kännedom om för deras bedömning viktig information.

Jag har pekat på sambandet mellan seriekramper och skadeverkningar och framhållit att det var en brist att läkarna inte fick veta att anfällen på så sätt ändrats. Den bristen i information medger emellertid inga slutsatser med avseende på Daniels död. Även en annan på

sådan kunskap grundad behandling kan inte med säkerhet sägas ha uteslutit risken för ett anfall med dödlig utgång. Det finns inte tillräcklig grund för att hävda ett samband mellan här påtalade brister och Daniels död.

Jag har också satt i fråga lämpligheten av att bereda Daniel fortsatt vård hos Kenneth Dahl. Sett från medicinska utgångspunkter har emellertid den placeringen inte medfört större risker för Daniel än vad ett fortsatt boende hos Albihns hade inneburit. Kenneth Dahl kände väl till Daniels sjukdom och han hade tidigare tagit del i vården av Daniel. Kenneth Dahl hade därmed i stort sett samma kunskap om och förutsättningar för att ta hand om Daniel vid epileptiska anfall som makarna Albihn. Det saknas grund för att hävda ett samband mellan placeringen hos Kenneth Dahl och Daniels död.

Inte heller övriga av mig påtalade brister i handläggningen vid nämnd och förvaltning tillåter uttalanden om ett samband mellan dessa brister och dödsfallet.

Jag har tidigare tagit upp frågan om läkarnas information till nämnd och familjehemsföräldrar om beredskap för och insatser i akuta situationer har varit tillräcklig. Det har således framkommit att någon förskrivning av krämlösande medicin inte skett, ett förhållande som i sin tur har sin grund i en bristande samverkan mellan socialtjänst och sjukvård. Det är således inte visat, att läkarna fått sådan kännedom om arten av Daniels anfall, att den frågan aktualiserats. Inte heller med den beredskap som en förskrivning av krämlösande medicin hade inneburit kan emellertid med säkerhet sägas att den tragiska utgången hade kunnat förhindras.

Bedömningen av vilka åtgärder, som borde ha vidtagits, då Daniels anfall den aktuella natten ökade och tenderade att bli långvariga, får i allt väsentligt göras med utgångspunkt från vad Kenneth Dahl själv har uppgett om händelseförloppet. Enligt vad Kenneth Dahl uppgett vid förhör hade Daniel med korta mellanrum under natten flera anfall. Oavsett vad som sades vid Kenneth Dahls samtal med sjukhuset var alla åtgärder i den stunden förgäves; Daniel var vid Kenneth Dahls återkomst till Daniels rum redan död.

Varken nu företagen eller fortsatt utredning kan ge något entydigt svar på frågan om det förelegat ett omedelbart samband mellan dödsfallet och socialtjänstens och sjukvårdens åtgärder i ärendet. Därmed är det inte heller möjligt att göra antaganden i frågan om under andra omständigheter Daniels död hade kunnat förhindras. Det är inte möjligt att lägga fast ett samband mellan åtgärder inom socialtjänsten och sjukvården å ena sidan och den dödliga utgången av Daniels sjukdom å den andra sidan.

Att under förhandenvarande omständigheter knyta ansvaret till dem som har tagit del i Daniels vård låter sig inte göras. Det går inte att nå sådan kunskap om händelseförloppet att ett uttalande i den frågan blir försvarbart.

Min genomgång av ärendet har visat på det omfattande arbete, som från samhällets sida har gjorts, för att bereda Daniel sådana omsorger

som svarade mot hans behov. Såväl nämnd som tjänstemän har visat ett djupt engagemang och utifrån den kunskap som förelegat med all kraft verkat för att bereda Daniel gynnsamma levnadsförhållanden.

Den omfattande granskning av ärendet, som nu har gjorts, har emellertid lett fram till en bedömning som i vissa avseenden skiljer sig från den som nämnd och förvaltning har gjort. Jag vill framhålla att min kritik inte innebär att jag därmed också sätter i fråga den klart uttalade viljan hos dem som tagit del i vården att utifrån Daniels behov nå de behandlingsinsatser som bäst gagnade honom.

Kritik mot två åklagare som på bristfälliga grunder beslutat om hämtning till förhör och anhållande av en person misstänkt för sexuellt utnyttjande av underårig. Även kritik mot socialtjänsten för att barnet utan tillräckliga skäl omhändertagits enligt 6 § LVU

(Dnr 4268-1992 och 142-1993)

Bakgrund

Göran G. och hans hustru Lena G. har tillsammans dottern Anna som är född 1990. Den 29 april 1992 fick de ytterligare ett barn tillsammans. Några dagar tidigare, den 24 april, hade Runar O. ringt till Socialförvaltningen i Kalmar kommun (anm. alla namn är fingerade). Enligt en vid förvaltningen upprättad promemoria uppgav Runar O. följande.

Anmälarens dotter Daniela 2 år och 4 månader går hos dagmamman Inga, sedan i höstas. Hos denna dagmamma går även Anna.

Anmälaren Runar O:s familj har nyligen fått tillökning varför han och dottern varit ensam hemma, medan modern varit inlagd på BB.

Morgonen den 22 april kl 04.04 ringer Göran G. och säger att han sett Runar O:s familj i tidningen (babyfotot). Han vill tala med lilla Daniela. Runar O. säger att hon sover, men att det gör väl din familj också? Göran G. viskar och säger "Jag ska säga en sak till Daniela som hon ska säga till sin mamma. Ni ska få guld och gröna skogar". Lade sedan på luren.

Runar O. har bara träffat Göran G. en gång på en julfest hos dagmamman. Han vet inte vad Göran G. heter i efternamn.

Klockan 05.15 ringde Göran G. igen och bad att få tala med Daniela. Han ville att Daniela skulle säga till sin mamma att "suga kuk". Runar O. sa då "du är nog inte riktigt frisk". Göran G. svarade då (fortfarande viskande) "jag brukar leka doktor med min flicka". Göran G. lade på luren igen med orden "jag ringer om en timma".

Vid 9-tiden när Runar O. och Daniela skulle till BB ringer han, fortfarande viskande och ber att få tala med Daniela. Exakt vad han sa minns inte Runar O. men det var liknande tidigare. Runar O. sa till honom att han verkade ha problem och bad att få återkomma till honom på kvällen igen. Runar O. uppger på fråga från undertecknad att Göran G. så långt han kunde bedöma var nykter.

Sektionschefen Agnetha Hammerin vid socialförvaltningen beslutade samma dag att jämlikt 50 § socialtjänstlagen (SoL) inleda en utredning

beträffande Anna. Den 28 april kl 08.30 gjorde förvaltningschefen Jan Bolin en anmälan till Polismyndigheten i Kalmar. Han anförde därvid följande.

920424 inkommer till socialtjänsten, sektionschef Agnetha Hammerin, ett telefonsamtal från Runar O. Han återger tre telefonsamtal som han, 920422 kl 04.04, 05.15 och 09.00, erhållit från en man vid namn Göran G. Innehållet i telefonsamtalen bedömer undertecknad vara sådant att skäl finns till att misstänka att Anna kan vara utsatt för sexuellt övergrepp av fadern, Göran G.

Runar O. förhördes av polis den 28 april kl 12.00. Under förhöret bekräftade han uppgifterna i socialförvaltningens polisanmälan. Runar O. lämnade vid förhöret även vissa uppgifter rörande vad Göran G. skulle ha uppgett rörande sina familje- och bostadsförhållanden. Senare samma dag hölls även förhör med Annas dagmamma. Hon uppgav bl.a. att hon aldrig sett något misstänkt hos Anna, Göran G. eller Lena G.

Ärendet lottades på Åklagarmyndigheten i Kalmar den 28 april 1992. Samma dag kl. 16.00 beslutade distrikttsåklagaren Roland Hortlund vid åklagarmyndigheten att Göran G. skulle hämtas till förhör som misstänkt för sexuellt umgänge med underårig i Kalmar polisdistrikt maj 1990—den 28 april 1992.

Göran G. hämtades den 29 april 1992 kl. 19.40 från parkeringsplatsen vid Länssjukhuset i Kalmar; Göran G:s hustru befann sig på BB efter att samma dag ha fött ett barn. Förhör med Göran G. påbörjades kl 20.15. Göran G. delgavs därvid misstanke om sexuellt utnyttjande av underårig. Förhørsledare var polismannen L. Boman. Göran G. förnekade såväl brott som att han ringt till Runar O. Under förhöret uppgav han bl.a. följande. Den aktuella dagen arbetade han förmiddag, vilket innebär att han arbetar kl. 06.00—13.36, har frukostrast kl. 07.30—07.45 och middagsrast kl. 10.00—10.30. Han och familjen hade i mars-april 1992 flyttat till — — —Tvärskog. Avsikten är att de så småningom skall flytta till Vassmolösa.

Genom beslut av en beredskapsåklagare, distriktksåklagaren Olle Gårdell, Åklagarmyndigheten i Västervik, anhölls Göran G. enligt 24 kap. 6 § andra stycket rättegångsbalken (RB) den 29 april 1992 kl. 21.15. Som särskilda häktningsskäl angavs kollusionsfara och recidivfara. Brottet som angavs var "sexuellt utnyttjande av underårig 900518—920428".

Samma kväll kl. 21.45 besökte två polismän Annas mormor och morfar varvid dessa uppgav att de aldrig hade sett några skador på flickan och att Anna aldrig sagt något som kunnat tolkas så att hon varit utsatt för något otillbörligt.

Den 30 april 1992 kl. 11.30 undersöktes Anna vid Länssjukhuset i Kalmar. Vid undersökningen av kroppen fann man 4 cm under naveln en 2 x 4 mm stor blårodnad missfärgning och på flickans rygg i höjd med höftbenet fanns flera snett förlöpande rodnader, smala hudförändringar som var mellan 1 och 4 cm långa och någon mm breda. Hudförändringarna bedömdes inte vara äldre än en vecka. Enligt ett utlåtande daterat den 6 maj 1992 fanns tecken på yttre trubbigt tangentiellt

förlöppande våld vars ursprung ej var fastställbart. Några spermier i slidan kunde inte påvisas och inga tecken förelåg som tydde på forcerad uttänjning av mödomshinnan. Enligt utlåtandet gav "undersökningen i övrigt ej heller hållpunkter för fastställande att övergrepp ägt rum".

Den 30 april 1992 hölls vissa förhör, bl.a. med Göran G:s hustru Lena. Hon redogjorde bl.a. för Göran G:s vanor när denne arbetar förmiddag samt uppgav att Göran G. aldrig hämtar dagens tidning innan han beger sig till arbetet. En produktchef på Göran G:s arbete förhöordes varvid denne bekräftade att Göran G. arbetade förmiddag den aktuella dagen. Vidare hördes Göran G. kl 15.30—17.40. Göran G. förnekade fortfarande brott. Han berättade under förhöret bl.a. om sina vanor då han arbetar förmiddag samt att han aldrig hämtar in tidningen innan han beger sig till arbetet. Under förhöret "delgavs han att det vid läkarundersökningen framkommit att dottern hade vissa skador på bakdelen i form av klösliknande märken samt att de sannolikt inte åstadkommits av dottern själv". Göran G. hade ingen förklaring till uppkomsten av dessa skador.

Den 30 april 1992 kl 19.10 hävdades anhållningsbeslutet och Göran G. försattes på fri fot.

När socialnämnden underrättades om att Göran G. skulle frigges beslutade socialnämndens ordförande Göran Häggfors efter föredragning av Agnetha Hammerin att omhänderta Anna enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Som skäl för omhändertagandet angavs att det var sannolikt att Anna behövde beredas vård enligt LVU med hänsyn till hennes hälsa och utveckling. I beslutet om omhändertagande antecknades under rubriken Aktuella förhållanden bl.a. följande.

— — — Den pågående polisutredningen ger idag dock inte skäl till häktning, varför Göran G. kommer att frigges 920430. Flickan har läkarundersökts. Analysen av denna är dock ej klar. I avvaktan på den sociala utredningen samt polisutredningen slutförs så måste barnet garanteras skydd.

Anna placerades enligt 11 § första stycket LVU hos sina morföräldrar. Omhändertagandet underställdes länsrätten den 6 maj 1992.

Den 8 maj 1992 beslutade Roland Hortlund att lägga ned förundersökningen på den grunden att brott kunde ej styrkas. Samma dag beslutade socialnämndens ordförande att omhändertagandet av Anna skulle upphöra. I förordnandet anfördes.

Av polisutredningen framgår att misstänkt brott riktat mot Anna ej har kunnat styrkas. Brottsmisstanken kvarligger ej.

Den sociala utredningen ger inga grunder för ett fortsatt omhändertagande av Anna.

I en anmälan till JO framförde Göran G. och Lena G. kritik mot Socialförvaltningen i Kalmar kommun för deras handläggning av barnavårdsärendet. Med anledning av anmälan lades även ett ärende upp om åklagarmyndigheternas i Kalmar och Västervik handläggning av förundersökningen.

Utredning

Åklagarmyndigheterna

Efter granskning av förundersökningen remitterades ärendet till Åklagarmyndigheten i Kalmar och Åklagarmyndigheten i Västervik för upplysningar och yttrande om resp. myndighets handläggning av ärendet t.o.m. den 30 april 1992, då Göran G. frigavs.

Till remissvar från Åklagarmyndigheten i Kalmar bilades ett yttrande avgivet av distriktsåklagaren Roland Hortlund. I det yttrande anfördes bl.a. följande.

— — — Av det material som presenterats mig har jag bedömt att Göran G. var "skäligen misstänkt" för brottet och att den formella förutsättningen för hämtning till förhör förelegat (RB 23 kap 7 § 2 st... eller i anledning av kallelse skulle genom undanröjande av bevis eller på annat sätt försvåra utredningen...).

Utgångspunkt härför var att jag ansåg Göran G. skäligen misstänkt för aktuella telefonsamtal till Runar O. Därigenom ansåg jag att Göran G. även måste anses såsom skäligen misstänkt för sexuellt umgänge med underårig (sin egen dotter).

En snabb utredningsinsats för att söka klarlägga vad som skett ansågs nödvändig. Den misstänktes dotter läkarundersöktes därför med det snaraste och det skedde med den misstänktes medgivande. Resultatet av läkarundersökningen blev att beredskapsåklagaren Gårdell samma dag hävde anhållningsbeslutet av Göran G.

Chefsåklagaren Bengt Kviele, Åklagarmyndigheten i Kalmar, anförde för egen del bl.a. följande.

Jag finner ej anledning rikta någon som helst kritik mot åklagare Hortlunds handläggning av ärendet. Enligt min bedömning har ärendet handlagts korrekt av distriktsåklagare Roland Hortlund. Utredningen har verkställts skyndsamt, kontakten med inblandade myndigheter — polis, sociala myndigheter och sjukvården — har fungerat synnerligen tillfredsställande.

I remissvar från Åklagarmyndigheten i Västervik hänvisade chefsåklagaren Allan Nyström till ett yttrande avgivet av distriktsåklagaren Olle Gårdell. I det yttrandet anfördes bl.a. följande.

1992-04-29 klockan 21.00 har jag i min egenskap av beredskapsåklagare informerats av kriminalinspektör Boman, Kalmar, att Göran G. hämtats till förhör 1992-04-29 klockan 19.40 och att 23:9-förhör hållits med honom samma dag med början klockan 20.15 samt att Göran G. då förnekat vad som lagts honom till last.

Jag har då också av Boman informerats om att anmälan mot Göran G. kommit från socialförvaltningen, att Göran G:s dotter Anna, som ännu ej fyllt två år, haft märken på båda skinkorna upp mot korsryg-

gen, att Göran G. för närvarande bodde ensam med dottern i bostaden eftersom Göran G:s hustru låg på sjukhus och väntade parets andra barn samt att Anna 1992-04-30 på begäran av polisen skulle genomgå gynekologisk undersökning på länssjukhuset i Kalmar.

Vidare informerade Boman mig om att en man vid namn Runar O., liksom Göran G. bosatt i Tvärskog, och som har sin tvååriga dotter Daniela hos samma dagmamma där familjen Göran G. har sin dotter Anna, 1992-04-22 under tiden klockan 04.04—09.00 mottagit tre telefonsamtal från en mansperson, som han säkert igenkänd som varande Göran G. Mannen hade också då Runar O. frågat vem han talat med svarat att det var Göran G. Dessa samtal hade Runar O. på grund av dess innehåll anmält till socialförvaltningen i Kalmar.

Vid åtminstone två av samtalen hade Göran G. talat om sexualitet och bland annat sagt "jag brukar leka doktor med min flicka".

Mot bakgrund av det ovan anförda har jag 1992-04-29 klockan 21.15 beslutat anhålla Göran G. enligt 24:6 2 st rättegångsbalken. Med hänsyn till brottets art och Göran G:s ensamboende med dottern vid aktuellt tillfälle har jag ansett det vara av synnerlig vikt att Göran G. tagits i förvar i avvaktan på ytterligare utredning, främst då undersökningen av Anna påföljande dag, och ville jag ej heller att Göran G. fram till dess nämnda undersökning var gjord skulle kunna meddela sig med någon, därför recidivfara och kollusionsfara som grund för frihetsberövandet.

Jag har 1992-04-30 tagit kontakt med avdelningsläkare Lisbet Angel-siö, kvinnokliniken, länssjukhuset i Kalmar (anm. en av de undersökande läkarna), som då uppgivit att det konstaterats ytliga hudavskrapningar, rivmärken, på båda skinkorna upp mot korsryggen ungefär 5—7 dagar gamla på Anna men att undersökningen i övrigt ej givit anledning till misstanke om att övergrepp mot flickan skulle ha ägt rum.

Sedan ytterligare ett förhör med Göran G. ägt rum 1992-04-30 med början klockan 15.30 vari han ånyo förnekat brottslig gärning, har jag efter föredragning av kriminalinspektör Boman samma dag klockan 19.10 hävt anhållningsbeslutet och försatt Göran G. på fri fot.

Chefsåklagaren Allan Nyström anförde bl.a. följande.

Jag kan inte finna annat än att Gårdell handlagt ärendet på ett föredömligt sätt, allt med tanke på vad han fått sig föredraget av krinsp Boman. — — —

— — — Frihetsberövandet har varat under cirka 24 timmar och får med hänsyn till ärendets art anses helt godtagbart liksom att anhållandet skett jml 24:6 2 st RB med de skäl Gårdell anför.

Ärendet bör sålunda enligt min mening ej föranleda vidare åtgärd vad avser Gårdells befattning med detta.

Socialtjänsten

Socialförvaltningens akt och åklagarens förundersökning granskades. Därefter remitterades anmälan till Socialnämnden i Kalmar kommun.

I sitt yttrande till JO anförde nämnden bl.a. följande.

Omständigheterna vid anhållandet var sådana att makarna befann sig på förlossningen och lilla Anna, hos mormodern. Mannen anhölls i omedelbar anslutning till att han lämnade sjukhuset. Flickan bedömdes vara skyddad i och med att hon vistades hos mormodern.

Vid polisförhör med fadern framkom inget som medgav häktning varför han kvällen 92-04-30 frigavs, dock fortgick polisutredningen. Den läkarundersökning av flickan som fadern givit polisen tillstånd till

hade genomförts tidigare samma dag. Med vid läkarundersökningen var modern, vilket var viktigt eftersom hon var den som kunde ge flickan trygghet i den svåra situationen. Närvarande var även socialsekreterare Helen Gran. Analysen av läkarundersökningen blev klar först 92-05-05.

I och med att modern var inlagd på BB skulle den situationen uppstå att fadern vid frisläppandet ensam hade att ta hand om flickan. Samtidigt pågick såväl polisutredning som socialutredning om eventuellt sexuellt utnyttjande av flickan. Analysen av läkarundersökningen var ej heller klar.

För att garantera flickan skydd i denna situation beslutade ordföranden i socialnämndens sociala utskott, Göran Häggfors, att med stöd av § 6 LVU omhändertaga barnet, Anna. Det är angeläget att handläggningen sker med största omsorg om barnet. I detta ärende bedömdes det som lämpligast för flickan att hon fick kvarvara hos morföräldrarna, som bedömdes även kunna skydda henne.

92-05-08 beslutade ordföranden att det omedelbara omhändertagandet skulle upphöra. Polisutredningen visade att brott ej kunnat styrkas. Analysen av läkarundersökningen gav ej något vid handen som styrkte brottsmisstanken. Ej heller visade den sociala utredningen något som gav skäl till att omhändertagandet skulle bestå.

Efter att nämndens svar inkommit begärdes från socialförvaltningen kompletterande upplysningar beträffande bl.a. vilka utredningsåtgärder som föregick omhändertagandet och huruvida förvaltningen försökte inhämta föräldrarnas samtycke till en placering av Anna hos morföräldrarna.

Sektionschefen Agnetha Hammerin anförde med anledning av remissen bl.a. följande.

— — —

2 Omhändertagandet av Anna

2.1 Med anledning av att polisutredningen inte givit skäl till häktning 920430 blev frågan om LVU aktuell. Fadern anhölls kvällen 920429. Under den tid fadern var anhållen var barnet garanterad skydd. Under anhållningstiden var det därför en tät telefonkontakt mellan handläggarna/polis/ åklagare.

Socialtjänsten och polis/åklagare har ett upparbetat samarbete när det gäller handläggning av ärenden där barn misstänks varit utsatta för brott. Det är viktigt för socialtjänsten att nära följa de olika skedena i polisutredningen. Detta för att i första hand tidigt göra bedömningar av eventuella insatser för barnet utifrån dess behov av skydd, men även utifrån dess behov av stöd och behandling, allt efter vad som framkommer i polisutredningen att det varit utsatt för.

2.2 Vid samtal med föräldrarna, modern på BB och fadern på häktet informerades de om socialtjänstens utredningsskyldighet när det gäller misstanke om barn som far illa. Socialtjänsten redogjorde för sin inställning; att Anna måste garanteras skydd. Det var också socialtjänstens inställning att Anna skulle utsättas för så lite förändringar som möjligt under utredningstiden, varför en placering i jourfamiljehem ville undvikas.

Skillnaderna mellan placering på frivilliga grunder och en med stöd av LVU redogjordes också för.

Fadern uppgav vid samtal med sektionschef Agnetha Hammerin och socialsekreterare Sverker Persson att han insåg att han så länge miss-tanken mot honom kvarlåg inte kunde få ta hand om flickan. Han motsatte sig ej en placering hos Annas morföräldrar.

Modern gav i samtal med socialsekreterare Helena Gran uttryck för att hon under rådande omständigheter ur skyddssynpunkt inte motsat-te sig en placering hos Annas morföräldrar.

I princip förelåg samtycke från båda föräldrarna. Dock var det framför allt till faderns samtycke, som socialnämnden ej ansåg sig kunna lita till.

Det är viktigt att framhålla att båda föräldrarna, var för sig befann sig i en akut kris, likaså morföräldrarna. Dessa ställdes i och med placeringen i en mycket svår situation att hantera. Familjen var vid denna tidpunkt okänd för socialtjänsten. Vi visste således inget om Annas situation i övrigt. Hur de inbördes relationerna mor—far—barn—morföräldrar fungerade var inte känt. Således var det vid denna tidpunkt ej möjligt att överblicka eller göra en bedömning av den kris som rådde hos parterna. Hur fadern, som vid frisläppandet fortfarande var föremål för polisutredning p g a misstänkt övergrepp mot flickan, skulle komma att reagera/agera gick ej heller att förutse. Osäkerhet rådde huruvida morföräldrarna skulle kunna ge barnet tillräckligt skydd, utan stöd av en LVU-placering.

Barnets rättmätiga krav på samhället att garanteras skydd och att faderns samtycke ej ansågs tillförlitligt gav skäl till att ordföranden beslutade om en placering med stöd av LVU.

ChefsJO Eklundh anförde i ett beslut den 24 februari 1994 följande.

Av utredningen framgår att Roland Hortlunds beslut att Göran G. skulle hämtas till förhör grundades på bedömningen att Göran G. var "skäligen misstänkt för sexuellt umgänge med underårig (sin egen dotter)". Av detta drar jag slutsatsen att det brott som Roland Hortlund ansåg Göran G. vara skäligen misstänkt för var sexuellt utnyttjande av underårig. Roland Hortlund ansåg vidare att det skäligen kunde befa-ras att Göran G. i anledning av en kallelse till förhör skulle försvåra utredningen genom att undanröja bevis eller på något annat sätt. När Olle Gårdell beslutade att anhålla Göran G., gjorde han den bedöm-ningen att denne var skäligen misstänkt för sexuellt utnyttjande av underårig samt att det förelåg kollusions- och recidivfara.

Huvudfrågorna i ärendet är om det har förelegat en skäligen misstanke mot Göran G. om något sexualbrott riktat mot dottern och vilket konkret brottsligt handlande som i så fall har kunnat läggas honom till last. Det är inte möjligt att i generella termer ange när det skall anses föreligga en skäligen misstanke mot någon. JO har i tidigare beslut uttryckt att det krävs att det finns konkreta omständigheter av viss styrka som pekar på att den misstänkte har begått det antagna brottet (se bl.a. JO 1986/87 s. 83 f. och JO 1992/93 s. 184). Vad som innefattas i detta får avgöras från fall till fall. Det ligger i sakens natur att det i ett visst fall kan finnas ett icke obetydligt utrymme för olika i och för sig försvarbara bedömningar av om omständigheterna utgör tillräcklig grund för en skäligen misstanke om brott.

Den utredning som förelåg vid tidpunkten för Roland Hortlunds beslut att hämta Göran G. till förhör utgjordes av innehållet i anmälan

samt av vad som hade kommit fram vid förhör med Runar O. och Annas dagmamma. Det sistnämnda förhöret gav inte något som helst stöd för en brottsmisstanke. Avgörande för beslutet var därför uppenbarligen de uppgifter som Runar O. hade lämnat om de nattliga telefonsamtalen. Vissa yttranden som den uppringande personen skulle ha fällt vid dessa ger stöd för ett antagande att denne var identisk med Göran G., och Runar O. hade vidare uppgett att han var så gott som säker på att det var Göran G. som han talade med. Man bör emellertid å andra sidan beakta att Runar O. bara hade träffat Göran G. vid ett tillfälle och att det därför fanns anledning att ifrågasätta hans förmåga att identifiera denne på rösten och detta särskilt som det var fråga om samtal per telefon där den uppringande personen inte använde normal samtalston och tidvis viskade. Jag anser mig emellertid trots detta kunna godta Roland Hortlunds bedömning att Göran G. var "skäligen misstänkt" för telefonsamtalen till Runar O.

Nästa fråga att besvara blir då vilka slutsatser som kunde dras av uppgifterna om innehållet i telefonsamtalen och om dessa kunde utgöra grund för en bedömning att Göran G. var skäligen misstänkt för något sexualbrott riktat mot dottern.

Det kan härvid inledningsvis konstateras att den uppringande mannen vid telefonsamtalen gjorde ett förvirrat och egendomligt intryck och att redan detta förhållande borde ha manat till stor försiktighet när det gällde att dra några slutsatser av det som sades. Det framgår vidare att mannens yttranden vid telefonsamtalen i huvudsak gick ut på att han ville tala med Runar O:s dotter Daniela. Det var först vid det sista samtalet som mannen fällde ett yttrande av klart sexuell natur, nämligen när han bad att få tala med Daniela för att lära henne säga "suga kuk". Också uttrycket "leka doktor" kan — men behöver inte nödvändigtvis — uppfattas som en beskrivning av handlingar av sexuell art. Det för emellertid under inga förhållanden tankarna till samlag eller andra handlingar som kan betecknas som sexuellt umgänge utan endast till mera ytliga beröringar. Också sådana handlingar kan emellertid utgöra brott. Jag vill därför inte göra gällande att det saknades grund för att inleda förundersökning rörande sexualbrott.

För att en misstanke om brott skall kunna läggas till grund för delgivning av misstanke enligt 23 kap. 18 § RB eller för straffprocessuella tvångsåtgärder måste den som har nämnts i det föregående vara konkretiserad på visst sätt. Vad som närmare krävs i fråga om angivande av brottet vid delgivning av misstanke framgår inte av lagtexten. Allmänt gäller emellertid att underrättelsen bör innehålla så konkreta uppgifter som möjligt om vad misstanken omfattar, dvs. i princip vilken eller vilka gärningar som avses (JO 1989/90 s. 60).

I detta fall var inte ens huvuddragen av den brottslighet som misstanken avsåg angivna vare sig i åklagarens beslut om hämtning eller vid delgivningen av misstanke med Göran G. Detta hade sin grund i att det enda faktaunderlag för åklagarens åtgärder som fanns tillgängligt var uppgiften att den uppringande mannen skulle ha sagt att han brukade leka doktor med sin dotter. Ett sådant uttalande kan som redan har nämnts inte anses innefatta ett konkret påstående om

någon form av sexuellt umgänge. Vad som hade upplysts om telefonsamtalet kunde därför inte ge upphov till en skäligen misstanke om brottet sexuellt utnyttjande av underårig. Uttalandet var inte heller tillräckligt konkret för att kunna grunda en skäligen misstanke om något annat sexualbrott mot Anna, och detta även om man beaktar att det gjordes i anslutning till ett yttrande av klart sexuell innebörd.

Bestämmelsen i 23 kap. 7 § andra stycket RB om hämtning till förhör förutsätter i och för sig inte att det föreligger skäligen misstanke om brott mot den som skall hämtas. Styrkan av misstanken bör emellertid vara en omständighet bland andra att beakta vid bedömningen av om de i lagtexten angivna villkoren för ett beslut om hämtning är uppfyllda (jfr JO 1970 s. 67, 1982/83 s. 55 och 1987/88 s. 60 och 74). Som framgår av vad som nyss har sagts fanns det inte fog för att anse Göran G. vara skäligen misstänkt för något konkret brottsligt handlande, utan det förhöll sig tvärtom så att redan stödet för ett antagande att ett brott över huvud taget hade begåtts var tämligen svagt. Det har inte heller i övrigt framkommit några omständigheter som får ett hämningsbeslut att framstå som befogat. Jag kan därför inte finna annat än att det saknades rättslig grund för beslutet att Göran G. skulle hämtas till förhör. Som redan har framgått fanns det inte heller skäl att enligt 23 kap. 18 § RB delge honom misstanke om brott vid förhöret.

Olle Gårdell, som under beredskapstjänstgöring beslutade att anhålla Göran G., fattade sitt beslut efter föredragning på telefon. Vad som då hade tillkommit i utredningen var endast vad Göran G. hade uppgett under förhöret med honom. Han hade härvid kategoriskt förnekat att han hade gjort sig skyldig till brott samt lämnat bl.a. vissa uppgifter om sina tjänstgöringsförhållanden i syfte att bemöta påståendet att han var identisk med den person som hade ringt upp Runar O. Olle Gårdell har i sitt yttrande hit uppgett att han också hade fått uppgift om att Anna hade märken på båda skinkorna, att hon skulle undersökas dagen därpå och att Annas mor befann sig på BB. Handlingarna utvisar emellertid inte att det redan den 29 april skulle ha förelegat någon uppgift om märken på Annas skinkor.

Oavsett om uppgiften om märkena förelåg vid beslutstillfället eller ej anser jag att Olle Gårdells anhållningsbeslut var felaktigt av samma skäl som hämningsbeslutet och delgivningen av misstanke. Det förelåg med andra ord inte heller vid tiden för anhållningsbeslutet skäligen misstanke mot Göran G. om vare sig brottet sexuellt utnyttjande av underårig eller något annat sexualbrott riktat mot dottern. Enligt min mening borde man ha inväntat resultatet av den undersökning av Anna som Olle Gårdell hade fått uppgift om, innan man över huvud taget övervägde frågan om anhållande av Göran G.

Roland Hortlund har således utan tillräckliga skäl beslutat att Göran G. skulle hämtas till förhör och delges misstanke om brott. Det har vidare saknats rättslig grund också för Olle Gårdells beslut att anhålla Göran G.

Det finns skäl att se särskilt allvarligt på felaktiga beslut som har inneburit att någon har berövats sin frihet. De här aktuella ställnings-

tagandena bygger emellertid på värderingar av utredningsmaterialet och på bedömningar avseende den närmare innebörden av olika lagregler. Det ligger som redan har nämnts i sakens natur att det i sådana fall måste finnas ett visst utrymme för olika i och för sig försvarbara bedömningar. Vidare bör inte varje felbedömning föranleda straffansvar för den som har fattat det aktuella beslutet (jfr NJA 1990 s. 542). Roland Hortlunds och Olle Gårdells ställningstaganden bygger enligt min mening på felbedömningar av det senast nämnda slaget. Det finns emellertid anledning att rikta allvarlig kritik mot dem med anledning av det inträffade.

Beträffande socialtjänstens handläggning anförde *JO Norell Söderblom* i beslut den 3 mars 1994 bl.a. följande.

Socialnämnden är under vissa förutsättningar skyldig att omhändertaga barn för vård. Regler om sådana tvångsingripanden finns i LVU. Vård enligt LVU skall beslutas bl.a. om det på grund av misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas (2 § LVU). I tidigare lagstiftning angavs att det skulle föreligga "fara" för barnets utveckling för att ett ingripande skulle få ske. I förarbetena till den nu gällande lagstiftningen uttalade föredragande statsrådet att en så allvarlig åtgärd som tvångsomhändertagande av barn inte bör få vidtas utan tungt vägande skäl. För ett ingripande enligt lagen måste därför krävas att det inte är fråga om en obetydlig, oklar eller avlägsen risk för den unge utan en klar och konkret risk för skada på den unges hälsa och utveckling (prop. 1989/90:28 s. 62). I propositionen föreslogs därför en precisering av risknivån. Därvid valdes uttrycket "påtaglig risk". Beträffande vad som skulle förstås härmed uttalades följande (propositionen s. 63).

Enligt min uppfattning är uttrycket "påtaglig risk för skada" väl avvägt för att ange den nivå som bör föreligga för att ett tvångsomhändertagande av ett barn skall få ske. Det får alltså inte vara fråga om något subjektivt antagande om att barnet löper risk att skadas. Inte heller får ovidkommande omständigheter — som t.ex. allmänna samhällsvärderingar — läggas till grund för ett tvångsomhändertagande. Det måste alltså finnas konkreta omständigheter som talar för att risk föreligger.

Enligt 6 § LVU får socialnämnden besluta att den som är under 20 år omedelbart skall omhändertas, om

1. det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av denna lag, och
2. rättens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras.

Vidare föreskrivs i stadgandet att om socialnämndens beslut om omhändertagande inte kan avvaktas, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om omhändertagande.

Paragrafens tillämpning bygger på en sannolikhetsbedömning rörande den unges behov av vård med stöd av lagen (prop. 1979/80:1 Del A s. 504 f. och s. 589 f.). Det måste på goda grunder kunna antas att sådan vård är nödvändig för att ett omhändertagande skall kunna ske. Om det är fråga om misstanke om misshandel eller andra övergrepp gör sig barnets behov av skydd naturligen starkt gällande. Endast om barnets säkerhet kan garanteras på annat sätt kan man, om förutsättningarna för omhändertagande i övrigt är uppfyllda, underlåta att fatta beslut härom.

Omhändertagandet av Anna enligt LVU

Vad som sades vid telefonsamtalen och omständigheterna kring dem ger ett delvis besynnerligt och förvirrat intryck. Att socialnämnden ansåg att förhållandena borde klarläggas är i och för sig inte förvånande. Någon invändning kan därför inte riktas mot att en utredning enligt 50 § SoL inleddes. Jag finner inte heller skäl kritisera socialnämnden för att den gjorde en polisanmälan.

Socialnämndens ordförande beslutade att omhänderta Anna enligt 6 § LVU när åklagaren förordnade att Göran G. skulle friges. Fråga är nu först huruvida det förelåg tillräckliga skäl för nämnden att göra ett sådant tvångsingripande. Detta är i och för sig en fråga som JO inte brukar uttala sig om. Orsaken härtill är att JO i allmänhet är återhållsam att göra uttalanden rörande myndigheternas bedömningar i enskilda ärenden. Detta hindrar dock inte att JO när det finns anledning prövar huruvida de i ärendet föreliggande omständigheterna kan anses ha varit sådana att det förelegat rättsliga förutsättningar för ett LVU-ingripande. Efter min granskning av ärendet finner jag därför skäl att uttala följande.

I ärendet har inte funnits skäl ifrågasätta att en man ringde tre samtal till Runar O. natten och morgonen den 22 april 1992. Jag kan i och för sig inte uttala mig om huruvida det var Göran G. eller någon annan som ringde. I sammanhanget har jag dock noterat att Göran G. och Runar O. inte kände varandra närmare och att de enligt uppgift i förundersökningen talat med varandra vid endast ett tillfälle. De uppgifter som Runar O. lämnade rörande samtalen var emellertid ändå sådana att förvaltningen hade visst fog för att misstänka att det kunde vara Göran G. som hade ringt till Runar O.

Samtalen innehåller någon uppgift av direkt sexuell natur. Den som ringde samtalen medgav emellertid i samtalen inte något övergrepp och samtalen i sig kan knappast ha gett något påtagligt stöd för att något otillbörligt skulle ha förekommit. På grund härav och då Göran G. förnekade att han ringt samtalen och att han förgripit sig sexuellt mot Anna framstår det som ytterst tveksamt att besluta om omhändertagande av Anna uteslutande på grund av telefonsamtalen.

Huruvida nämndens handlande var rättsenligt får därför närmast bedömas utifrån de övriga uppgifter som nämnden hade tillgång till.

Förvaltningen hade vid tiden för beslutet erhållit uppgifter från Lena G., Annas morföräldrar, Annas dagmamma och en distriktsskö-

terska inom barnhälsovården. Såvitt jag kan se hade det därvid inte framkommit någon enda omständighet som kunde ge stöd för antagandet att Göran G. skulle ha förgripit sig sexuellt mot Anna. Av särskild betydelse är även den läkarundersökning som hade utförts beträffande Anna. Även om utlåtandet inte var upprättat och alla prover inte var klara talade vad som framkommit vid undersökningen inte för att något övergrepp hade förekommit. Vid undersökningen var en tjänsteman från socialförvaltningen närvarande.

Som anförts ovan får ett omhändertagande enligt 6 § LVU göras endast under vissa förutsättningar bl.a. att det är sannolikt att den unge behöver beredas vård enligt lagen. Det fanns dock i utredningen inget som gav tillräckligt stöd för misstanken att Göran G. förgripit sig sexuellt mot Anna. Inte heller var det på någon annan grund sannolikt att Anna hade behov av vård. Enligt min bedömning får socialnämndens ordförande därför anses ha omhändertagit Anna på uppenbart otillräckliga grunder.

Kritik mot beslutet om ingripandet enligt LVU kan även riktas mot nämnden från en annan utgångspunkt.

Huvudregeln är att socialtjänstens insatser beträffande barn skall ske i samråd med föräldrarna. Detta gäller även i fall när ett ingripande enligt LVU aktualiseras. Om nämnden anser att ett barn behöver skiljas från föräldrarna för vidare utredning eller för att bereda barnet skydd mot vårdnadshavaren skall nämnden undersöka om föräldrarna frivilligt går med på att barnet tas om hand av nämnden (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1986/87 s. 145). Ett godkännande behöver dock inte alltid föranleda att barnets behov av vård skall ske utan tillämpning av LVU. Som exempel kan nämnas att vårdnadshavarna inte kan antas godkänna den planerade vården i sin helhet eller ingripa i denna (se socialutskottets betänkande 1979/80:44 s. 100). Ställningstagandet till vilken betydelse som skall tillmätas ett godkännande måste bedömas mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet.

Socialnämnden har i sitt yttrande anfört att Göran G:s samtycke ej ansågs tillförlitligt. Vad denna bedömning grundades på har inte angetts. Enligt min bedömning visar inte utredningen här på att det fanns skäl att underkänna Göran G:s godkännande till placeringen av Anna hos morföräldrarna under utredningstiden.

Socialförvaltningen har i upplysningarna i denna del även upphållit sig vid det förhållandet att familjen inte var känd för socialtjänsten. En följd härav blev att nämnden ansåg att det rådde osäkerhet bl.a. beträffande morföräldrarnas möjlighet att ge Anna tillräckligt skydd utan stöd av en LVU-placering.

Vad som avses härmed är inte helt klart. Det framgår inte heller på vilket sätt myndigheten anser att en placering av Anna med stöd av LVU i stället för SoL skulle ha ökat morföräldrarnas möjlighet att kunna ge Anna tillräckligt skydd. Om socialnämnden bedömt att morföräldrarna rent faktiskt inte hade förmåga ge Anna det skydd som nämnden ansåg att Anna behövde skulle Anna naturligtvis inte ha placerats i det hemmet.

Utredningen visar enligt min uppfattning att frågan rörande föräldrarnas samtycke till placeringen inte blev föremål för sådana överväganden som saken alltid bör föranleda.

Omhändertagandet bestod fram till den 8 maj 1992. Varför omhändertagandet bestod under så lång tid är inte klart. Den 6 maj underställde socialnämnden länsrätten omhändertagandebeslutet. Omhändertagandet upphävdes två dagar senare. Vilka omständigheter som framkom under tiden från den 6 maj till den 8 maj och som föranledde att omhändertagandet inte längre ansågs behöva bestå har nämnden inte angett. Detta framgår inte heller av förvaltningens akt i ärendet. För en utomstående förefaller det som om nämnden ansett att omhändertagandet borde bestå så länge förundersökningen pågick. Nämnden har i så fall inte beaktat sitt eget utredningsansvar och sin skyldighet att göra självständiga bedömningar och inte heller kontinuerligt övervägt huruvida det alltjämt förelegat skäl för att tvångsomhändertagandet skulle bestå.

Enligt min uppfattning har socialnämnden genom sitt agerande föranlett att de rättssäkerhetsintressen som LVU avser att skydda åsidosatts. Liksom när det gäller ChefsJO Claes Eklundhs bedömning av åklagarnas handlande anser jag dock inte att omständigheterna är sådana att det finns skäl för mig att gå vidare i saken.

Socialnämnds dröjsmål att underställa beslut om omhändertaganden enligt 6 § LVU. Även fråga om möjlighet att överklaga nämndens beslut om placering av barn efter ett omedelbart omhändertagande

(Dnr 648-1994)

Vid en inspektion av Socialnämnden i Kristianstads kommun den 21–23 februari 1994 granskades bl.a. ett urval av akter rörande barn som placerats i familjehem. I protokollet från inspektionen antecknades bl.a. följande.

Vid genomgången av akterna rörande familjehemsplacerade barn konstateras att nämnden ofta dröjer flera dagar, ibland upp till en vecka, innan handlingarna rörande ett omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU underställs länsrätten. I några fall har omhändertagandet förfallit eller omhändertagandebeslutet upphävts vid slutet av fristen för underställning därför att de berörda lämnat samtycke till vården.

Den 25 januari 1994 beslutade socialnämndens ordförande att enligt 6 § LVU omhänderta S.C. född 1993. Ordföranden förordnade därvid att S.C. skulle placeras på "Notvillan i Karlshamn". Beträffande placeringsbeslutet lämnades inte någon besvärshänvisning. Med hänsyn till vad som iakttagits i andra fall (t.ex. D.P. född 1977, F.B. född 1977) synes det vara nämndens praxis att inte lämna någon sådan hänvisning beträffande beslut om placering vid ett omedelbart omhändertagande enligt LVU.

Underställning av omhändertaganden enligt 6 § LVU

Enligt 6 § LVU får socialnämnden besluta att den som är under 20 år omedelbart skall omhändertas om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU och rättens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt försvåras eller vidare åtgärder hindras. Det har ur rättssäkerhetssynpunkt ansetts erforderligt att beslut om omhändertagande även prövas av domstol. I 7 § första stycket LVU anges att ett omhändertagande skall underställas länsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades.

Nämnden skall efter omhändertagandet fortsätta utredningen rörande barnet för att skapa klarhet i frågan om vårdbehovet och om erforderliga åtgärder kan komma till stånd på frivillig grund. Detta bör dock inte föranleda något dröjsmål med insändandet av handlingarna till länsrätten. Grunden för omhändertagandet skall vara utredd redan före omhändertagandebeslutet. Det är inte avsett att nämnden under tidsfristen skall bedöma om det finns skäl för ett underställande eller om omhändertagandet skall upphävas. Själva beslutet kan således i allmänhet inges till länsrätten samma dag som beslutet fattas eller påföljande dag. Som motivering till den aktuella tidsfristen anfördes i förarbetena till lagstiftningen följande (prop. 1979/80:1 s. 591).

Det kan emellertid vara nödvändigt att vid beslutet foga även annan utredning som finns tillgänglig hos nämnden. Vid helger kan det vara svårt att få tag på sådan utredning. Också den försening av postbefordran som mellankommande helgdagar kan innebära måste beaktas.

Granskningen av nämndens akter rörande barn som är placerade i familjehem enligt SoL eller LVU ger vid handen att i ett påfallande stort antal fall har underställning skett först efter flera dagar. Ibland har nämnden låtit omhändertagandet förfalla (7 § tredje stycket LVU) eller upphävt omhändertagandet i slutet av fristen därför att samtycke till vården lämnats. Skäl för att nämnden i dessa fall dröjt med underställandet har enligt min mening inte förelegat.

Jag utgår från att nämnden i framtiden beaktar vad jag nu har uttalat.

Möjlighet att överklaga placeringsbeslut som fattas i samband med ett ingripande enligt 6 § LVU

Socialnämnden bestämmer hur vården av den unge skall ordnas och var han skall vistas under vårdtiden (11 § första stycket LVU). Enligt 41 § första stycket punkt 1. LVU får socialnämndens beslut överklagas hos länsrätten bl.a. när nämnden har beslutat om var vården av den unge skall inledas. Fråga är nu huruvida socialnämndens placeringsbeslut i samband med eller under ett omhändertagande enligt 6 § LVU kan överklagas.

LVU trädde i kraft 1990. I den tidigare "LVU-lagstiftningen" angavs i 11 § att när ett beslut har fattats om omhändertagande eller om vård enligt lagen bestämde socialnämnden hur vården av den unge skulle ordnas och var han skulle vistas under vårdtiden. Besvärsregeln var, såvitt nu är av intresse, utformad på samma sätt som idag (20 § första stycket 1). När det gällde möjligheten att klaga på placeringsbeslut i samband med omedelbara omhändertaganden enligt denna lagstiftning anförde JO den 14 juni 1984, JO:s dnr 3343-1983, bl.a. följande.

Den fråga som således har uppkommit gäller om den faktiska placering som sker i samband med ett omedelbart omhändertagande också blir ett placeringsbeslut varigenom vården av den unge skall anses inledd. Svaret på den frågan blir också bestämmande för om besvärsmålet enligt 20 § LVU skall anses föreligga. Enligt den bestämmelsen får ju talan föras mot beslut om vårdens inledande.

Lagtexten ger inget entydigt besked. Det finns anledning granska frågan mot bakgrund av lagens förarbeten.

I det till lagrådet remitterade förslaget behandlades besvärsmålet utförligt. I fråga om ett av nämnden fattat beslut om omedelbart omhändertagande konstaterades, att beslutet alltid skall underställas länsrättens prövning. Mot rättens beslut i sådan fråga får talan föras enligt 34 § förvaltningsprocesslagen. Det ansågs därför inte finnas anledning att föreskriva en särskild besvärsmålet såvitt avsåg nämndens beslut. Därmed åsyftades uppenbarligen även det beslut om placering av den unge som sker i anslutning till det omedelbara omhändertagandet. Något behov av att kunna föra särskild talan i en sådan fråga ansågs inte föreligga.

Sedan länsrätten beslutat om vård, ankommer det på nämnden att bestämma var den unge skall vistas under vårdtiden. Övervägande skäl ansågs tala mot en besvärsmålet i en sådan fråga. Det framhölls i lagrådsremissen bl.a. att länsrättens beslut om vård, som kan överklagas, grundade sig på en bedömning av den tilltänkta vårdformen. Att samtidigt föreskriva en besvärsmålet över det av nämnden omedelbart därefter fattade beslutet om var den unge skulle vistas under vårdtiden skulle öppna möjlighet till en dubbel besvärsmålet. Något behov av en sådan besvärsmålet ansågs inte föreligga. Däremot skulle talan kunna föras mot nämndens beslut att flytta den unge från det hem där han vistades.

Lagrådet tog upp frågan om nämndens första placeringsbeslut skulle kunna överklagas. Därmed åsyftades det beslut, som nämnden fattade efter det att ansökan om vård bifallits. Det fanns enligt lagrådets mening inte anledning att göra åtskillnad mellan nämndens första placeringsbeslut och senare sådana beslut av nämnden. Lagrådet föreslog ingen annan ändring i förslaget än att alla socialnämndens placeringsbeslut, inbegripet beslut om var vården skulle inledas, fick överklagas.

Lagrådet hade således inget att erinra mot att de beslut om placering som skedde i anslutning till ett omedelbart omhändertagande undantogs från besvärsmålet.

Besvärsmålet utformades i enlighet med vad lagrådet anförde. Har nämnden beslutat om var vården av den unge skall inledas eller beslutat att flytta den unge från det hem där han vistas så får det beslutet överklagas. Det anmärks särskilt i propositionen att klagorätten bara gäller vid flyttningar som sker under den vårdtid som följer efter det att länsrätten har beslutat om vård. Det går således inte att överklaga ett beslut av nämnden att under den tid det omedelbara omhändertagandet pågår flytta den unge från ett hem till ett annat.

Förarbetena ger enligt min mening klart vid handen att det endast är de placeringsbeslut som fattas efter länsrättens beslut om vård som är överklagbara. Mot den placering som sker i anslutning till ett omedelbart omhändertagande kan således talan inte föras. Härav får anses följa att i nu angivet hänseende vården av den unge skall anses inledd först då den unge placeras med stöd av ett beslut som har fattats efter länsrättens dom.

Det anförda innebär.

Har nämnden beslutat att omedelbart omhänderta den unge åligger det nämnden att bestämma var den unge skall vistas under omhändertagandetiden. Det placeringsbeslutet kan inte överklagas. Den möjlighet som finns att överklaga det av länsrätten fastställda omhändertagandet har därvid ansetts tillräcklig. Bifaller därefter länsrätten nämndens ansökan om vård åligger det nämnden att omgående bestämma var den unge skall vistas under vårdtiden. Det placeringsbeslutet kan överklagas.

Enligt 10 § första stycket LVU, som inte har någon motsvarighet i den äldre lagstiftningen, skall vården anses påbörjad när den unge på grund av beslut om omedelbart omhändertagande eller om vård har placerats utanför sitt hem (10 § första stycket LVU). Bestämmelserna i 10–20 §§ LVU gäller även i tillämpliga delar för den vård som ges efter ett omedelbart omhändertagande. Den uppfattningen har framförts att klagorätt, till följd av 10 § LVU, föreligger beträffande placeringsbeslut som fattas i samband med ett omedelbart omhändertagande. I stadgandet talas dock om när vården påbörjas och inte när den kan anses inledd. Bestämmelsen innebär närmast ett klarläggande av när reglerna i 11–20 §§ LVU rörande vården skall börja tillämpas. Av förarbetena till stadgandet eller besvärregeln framgår inte att någon ändring åsyftades beträffande den aktuella klagorätten (prop. 1989/90:28 s. 112 och s. 125). Jag anser således inte att rättsläget ändrats genom tillkomsten av den nya lagstiftningen. Vad JO uttalade i beslutet från 1984 synes därför alltså äga giltighet.

Till den ansökan om vård som socialnämnden inger till länsrätten bifogas bl.a. en vårdplan (prop. 1989/90:28 s. 68 f.). I planen anges den vård som nämnden avser att vidta beträffande den unge. Om länsrätten beslutar om vård skall nämnden på nytt besluta rörande vårdens inledande. Om så inte sker kan, som framgår av det anförda, talan mot placeringen av barnet inte föras. Nämnden har i det skedet dock redan tidigare tagit ställning till var vården skall inledas. I många fall torde den vården för övrigt redan ha påbörjats. Den nu beskrivna beslutsordningen synes därför i sak inte medföra annat än "byråkratiskt" merarbete för nämnden. När barnet redan före länsrättens dom placerats i det hem där nämnden vill att vården skall bedrivas måste det för vårdnadshavaren framstå som svårförståeligt att han kan klaga på nämndens placering av barnet först sedan länsrätten beslutat om vård och nämnden därefter fattat ett formellt beslut rörande var vården av barnet skall inledas. Jag har för övrigt i min verksamhet noterat att det förefaller vara ovanligt att socialnämnderna fattar sådana beslut. Detta torde innebära att den enskilde i praktiken inte har möjlighet att klaga på det "första placeringsbeslutet".

Den nu beskrivna besluts- och besvärordningen framstår mot bakgrund av det anförda som mindre ändamålsenlig. Lagens utformning rörande klagorätten är inte heller helt otvetydig. Mot bakgrund av det anförda finner jag skäl att för kännedom tillställa Socialdepartementet en kopia av detta protokoll.

Socialnämndens handläggning av LVU-ärende när familjehemsföräldrarna separerar

(Dnr 3874-1993)

Vid en rutinmässig inspektion av Socialnämnden i Umeå kommun den 1–3 november 1993 upmärksammades ett ärende där familjehemsföräldrarna till två LVU-placerade barn hade separerat. Familjehemsföräldrarna träffade en överenskommelse rörande barnens fortsatta boende hos dem. Socialförvaltningen vidtog inte någon åtgärd med anledning av separationen eller familjehemsföräldrarnas överenskommelse.

JO Norell Söderblom uttalade i protokollet från inspektionen följande.

Förutsättningarna för tvångsvård av barn anges i LVU. Enligt 11 § första stycket LVU beslutar socialnämnden var barnet skall vistas under vårdtiden.

Enligt 25 § första stycket SoL får en underårig inte utan socialnämndens medgivande tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av hans föräldrar eller annan som har vårdnaden om honom. Socialnämnden får inte lämna sådant medgivande utan att förhållandena i det enskilda hemmet och förutsättningarna för vård är utredda (25 § andra stycket SoL). Socialnämndens beslut att bereda den unge vård i visst familjehem anses som ett medgivande (25 § första stycket sista meningen SoL).

Den nämnda utredningen skall vara så utförlig att den kan ligga till grund för bedömningen av om barnet kan beredas den behövliga vården i familjehemmet. För att kunna utreda barnets särskilda behov och förutsättningar krävs kännedom om barnet och de omständigheter som gjort det nödvändigt att placera barnet i familjehem. Utredningen skall även syfta till att utreda familjehemsföräldrarnas vilja och förmåga att ge barnet den omsorg som barnet behöver. Kännedom om familjehemsföräldrarnas personliga förmåga i förhållande till behovet hos det barn som skall placeras är en förutsättning för att socialnämnden skall kunna avgöra om hemmet i fråga är lämpligt.

När familjehemsföräldrarna separerar uppkommer fråga hur socialnämnden skall handla med avseende på det placerade barnet. Ofta föranleder förändringen inte någon åtgärd. Det är dock angeläget att den fortsatta placeringen bedöms med hänsyn till barnets behov. Frågan om barnets boende hos den ena eller den andra föräldern är inte en sak som familjehemsföräldrarna kan avgöra. Som framgår av det ovan anförda ankommer det på socialnämnden att bestämma var barnet skall vistas. Hur barnets fortsatta boende skall ordnas bör i allmänhet avgöras efter en särskild utredning. I sådana fall torde

barnets behov i olika avseenden vara kända liksom, åtminstone när familjehemmet fungerat en längre tid, familjehemsföräldrarnas möjlighet att var för sig tillgodose detta behov. Dessa omständigheter påverkar naturligtvis själva utredningen. Det är dock viktigt att förändringens betydelse för barnet i olika avseenden belyses. De nya förhållandena kan naturligtvis motivera andra åtgärder än att flytta barnet, t.ex. stödinsatser av olika slag.

När utredningen är klar bör nämnden ta ställning till barnets fortsatta boende. Att placera barnet hos en av de två tidigare familjehemsföräldrarna innebär i princip ett beslut om en ny familjehemsplacering. Genom att fatta ett beslut ges de biologiska föräldrarna möjlighet att överklaga det nya placeringsbeslutet vilket är av värde ur rättssäkerhetssynpunkt.

Fråga om förutsättningar för beslut enligt 14 § andra stycket LVU om att barns vistelseort inte skall röjas för vårdnadshavaren

(Dnr 1084-1993)

I en anmälan mot Hudiksvalls kommunalnämnd m.fl. begärde B.W. och U.Ö. bl.a. att JO skulle granska handläggningen av ett ärende enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) rörande deras två barn. I LVU-ärendet hade barnen varit föremål för omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU. Efter utredning hade sedermera det omedelbara omhändertagandet upphävts.

I sin anmälan anförde B.W. och U.Ö. bl.a. att de i utredningens inledningsskede inte fick veta var barnen fanns.

Från kommunalförvaltningen inlämnades och genomgicks akten i det berörda LVU-ärendet.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 2 september 1993 bl.a. följande.

Kommunalnämndens beslut att barnens vistelseort inte skulle röjas för föräldrarna fattades först på tjänstemannanivå den 15 maj 1992 med motiveringen "i avsikt att ej förstöra utredningen". Den 1 juni 1992 fattade kommunalnämndens arbetsutskott samma beslut att gälla "under utredningstiden". Arbetsutskottet upphävde sitt beslut den 29 juni 1992.

När ett barn på grund av ett beslut om omedelbart omhändertagande har placerats utanför sitt eget hem anses enligt 10 § första stycket LVU vården enligt lagen ha påbörjats. Om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vård enligt LVU, får socialnämnden enligt 14 § andra stycket LVU besluta hur barnets umgänge med vårdnadshavaren skall utövas, eller besluta att barnets vistelseort inte skall röjas för vårdnadshavaren. Ett sådant beslut får enligt 41 § första stycket 3 LVU överklagas hos länsrätten. JO iakttar stor återhållsamhet när det gäller att till utredning ta upp frågor som är avsedda för domstols prövning i ordinarie instansordning. Vad som framkommit i ärendet ger emellertid anledning till följande kommentarer från min sida.

Bestämmelsen i 14 § andra stycket LVU hade en motsvarighet i 16 § lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga (gamla lagen). I förarbetena till LVU (prop. 1989/90:28 s. 74) framhålls, med hänvisning till förarbetena till gamla lagen (prop. 1979/80:1 del A s. 601 f.), att bestämmelserna om begränsningar i umgängesrätten bör tillämpas restriktivt och att det bara i rena undantagsfall bör behöva förekomma att nämnden håller den unges vistelseort hemlig för föräldrarna. Det betonas också att ett beslut om hemlighållande av vistelseort aldrig får fattas slentrianmässigt eller av bekvämlighetsskäl.

I de nämnda förarbetena till gamla lagen anges några situationer där det kan bli aktuellt att föräldrarna inte bör träffa barnet under vårdtiden. Där sägs bl.a. följande.

Socialnämnden bör vid vårdens genomförande så långt möjligt samarbeta med föräldrarna och medverka till att kontakterna mellan föräldrarna och den unge upprätthålls. Beslut om omhändertagande eller om vård bör som har sagts förut inte leda till andra begränsningar i föräldrarnas umgänge med den unge än som är nödvändigt för att genomföra vården.

Omständigheterna kan emellertid vara sådana att föräldrarna under den tid som vården pågår inte bör träffa den unge. Det kan t.ex. finnas risk för att föräldrarna obehörigen griper in i vården. Föräldrarnas personliga förhållanden kan också, exempelvis vid långtgående missbruk eller vid psykisk sjukdom, vara sådana att de över huvud taget inte bör träffa barnet eller den unge...

Bestämmelsen i 14 § andra stycket LVU är alltså närmast tänkt för situationer där vården enligt LVU kan äventyras av att föräldrarna träffar barnet. Bestämmelsen skall tillämpas restriktivt, och detta gäller särskilt i fråga om beslut att hemlighålla barnets vistelseort. Jag anser för min del att bestämmelsen inte är avsedd att tillämpas bara på den grunden att LVU-utredningen annars äventyras. Så tycks emellertid ha skett i förevarande fall, åtminstone såvitt framgår av den knapphändiga motivering som angetts.

Fråga om kommuniseringsplikt enligt 17 §
förvaltningslagen av vårdnads- och
umgängesrättsutredning föreligger

(Dnr 609-1993)

H.M. anförde klagomål mot Familjerättsbyrån i Stockholm och anförde därvid bl. a. att man underlåtit att kommunicera umgängesrättsutredningen med honom innan den skickades till tingsrätten.

Familjerättsbyrån inkom med upplysningar i ärendet. Därvid framkom bl. a. att utredningen, efter att den hade avslutats, hade översänts för kännedom till H.M. men att han inte hade delgetts den och följaktligen inte heller hade beretts möjlighet att inkomma med synpunkter innan den skickades till tingsrätten.

I beslut den 30 juli 1993 anförde *JO Norell Söderblom* följande.

I 17 § förvaltningslagen stadgas att ett ärende som avser myndighetsutövning mot en enskild inte får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den. Av 54 § första stycket socialtjänstlagen följer att denna regel skall tillämpas i ärende hos socialnämnd som avser myndighetsutövning mot någon enskild. I tredje stycket samma paragraf stadgas att regeln skall gälla också när det är fråga om en ansökan eller ett yttrande till annan myndighet i ett mål eller ärende som rör myndighetsutövning mot enskild hos denne.

Tidigare gällde således att en vårdnads- eller umgängesrättsutredning inte fick avslutas med ett yttrande utan att den som var part i ärendet fått tillfälle att bemöta uppgifter som tillförts utredningen genom någon annan än honom själv. Eftersom nämndens skyldighet att avge yttrande i vårdnads- eller umgängesrättsfrågan tagits bort aktualiseras frågan om utredningen likväl bör kommuniceras med parterna. Någon närmare ledning i denna fråga förekommer inte i förarbetena till lagändringen.

Uppenbarligen utgör utredningen underlag för den myndighetsutövning som domstolen utövar mot den enskilde i vårdnads- eller umgängesrättsmålet. Den som är part i ett vårdnads- eller umgängesrättsärende vid allmän domstol berörs alltså så nära av en utredning att han bör äga rätt att få del av och yttra sig över utredningen, innan den inges till domstolen. Därtill kommer att en sådan kommunikation är ägnad att öka förutsättningarna för en objektiv utredning. Det räcker inte att parten kan komma med sina invändningar inför domstolen. Han har rätt att kräva skäligt rådrum för att anlägga synpunkter på utredningen. Min uppfattning är således att en vårdnads- eller umgäng-

esrättsutredning alltid bör kommuniceras med parterna innan den inges till domstolen, och detta alldeles oavsett om den innehåller ett ställningstagande i sakfrågan.

Med hänsyn till vad jag nu anfört anser jag att umgängesrättsutredningen i det aktuella ärendet borde ha kommunicerats med parterna innan den ingavs till tingsrätten. Såsom tidigare framhållits är lagstiftningen på området inte otvetydig. Jag nöjer mig därför med detta påpekande.

Uppgift i yttrande till länsrätt i ett biståndsärende om att klient varit intagen på behandlingshem för drogmissbrukare har ansetts helt sakna betydelse och borde därför ha utelämnats

(Dnr 1079-1994)

R.B. riktade i anmälan klagomål mot socialtjänstinspektören Ulf Conrah vid Distrikt Centrum i Sundsvalls kommun för att denne i ett yttrande i ett mål angående ekonomiskt bistånd angett att R.B. "vistats på behandlingshem för drogmissbrukare". R.B. anförde vidare bl.a. att det visserligen var riktigt att han vistades på ett behandlingshem 1985 men att den uppgiften inte kunde ha någon relevans i det biståndsärende han hade överklagat.

Skriftliga upplysningar infordrades från Distrikt Centrum. I remissvaret anfördes bl.a. följande.

R.B. vände sig ursprungligen per telefon till socialtjänstinspektör Conrah, som enligt delegationsordningen avgivit yttrandet, och uttalade sitt missnöje. — — — Inspektör Conrah förklarade i detta samtal, att han inte upplevt uppgiften som kränkande, utan som en sakupplysning som rutinmässigt ingår i yttranden till Länsrätten i biståndsmål. Han såg det som en neutral faktaupplysning. Men eftersom R.B. upplevt uppgiften som kränkande, förklarade Conrah att han gärna skriftligt skulle meddela Länsrätten att uppgiften om behandlingshem inte hade relevans för det föreliggande målet. Detta meddelades också skriftligt till Länsrätten 940321.

Rutinen som tillämpas inom vårt socialtjänstdistrikt är att man i yttranden i biståndsmål ger Länsrätten en kortfattad sammanfattning över den biståndssökandes tidigare kontakter med Sundsvalls socialtjänst. Denna bakgrundsredovisning kan i vissa fall ge Länsrätten en vidare syn på det aktuella biståndsyrkandet. Många gånger kompletteras våra yttranden även av journalutdrag.

I föreliggande fall ansåg socialtjänstinspektör Conrah dock att uppgiften om behandlingsvistelsen var en i sammanhanget överflödigt uppgift, som inte var felaktig, men som kunde utelämnas utan att yttrandet förlorade i sin argumentation för socialnämndens biståndsbeslut.

R.B. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut den 17 maj 1994 följande.

Ifrågavarande uppgift har helt saknat betydelse för länsrättens prövning av biståndsärendet. Den borde därför ha utelämnats i yttrandet till länsrätten. Med hänsyn till att tjänstemannen sedermera insett att uppgiften var överflödigt samt till den åtgärd som därefter vidtogs nöjer jag mig med den kritik som ligger i det sagda.

Fråga om socialförvaltnings handläggning av besvärslaga när klaganden inte delgetts det beslut som överklagas

1994/95:JO1

(Dnr 3114-1993)

Enligt beslut den 28 juni 1993 avslog socialnämnden i Kungsbacka kommun en ansökan från O. om visst ekonomiskt bistånd. Beslutet sändes i ett rekommenderat brev med mottagningsbevis till O. Försändelsen kom dock inte att lösas ut från posten. O., som på annat sätt fått besked om nämndens beslut i ärendet, klagade på avslagsbeslutet i en skrivelse till nämnden den 25 augusti. I ett brev till O. den 1 september anförde Kaj Kristensson vid socialförvaltningen följande.

Handläggande socialsekreterare skickade beslutsmeddelande till Dig med rek + mb 930629. Du har inte löst ut försändelsen, som kom i retur 930827.

Jag kommer inte att ta ställning till Ditt överklagande och ompröva beslutet innan du tagit del av handläggarens beslut.

Jag skickar ånyo handläggarens beslut i rekommenderat brev med mottagningsbevis till Dig. Om du vill ha en snabbare handläggning kan du kontakta Anette Arrhenius och kvittera försändelsen här på kontoret.

O. klagade till JO bl.a. på att Kaj Kristensson vid socialförvaltningen inte sänt hans besvärslaga till länsrätten.

Anmälan remitterades till socialförvaltningen för upplysningar.

Kaj Kristensson svarade bl.a. att besvärslagan sänts till länsrätten den 16 september 1993. Han bifogade kopia av en skrivelse till länsrätten i vilken han anförde följande.

På anmodan av länsrätten, som upplyst om att annat förfarande skulle betecknas som tjänstefel, översänder jag härmed besvärsskrivelse 930825 och det beslut som klienten tror sig överklaga.

Rättidsprövning är omöjlig att göra, då O. aldrig löst ut och tagit del av beslutet.

Någon omprövning eller yttrande utifrån de synpunkter O. framfört i besvärsskrivelsen finner jag ingen anledning att göra för närvarande utan avvaktar till dess den klagande har tagit del av beslutet.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut den 11 november 1993 följande.

Socialnämndens beslut i fråga om socialbidrag får överklagas hos länsrätten (73 § socialtjänstlagen). Talan mot nämndens beslut skall föras inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet (23 § andra stycket förvaltningslagen).

En förutsättning för att den enskilde skall kunna överklaga är att han får veta att beslut har fattats. I 21 § förvaltningslagen sägs därför att en sökande, klagande eller part skall underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Om beslutet går den enskilde emot skall han även underrättas om hur han överklagar beslutet.

Myndigheten bestämmer om underrättelse angående beslutet skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på annat sätt. Underrättelse skall dock alltid lämnas skriftligt om parten begär det (21 § tredje stycket förvaltningslagen).

Något tvång för myndigheten att delge ett beslut med den enskilde föreligger inte. Frågan om delgivning skall ske får avgöras från fall till fall. Nämnden skall därvid se till behovet av bevis om att parten fått del av beslutet. Tidsfristen för klagomål räknas från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om beslutet har delgetts med den enskilde går tidpunkten för delgivandet att fastställa. Om delgivning inte skett och det är oklart när klaganden fick del av beslutet torde oftast klagoskriften få antas ha inkommit i rätt tid. En närmare undersökning kan dock behöva göras, ifall omständigheterna gör det sannolikt att tiden är överskriden (prop. 1985/86:80 s. 74).

När besvärsskriften inkommer till den myndighet som fattat det överklagade beslutet skall den myndigheten pröva huruvida skrivelsen kommit in i rätt tid. Har den inkommit för sent skall myndigheten i allmänhet avvisa besvären (24 § första stycket förvaltningslagen). Om besvärsskrivelsen inte avvisas skall skrivelsen och övriga handlingar i ärendet överlämnas till den instans som skall pröva överklagandet (24 § förvaltningslagen).

I förevarande fall sändes nämndens beslut till O. i ett rekommenderat brev. Försändelsen löstes inte ut. O. hade dock på annat sätt fått kännedom om beslutet eller anledning tro att beslutet gått honom emot.

Som framgår av det ovan anförda har nämnden endast haft att ta ställning till om O:s besvär inkommit i rätt tid. Den omständigheten att O. inte löst ut den rekommenderade försändelsen har därvid saknat betydelse. Kaj Kristensson synes inte ansett att O. fått del av beslutet så lång tid innan besvärsskrivelsen inkom att besvären skulle avvisas. Han borde därför utan oskäligt dröjsmål ha vidarebefordrat besvärsskrivelsen till länsrätten. Kaj Kristensson har inte ägt att, som han avsåg göra, avvakta med överlämnandet till dess O. delgetts det skriftliga avslagsbeslutet. Eftersom O:s besvärsläsa sändes till länsrätten den 16 september 1993 finner jag inte skäl fortsätta utredningen i denna del.

Om en myndighet finner att ett beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller någon annan anledning, skall myndigheten ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller även om beslutet överklagas, såvida inte klaganden begär inhibition (27 § första stycket förvaltningslagen).

När ett beslut överklagas skall myndigheten således preliminärt bedöma huruvida det föreligger skäl för myndigheten att ompröva sitt tidigare beslut. Av Kaj Kristenssons följebrev till länsrätten framgår att han inte gjorde någon sådan bedömning. Enligt min uppfattning borde dock Kaj Kristensson, eller annan som ansvarade för uppgiften vid förvaltningen, ha tillsett att en sådan granskning av ärendet skedde.

Fråga om innebörden av den förvaltningsrättsliga principen om gynnande besluts bindande effekt samt länsrätts skyldighet att tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver

1994/95:JO1

(Dnr 341-1992)

Inledning

Med anledning av tidningsartiklar, som fogades vid en anonym anmälan, infordrades yttrande från Socialnämnden i Sala kommun. Senare infordrades även ett kompletterande yttrande.

Huvudfrågan gällde att nämnden först beviljat en kvinna bidrag med 25 000 kr till bilinköp och även muntligt underrättat henne om det positiva beslutet men sedan vid nytt (extra) sammanträde avslagit hennes ansökan.

Efter överklagande lämnade Länsrätten i Västmanlands län sökandens talan över det senare beslutet utan bifall.

Fråga uppkom även om hur länsrätten resonerat vid sitt avgörande och yttrande inhämtades från rätten.

Händelseförloppet i korthet

Vid sammanträde den 19 december 1991 beslöt socialnämndens socialtjänstutskott att jämlikt 6 § socialtjänstlagen bevilja sökanden bidrag till bilinköp med 25 000 kr jämte bilkostnadsbidrag för att tillgodose behov för en dotter av resor till läkare, samtalskontakter på BUP, skolkontakter och resor till affär.

Sökanden erhöll omgående muntligt besked om bifallsbeslutet.

En ledamot av socialtjänstutskottet, som vid sammanträdet begärt att få avstå från att delta i beslutet, gjorde en skriftlig framställan till ordföranden i nämnden, vari begärdes att beslutet skulle omprövas. Brevet ankomststämplades på socialkontoret den 30 december 1991.

Protokollet över sammanträdet den 19 december 1991 justerades den 8 januari 1992.

Vid nytt sammanträde den 15 januari 1992 beslöt socialtjänstutskottet att "avslå ansökan, då bidrag till bilinnehav och resebidrag ej kan anses ingå i livsuppehållet". Sammanträdesprotokollet innehöll ingen uppgift om att en ledamot begärt omprövning av det första beslutet eller uttalande om att det beslutet återkallats. Ärendet behandlades således som om det första beslutet aldrig fattats eller som om ärendet ajournerats.

Länsrättens beslut att lämna överklagandet utan bifall meddelades den 12 augusti 1992. I reciten till rättens beslut omnämndes beslutet den 19 december 1991 varjämte antecknades: "Beslutet justerades dock först den 8 januari 1992, vilket var för sent."

I en inom ombudsmannaexpeditionen den 25 maj 1993 upprättad promemoria, som låg till grund för remissen till länsrätten, anfördes bl.a. följande.

Till skillnad från tidigare kommunallagar innehåller den nuvarande kommunallagen inte någon uttrycklig föreskrift om möjligheten att justera ett protokoll omedelbart (jfr JO:s ämbetsberättelse 1975-76 s. 407 angående förfarandet vid omedelbar justering av hälsovårdsnämnds protokoll) eller att låta justeringen anstå till nästa sammanträde (den senare möjligheten slopades av effektivitetsskäl; jfr prop. 1990/91:117 s. 193).

Verkan av att protokollet justeras för sent är emellertid inte att beslutet betraktas som obefintligt.

Beträffande innebörden av protokollföringsreglerna (6 kap. 30 § kommunallagen, som hänvisar till bestämmelserna i 5 kap. 57–62 §§ beträffande fullmäktige) kan i här aktuella delar hänvisas till följande uttalanden av Ulf Lindqvist och Sten Losman i deras kommentar till den nya kommunallagen (s. 90–91).

Justering av protokollet är en förutsättning för att de beslut som tas upp i ett protokoll skall få verkställas. Den tillgår normalt så att ordföranden och två vid sammanträdet början särskilt utsedda ledmöter vid en sammankomst med sina underskrifter bestyrker att protokollet är riktigt.

Justering av protokollet skall ske senast fjorton dagar efter sammanträdet. Fullmäktige bestämmer i arbetsordning om formerna för justeringen av protokollet.

Ibland förekommer det att beslut måste verkställas omgående efter fullmäktiges sammanträde. Det finns då möjlighet att tillgripa s.k. omedelbar justering, i regel dock bara av någon enstaka paragraf. Denna måste då vid sammanträdet få sin slutliga avfattning.

Det blir obligatoriskt att ta in regler om justeringen i arbetsordningen. Dessa kan avse t.ex. omedelbar justering och antalet justerare utöver ordföranden som får anses självskriven.

— — —

I undantagssituationer kan det bli nödvändigt att överlämna justeringen till fullmäktige, t.ex. om justerarna i något väsentligt avseende inte kan enas om innehållet i protokollet. Det kan också av andra skäl bli så att tidsfristen för justeringen överskrids, t.ex. vid sjukdom eller dödsfall. Lagligheten hos de beslut som tas upp i protokollet påverkas dock inte av att justeringen sker för sent. Tidsregeln är såtillvida en kvalificerad ordningsföreskrift.

Läget var alltså det, att det efter länsrättens avgörande förelåg två motstridiga beslut:

1 Beslut 1 av socialnämnden som gick ut på bifall, varom sökanden erhållit muntlig beslutsunderrättelse (jfr 21 § tredje stycket förvaltningslagen) och varöver protokollet justerats före nämndens beslut 2.

2 Länsrättens beslut, som ersatt nämndens beslut 2, innebärande att ansökningen avslogs.

Fråga uppkommer då hur länsrätten vid sitt avgörande resonerat med tanke på verkan av nämndens beslut 1.

En annan fråga — som finns i bakgrunden — gäller hur länsrätten eventuellt kan ha sett på de rättsliga möjligheterna för nämnden att återta beslut 1. (Här kan hänvisas till Hans Ragnemalm, Förvaltningsprocessens grunder 6:e uppl. 1989 avsnitt 3.3.10).

Länsrättens remissvar

I remissvar till JO anförde Länsrätten i Västmanlands län (lagmannen Bengt Linderberg) följande.

Länsrätten i Västmanlands län har med anledning av JO:s remiss i rubricerade ärende inhämtat yttrande från rättens ordförande i det aktuella målet.

Som JO framhåller i remisspromemorian förelåg efter länsrättens avgörande två motstridiga beslut dels ett bifallsbeslut av socialnämnden, dels länsrättens beslut vari ett andra beslut av socialnämnden överprövats och avslagits.

Enligt vad som under hand har inhämtats från rättens ordförande och som också framgår av handlingarna kände rätten till det första socialnämndsbeslutet vid tidpunkten för prövningen av det andra beslutet. Rätten ansåg inte att det första beslutet var obefintligt på grund av att protokollet justerats för sent och har inte tagit ställning till om socialnämnden har haft möjlighet att ompröva det första beslutet på grund av att den sökande förtigit att hon har haft vissa inkomster och därmed har vilselett nämnden. Länsrätten har materiellt prövat de besvär som den sökande genom sitt ombud har anfört över socialnämndens andra beslut. Den konflikt som uppkommit genom att två motstridande beslut förelegat från socialnämnden i samma fråga synes över huvud taget inte ha behandlats av rätten.

I det av rättens ordförande (länsrättsfiskal Sari Halme) avgivna yttrandet anfördes bl.a. följande.

Enligt 73 § socialtjänstlagen (1980:620) får socialnämndens beslut angående bl a bistånd enligt 6 § nämnda lag överklagas hos länsrätten. Enligt 33 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) får talan föras av den som beslutet angår, om det gått honom emot. Enligt 29 § förvaltningsprocesslagen får rättens yrkande ej gå utöver vad som yrkats i målet.

Länsrätten har endast haft att pröva sökandens överklagande rörande beslutet den 15 januari 1992 att avslå hennes framställan om bistånd till bil, då yrkandet i målet endast omfattar detta beslut. Beslutet har också gått sökanden emot. Rätten har således inte haft någon anledning att pröva om sökanden möjligen varit berättigad till biståndet genom socialnämndens beslut den 19 december 1991. Om detta beslut är lagligen tillkommet eller ej är en fråga som inte kan prövas av länsrätten som förvaltningsbesvär. Det är snarare en kommunalrättslig fråga. Länsrätten har inte heller någon möjlighet att fastställa att sökanden eventuellt skulle vara berättigad till bistånd med stöd av beslutet den 19 december 1991. Om sökanden skulle anse sig berättigad till bistånd med stöd av det senare beslutet får hon försöka utverka en exekutionstitel för att få beslutet verkställt. Att beslutet den 19 december 1991 omnämns i reciten till länsrättens dom den 12 augusti 1992 har ingenting med länsrättens bedömning att göra. Syftet var endast att redovisa vad som inträffat i ärendet och parternas inställning i ärendet.

För övrigt kan det noteras att sökandens ombud inte överklagat länsrättens dom och att han således får anses ha haft intresse av länsrättens bedömning i den materiella frågan.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 5 oktober 1993 följande.

Det står klart att det inom socialnämnden rått oklara uppfattningar om innebörden av den förvaltningsrättsliga principen om gynnande besluts bindande effekt, förutsättningarna för återkallelse av sådana beslut och om kommunallagens regler om justering av protokoll. I det läge som uppkommit — när underrättelse om det gynnande beslutet gjorts till den enskilda parten och protokollet justerats — hade nämnden inte rätt att, på sätt som skedde, förbigå beslutet med tystnad och meddela ett nytt beslut på nya premisser. Det hade ålegat nämnden att — i enlighet med den framställning som gjorts av en av ledamöterna — ta upp saken till omprövning för att se om det fanns rättsliga förutsättningar för omgörelse av beslutet. Om resultatet ändå hade blivit detsamma som det senare meddelade nya beslutet hade omprövningsledet ingått i beslutet och automatiskt blivit tillgängligt för överprövning vid ett efterföljande överklagande.

Av länsrättens yttrande framgår att domstolen ansett att dess prövning varit avgränsad till det senare beslutet.

Huruvida detta varit en riktig bedömning kan det möjligen finnas utrymme för olika uppfattningar om. Jag vill dock inte direkt kritisera länsrätten, eftersom situationen var mycket speciell och uppkommit helt utan rättens förskyllan. Jag vill här endast peka på den i 8 § förvaltningsprocesslagen inskrivna officialprincipen, enligt vilken rätten skall tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Vidare är den åberopade regeln i 29 § samma lag om förbud att gå utöver parts yrkande inte undantagslös. Slutligen kan nämnas den möjlighet att återförvisa ett ärende till underinstansen för ny behandling som erbjuder sig då ett grovt förfarandefel iakttas.

En 17-årig utvecklingsstörd pojke har, sedan han i ett rättspsykiatriskt utlåtande förklarats vara i behov av rättspsykiatrisk vård, av domstol häktats för nytt brott och därvid placerats i häkte. — Fråga om placeringen i häkte stått i överensstämmelse med gällande lagstiftning

(Dnr 2777-1992)

Anmälan

I en anmälan till JO anförde B.T. i huvudsak följande. Hennes son F.T. är 17 år och har ett mycket komplicerat handikapp. Han är inskriven i omsorgerna. Till hans handikapp hör en fixering vid att anlägga eld. För ett sådant begånget brott åtalades han och överlämnades av domstolen till vård. Efter att ha tillbringat en vecka på Kronobergshäktet återfördes F.T. dit efter huvudförhandlingen. På häktet insåg man då att han inte passade in där, varför han fördes vidare till den rättspsykiatriska kliniken i Huddinge. Där fick han inte stanna många timmar innan han fördes till Karsuddens sjukhus. B.T. ifrågasatte de olika förflyttningarna av en utvecklingsstörd.

Utredning

Inledningsvis togs journaler rörande F.T. in från Danderyds sjukhus, Karsuddens sjukhus samt aktuella akter från häktet och tingsrätten. Vidare inhämtades upplysningar från den rättspsykiatriska avdelningen i Huddinge. Av handlingarna och upplysningarna framgår i huvudsak följande.

F.T. född 1974, är inskriven i omsorgerna. I februari 1992 intogs han för vård med stöd av vårdintyg enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård. Anledningen var bl.a. eldsanläggelse till följd av psykisk sjukdom. Under den tid F.T. vårdades på en institution inom psykiatrin, genomgick han en rättspsykiatrisk undersökning vid den rättspsykiatriska avdelningen i Huddinge. Enligt det den 29 maj 1992 dagtecknade rättspsykiatriska utlåtandet hade F.T. begått de åtalade gärningarna under påverkan av en allvarlig psykisk störning, och han bedömdes vara i behov av rättspsykiatrisk vård, vilken med hänsyn till risken för recidiv i liknande kriminalitet borde förenas med särskild utskrivningsprövning. Den 9 juni greps F.T. för nytt brott (mordbrand). Enligt en uppgift samma dag från en chefsläkare till polisen utgjorde F.T:s hälsotillstånd inget hinder mot förvaring i arrest under några dagar. Den 11 juni häktades F.T. för det nya brottet och fördes till häktet. Den 16 juni 1992 dömdes F.T. för de aktuella

brotten och överlämnades till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. F.T. återfördes efter huvudförhandlingen till häktet men överfördes senare på dagen till den rättspsykiatriska avdelningen i Huddinge. Den 17 juni överfördes F.T. till Karsuddens sjukhus för vård. Den 8 juli överflyttades F.T. till Danderyds sjukhus varefter han slutligen den 11 augusti togs in på Karolinska sjukhuset.

Härefter remitterades anmälan till Kriminalvårdsstyrelsen och Rättsmedicinalverket med avseende på placeringen av F.T. på häkte sedan undersökningsläkaren i sitt utlåtande funnit F.T. vara i behov av rättspsykiatrisk vård. I yttrandena anfördes följande.

Kriminalvårdsstyrelsen

Anledningen till att F.T. intogs i häktet Stockholm är domstolens beslut att häkta honom.

Av häktets behandlingsjournal beträffande F.T. framgår att han togs in samma dag som han häktades, d v s den 11 juni 1992, samt att han på domsdagen den 16 juni överfördes till RPK Huddinge.

Häktet Stockholm har, efter att ha tagit del av JO:s remiss, uppgett att man under F.T:s vistelse där inte hade tillgång till någon skriftlig information om hans status.

Av detta följer att F.T. var att betrakta som vilken annan häktad som helst. Först när domen kom till häktet fick man där kännedom om hans psykiska status.

Häktet Stockholm har således verkställt ett av domstol beslutat frihetsberövande. Häktet agerade omedelbart då domen kommit och såg till att F.T. överfördes till sjukhus för adekvat vård.

Mot denna bakgrund kan styrelsen inte finna att F.T. på grund av någon kriminalvårdens åtgärd varit felaktigt intagen i häkte.

Emellertid ger detta ärende styrelsen anledning till följande reflexioner.

JO har i remissen bl a hänvisat till 8 § lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning. Såvitt styrelsen kan finna är nämnda bestämmelse inte tillämplig i förevarande fall eftersom den handlar om hur man skall förfara i placeringsfrågan vid en rättspsykiatrisk undersökning när den misstänkte är häktad. Beträffande F.T. gjordes denna undersökning innan han häktades i målet.

Dessutom är en förutsättning för att häktet ska kunna agera i placeringsfrågan att häktet får kännedom om att det gjorts en rättspsykiatrisk undersökning av en intagen. Det finns emellertid, såvitt styrelsen kan finna, inga bestämmelser om att ett häkte skall underrättas om innehållet i en sådan undersökning. Detta gäller även för det fall undersökningen görs under en intagens häktningstid.

Som ovan nämnts anser styrelsen att lagen om rättspsykiatrisk undersökning inte är tillämplig i detta ärende. I stället är lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV) aktuella.

När F.T. häktades var han föremål för vård enligt LPT. Denna tvångsvård upphörde enligt 28 § LPT att gälla i och med beslutet om häktning och övergick till att anses som ett beslut om rättspsykiatrisk vård enligt 4 § andra stycket LRV. När häktningen upphörde fortsatte vården enligt LRV i enlighet med domstolens beslut därom.

Emellertid synes det inte i ovan angivna lagstiftning vara reglerat vem som skall initiera ett överförande av patienten från en vårdinrättning enligt LPT till en enhet för vård enligt LRV i ett fall som detta. I och för sig kan naturligtvis ett häkte se till att en intagen förs över till en enhet för LRV-vård med tillämpning av ovan angivna regler. Det

förutsätter då att häktet har kännedom om den pågående LPT-vården. Det förutsätter i sin tur att det måste skapas rutiner enligt vilka häktet officiellt får underrättelse om att en häktad är föremål för sådan vård.

Enligt styrelsens mening bör dock en person, som på grund av sitt psykiska tillstånd tvångsvårdas enligt LPT, inte komma i fråga för häktesvistelse. Han borde i stället direkt föras över till en enhet för LRV-vård efter domstolens häkttningsbeslut på initiativ från sjukvårdshuvudmannen för LPT-vården. Ett sådant förfarande synes dock strida mot innehållet i rättegångsbalken 24:22 där det stadgas att en häktad alltid skall föras till häkte. Det finns således enligt styrelsens mening anledning att i samband med den pågående utvärderingen av tillämpningen av den psykiatriska lagstiftningen se över denna fråga.

I samband därmed kan anledning finnas att se över även frågan om förvaringen av en häktad som har genomgått en rättspsykiatrisk undersökning. Enligt den äldre lagstiftningen kunde den som enligt undersökningsläkarens utlåtande var i behov av sluten psykiatrisk vård inte föras tillbaka till häkte utan skulle han i stället förvaras på rättspsykiatrisk klinik, 7 § 2 st lagen (1965:301) om rättspsykiatrisk undersökning i brottmål.

Motsvarande regler i nu gällande lagstiftning, 8 § 1 st lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning (LRU), har uppfattats som att något förbud inte föreligger mot att återföra den till häkte som enligt undersökningsutlåtandet har befunnits vara i behov av rättspsykiatrisk vård. I den nya lagstiftningen är det den misstänktes hälsotillstånd som ligger till grund för frågan huruvida den undersökte kan föras tillbaka till häkte eller inte.

Av bl a utfärdade föreskrifter framgår emellertid att ett av undersökningsläkare konstaterat vårdbehov därvid inte behöver utgöra hinder mot att förvara den misstänkte i häkte. Detta skulle komma i fråga dels för personer som visserligen har bedömts vara i behov av vård men inte anses ha ett omedelbart behov av vård (RMV:s skrivelse 1992-02-10, Dnr 045-36/92), dels i sådana fall när chefsöverläkare för den psykiatriska vården gör en annan bedömning än undersökningsläkaren av den undersöktes omedelbara behov av vård (Rättsmedicinalverkets föreskrifter och allmänna råd om rättspsykiatrisk undersökning, SOSFS 1992:11, punkt 6 sista st).

Enligt styrelsens mening bör den misstänktes hälsotillstånd alltid anses förhindra ett återförande till häkte, när det av undersökningsutlåtandet framgår att den misstänkte har behov av rättspsykiatrisk vård. Stöd för den uppfattningen anser sig styrelsen få genom förarbetena till lagen där det sägs att syftet med den aktuella bestämmelsen är att den misstänkte inte skall behöva föras tillbaka till häktet efter avslutad undersökning, om han har behov av psykiatrisk vård (prop 1990/91:68, sid 553).

Rättsmedicinalverket

Enligt den lagstiftning som trätt i kraft den 1 januari 1992 kan psykiatrisk vård under tvång ges i två former, nämligen enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård eller (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

För intagning enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård, LPT, eller lagen om rättspsykiatrisk vård, LRV, krävs att patienten lider av en allvarlig psykisk störning, att denne till följd av sitt psykiska tillstånd och sina personliga förhållanden i övrigt har ett oundgängligt behov av psykiatrisk vård samt att patienten motsätter sig sådan vård.

Tvångsvård enligt LPT får inte ges om patientens allvarliga psykiska störning utgör enbart en psykisk utvecklingsstörning som kan ge rätt till särskilda omsorger enligt lagen (1985:568) om särskilda omsorger

om psykiskt utvecklingsstörda m fl. Ett beslut om intagning enligt LPT skall grundas på ett vårdintyg av vilket det framgår att det finns sannolika skäl för att förutsättningarna för tvångsvård av patienten är uppfyllda. Vårdintyg får inte utfärdas för den som är intagen på en sjukvårdsinrättning för frivillig psykiatrisk vård. Om en patient är intagen på en enhet för frivillig psykiatrisk vård får emellertid chefsöverläkaren vid den enhet där patienten vårdas, enligt § 11 LPT, utan hinder av att vårdintyg inte utfärdats besluta om tvångsvård när förutsättningarna enligt ovan finns och patienten till följd av sin psykiska störning kan befaras komma att allvarligt skada sig själv eller någon annan.

I det aktuella fallet var personen i fråga — F.T. — föremål för frivillig psykiatrisk vård och enligt remisshandlingen samtidigt inskriven i omsorgsvården. Det senare kan ha bidragit till att tvångsvård inte beslutades i detta fall.

Rättspsykiatrisk vård kan enligt lagen om rättspsykiatrisk vård, LRV, endast ges efter beslut i domstol eller åt den som är anhållen, häktad eller intagen på en enhet för rättspsykiatrisk undersökning eller är intagen i eller skall förpassas till kriminalvårdsanstalt.

I det aktuella fallet var personen i fråga — F.T. — häktad under perioden 11–16 juni och i behov av psykiatrisk vård enligt tidigare RPU. F.T. borde därmed enligt Rättsmedicinalverkets uppfattning ha placerats vid av regeringen godkänd enhet för vård av häktade m fl. Sådana enheter finns i Stockholms-området vid Beckomberga sjukhus och Huddinge sjukhus samt Karsuddens sjukhus.

F.T. dömdes den 16 juni 1992 till rättspsykiatrisk vård. I avvaktan på placering vid av regeringen godkänd vårdenhets togs F.T. på begäran av häkteschefen om hand vid Rättsmedicinalverkets rättspsykiatriska avdelning i Stockholm (Huddinge) för att dagen därpå överföras för vård vid Karsuddens sjukhus. Chefen för den rättspsykiatriska avdelningen i Stockholm har i tidigare skrivelse till JO redogjort för denna del.

B.T. har kommenterat remissvaren. Hon har härvid särskilt framhållit att det var F.T:s läkare som såg till att han fick flytta från häktet. B.T. ifrågasatte också varför föräldrarna inte blev kontaktade när F.T. var omyndig.

Den rättsliga regleringen

I 24 kap. 22 § rättegångsbalken (RB) stadgas att den som häktas utan dröjsmål skall föras till häkte. Enligt 8 § lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning (LRU) skall den som är häktad och skall genomgå rättspsykiatrisk undersökning utan dröjsmål och senast inom sju dagar från det beslutet om undersökning kom in till undersökningsenheten föras över till denna. Sedan den rättspsykiatriska undersökningen har avslutats, skall den misstänkte föras tillbaka till häktet, om hans hälsotillstånd inte ger anledning till annat.

I 4 § lagen om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. finns bestämmelser om hur sjuka skall behandlas. Sålunda stadgas bl.a. att vid behandlingen av häktad skall hänsyn ta till hans hälsotillstånd. Häktad som bedöms behöva hälso- och sjukvård eller som begär att läkare skall tillkallas skall så snart det kan ske undersökas av läkare, om ej sådan undersökning uppenbarligen är obehövlig. Vidare före-

skrivs att läkares anvisning rörande vården av häktad som är sjuk skall iakttas. Behöver den häktade sjukhusvård, skall sådan beredas honom så snart det kan ske.

1994/95:JO1

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut den 1 oktober 1993 följande.

Enligt huvudregeln i 24 kap. 22 § RB skall häktad förvaras i häkte. Undantag görs emellertid för häktad som på grund av sitt hälsotillstånd enligt läkares bedömning behöver sjukhusvård. För häktad som undergår rättspsykiatrisk undersökning på rättspsykiatrisk enhet gäller att han inte får föras tillbaka till häktet om hans hälsotillstånd inte medger detta.

I detta fall häktades F.T. först efter det att den rättspsykiatriska undersökningen genomförts. Denna omständighet är uppenbarligen inte förutsedd; bestämmelsen i 8 § LRV tar enligt ordalydelsen inte sikte på denna situation. Det ligger emellertid i sakens natur att en person, som enligt det rättspsykiatriska utlåtandet över en redan verkställd undersökning är i behov av rättspsykiatrisk vård, inte skall komma i ett sämre läge än en vårdbehövande som häktas innan undersökningen slutförts. Av 4 § behandlingslagen följer också att läkares anvisningar rörande vården skall följas.

Det rättspsykiatriska utlåtandet är utfärdat den 29 maj 1992, således strax före häktes- och huvudförhandlingarna. Tingsrätten delar i sin dom undersökningsläkares bedömning om F.T:s behov av rättspsykiatrisk vård. Något skäl att ifrågasätta F.T:s omedelbara behov av psykiatrisk vård kan därför — oaktat chefsläkares uppgift angående några dagars arrestförvaring — ej ha förelegat.

Jag anser således att F.T. när han häktades borde ha förts direkt till en rättspsykiatrisk enhet eller en särskild enhet för rättspsykiatrisk vård. De många förflyttningarna därefter inom sjukvården är naturligtvis beklagliga.

Den huvudsakliga anledningen till att F.T. ändå togs in på häktet var emellertid av allt att döma inte en följd av en tolkning av bestämmelserna utan att man inom kriminalvården helt enkelt saknade kännedom om det rättspsykiatriska utlåtandet.

Det är naturligtvis inte godtagbart att placera en både utvecklingsstörd och psykiskt sjuk 17-åring i häkte. Utredningen ger emellertid inte belägg för att någon enskild befattningshavare kan lastas för det inträffade; den olyckliga placeringen synes snarare ha sin orsak i otillräcklig samverkan mellan ansvariga myndigheter och bristfälliga rutiner på området.

Jag utgår ifrån att det inte varit lagstiftarens mening att häktesplacering skulle vara aktuell i fall som detta. Bestämmelserna är emellertid oklart utformade. Regeringen har uppdragit åt Socialstyrelsen att utvärdera tillämpningen av de nya psykiatriska tvångslagarna. Det finns därför anledning att uppmärksamma Socialdepartementet på vad som förekommit i detta fall.

Vad avslutningsvis gäller B.T:s påstående om att föräldrarna inte underrättats är denna uppgift alltför opreciserad för att kunna läggas till grund för en utredning härifrån. Av tingsrättens akt framgår emellertid att B.T. hörts av polisen i anledning av den första mordbranden. Bestämmelsen om underrättelse av vårdnadshavare i 6 c § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare synes därför ha iakttagits.

Jag har i detta ärende samrått med JO Jan Pennlöv som svarar för tillsynen över kriminalvården.

Med den kritik som ligger i dessa uttalanden avslutas ärendet.

Fråga om rutinerna — bl.a. klagorätt — vid handläggningen av ärenden rörande ersättningar för sjukresor inom landstinget

(Dnr 280-1993)

I en skrivelse till JO anförde Bengt Persson följande.

Den 1 januari 1992 övertog landstingen utbetalning och administration av reseersättningar i samband med sjukresor från försäkringskassorna.

Om försäkringskassan i något fall reducerade en ersättning, följdes förvaltningslagens regler om kommunikering före beslut.

När kassorna fattade beslut i ett reseersättningsärende, lämnades alltid besvärshänvisning. Ett ärende kunde alltid omprövas jämlikt 20 kap. 10 § lagen om allmän försäkring.

Efter omprövning kunde den försäkrade gå vidare till länsrätten (tidigare försäkringsrätten) med en överklagning.

Fråga har nu uppkommit, om landstingen är skyldiga följa förvaltningslagen och om en sjukreseutnyttjare kan begära omprövning och efter omprövning överklaga till länsrätt.

Landstinget i Kopparbergs län har som rutin att bara reducera ersättningen och därefter översända beloppet till den som företagit en sjukresa.

Som framgår av bifogade tre brev från Landstinget Dalarna, har man inte lyckats besvara frågorna utan utreder ärendet sedan tre månader tillbaka.

I reseersättningsärendena är det administrativa beslut och inte medicinska beslut som fattas av landstingets tjänstemän.

Det är i högsta grad otillfredsställande att inte landstinget kan svara på ställda frågor.

Efter remiss inkom landstinget (ordföranden i Servicegruppens styrelse Roger Bydler) med följande yttrande.

Ersättning till privatpersoner för kostnader för resa till vård eller behandling sker enligt av Förvaltningsutskottet/Landstingsstyrelsen fastställda regler.

Ersättning betalas när patienten gjort anspråk på ersättning. Detta görs genom insändande av reseräkning på därför avsedd blankett.

Ersättning beräknas utifrån de uppgifter patienten lämnat på räkningen. Om något är oklart eller komplettering behövs kontaktas patienten per telefon eller per brev. Har patienten inte själv möjlighet att göra den komplettering som begärs hjälper sjukreseenhetens personal till. Detta görs alltid efter kontakt med patienten. Utbetalning av

ersättning sker över postgiro. På talongen anges resdag och avräknad egenavgift. Information om ersättningsbelopp har lämnats genom pressen och affischer som finns på vårdinrättningarna.

Sjukreseenheten gör ca 45 000 utbetalningar per år. Hälften av utbetalningarna avser belopp under 100 kr. Ca tre fjärdedelar understiger 200 kr.

I de "Grunder för sjukreseersättning för personer bosatta i Landstinget Dalarna" som fastställts av Förvaltningsutskottet 1991-10-29 anges i § 15 att "Sjukvårdshuvudmannens beslut kan prövas genom laglighetsprövning". Vid kontakter med jurist på Landstingsförbundet har emellertid framkommit att inget lagrum för överklagande finns eftersom beslut om ersättning vid sjukresa ej är att betrakta som myndighetsutövning. Landstingsstyrelsen kommer därför att föreslå ändra lydelsen av § 15. Den som är missnöjd med sjukreseenhetens handläggning har möjlighet att vända sig till Servicegruppens styrelse med sina klagomål.

Bengt Persson yttrade sig över remissvaret. Han anförde därvid bl.a. att han ansåg att det skulle finnas möjlighet att få beslut om reseersättning omprövade och att det skulle gå att överklaga dessa beslut.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 11 februari 1994 följande.

3.1 Behandlingen av ersättningsärendena

Vad som uppgivits i landstingets yttrande beträffande rutinerna vid behandlingen av ifrågavarande ersättningsfrågor föranleder inte kritik eller annat uttalande från min sida.

3.2 Frågan om klagorätt m.m.

Enligt de regler som numera gäller saknas möjlighet för en part att föra talan mot beslut i ett ersättningsärende hos högre instans genom s.k. förvaltningsbesvär (som innebär att en fullständig överprövning av beslutsmyndighetens avgörande kan ske).

I princip står däremot vägen öppen för varje medlem av landstinget att överklaga ett landstingsbeslut enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen (s.k. kommunalbesvär). En sådan prövning är begränsad till att — enkelt uttryckt — avse beslutens överensstämmelse med kommunallagstiftningen.

En begränsning är vidare att talan mot beslut av rent verkställande art som fattas av en nämnd (eller på nämnds vägnar av en delegat) ej är tillåten (10 kap. 2 § punkt 2 kommunallagen).

I en kommentar till kommunallagen av Ulf Lindqvist och Sten Losman (s. 144) anförts beträffande denna regel bl.a. följande.

Förbudet mot att klaga över innehållet i nämndbeslut av rent verkställande art har stor betydelse på området för de kommunala taxorna. Eventuella olagligheter i kommunala taxebeslut brukar inte märkas för den breda allmänheten förrän debiteringar har börjat göras på grundval av taxan. Då är det i regel för sent att klaga över själva taxebeslutet. Debiteringsbeslut som inte ger utrymme för några skälighetsbedömningar eller andra liknande värderingar är i regel att anse som beslut

av rent verkställande art och är följaktligen inte överklagbart. — — — Frågan huruvida en nämnd har tillämpat en av fullmäktige fastställd taxa på rätt sätt kan dock alltid bli föremål för laglighetsprövning.

1994/95:JO1

Vad som åsyftas i den sist citerade meningen är att beslut som innehåller ett fristående moment eller tydligt inslag av självständig prövning i princip ej är av *rent* verkställande art och följaktligen överklagbara (jfr betänkandet SOU 1982:41 Överklagande av kommunala beslut avsnitt 4.4, bl.a. s. 75). Även om gränsdragningen inte alltid är lätt att göra vill jag — med anledning av innehållet i remissvaret, som jag inte finner alldeles lättbegripligt — erinra landstinget om att det finns ett visst utrymme för överklagande även enligt kommunallagen.

Till sist är det anledning nämna att, eftersom ifrågavarande beslut kan överklagas (endast) enligt 10 kap. kommunallagen, bestämmelserna i 13—30 §§ förvaltningslagen formellt inte är tillämpliga i dessa ärenden (31 § förvaltningslagen). Det betyder dock inte att en landstingskommunal myndighet exempelvis kan anses befriad från skyldighet att i förekommande fall behandla en begäran om omprövning av ett beslut som rör enskilds rätt.

Klagomål mot professor vid Karolinska institutet angående innehållet i ett avgivet rättsintyg. — Fråga om räckvidden av JO:s tillsynskompetens

(Dnr 635-1993)

I en anmälan till JO uppgav S. i huvudsak följande. Åren 1990-92 drev han som förälder till sonen Martin en skadestandsprocess mot Älvsborgs läns landsting. Från landstingets sida återopades ett av R., professor i pediatrik, den 20 februari 1991 utfärdat intyg. Intyget fick betydelse för utgången i målet. — Intyget är emellertid behäftat med sakfel. S. ifrågasatte om R. utfärdat intyget i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter om utfärdande av intyg.

Efter utredning anförde JO Norell Söderblom i beslut den 9 augusti 1993 följande.

Anmälan aktualiserar frågan om räckvidden av JO:s tillsyn över offentliga tjänstemän. R. står som professor vid Karolinska institutet (KI) under tillsyn av JO. Tillsynen omfattar emellertid endast verksamhet som är direkt förenad med tjänsten. Det av R. utfärdade intyget var utskrivet på Karolinska institutets skrivpapper, ställt till landstingets ombud i målet, en advokat samt undertecknat med tjänstetiteln Professor i pediatrik, särskilt i utvecklingsendokrinologi. Den omständigheten att R. använt sig av KI:s tjänstebrevpapper innebär emellertid inte automatiskt att utfärdandet av intyget därmed också skett i tjänsten.

R. är även legitimerad läkare med verksamhet som överläkare vid Karolinska sjukhuset. I allmän läkarinstruktion finns bestämmelser om skyldighet för läkare i allmän tjänst att på uppdrag av vissa myndigheter utfärda intyg m.m. I sådant fall sker utfärdandet självfallet i tjänsten. Någon sådan situation är det emellertid inte fråga om här.

Uppdraget kom från en enskild advokat och R. har inte haft någon skyldighet som läkare att åta sig uppdraget. Fråga blir då om R. genom att ändå åta sig uppdraget därmed också gjort det i tjänsten.

För bedömningen av sistnämnda fråga har yttrande inhämtats från R:s arbetsgivare, KI. Av remissvaret framgår bl.a. följande. R. har utfärdat intyget efter personlig förfrågan i egenskap av expert på området och arvode för uppdraget har gått till R:s eget bolag. Att intyget utfärdades på KI:s papper var enligt R. ett förbiseende. Enligt KI:s bestämda uppfattning har R. inte utfärdat intyget inom ramen för sin tjänst hos KI.

Jag ansluter mig för egen del till den bedömning KI gjort. R. har således utfärdat det aktuella intyget utom tjänsten och står i den egenskapen därför inte under tillsyn av JO. Anmälan kan därför inte föranleda någon åtgärd från min sida beträffande innehållet i intyget.

Vad som i övrigt förevarit ger mig emellertid anledning understryka vikten av att en tjänsteman i offentlig tjänst noga skiljer på vad som görs i tjänsten och vad han gör som privatperson. R. skulle således inte ha utfärdat det aktuella intyget på KI:s brevpapper eftersom detta skulle kunna ge intryck av att det utfärdats i tjänsten.

Fråga om förutsättningarna för tvångsvård enligt bestämmelserna i smittskyddslagen förelegat beträffande en hivinfekterad man

(Dnr 3268-1993)

Anmälan

I en anmälan till JO bad överläkaren Ove Berglund JO att granska fallet "Charlie". Enligt Ove Berglund hade smittskyddsläkaren Per Lundbergh beslutat att kvarhålla "Charlie" under tvångsisolering, oakttat förutsättningarna härför enligt smittskyddslagen inte var uppfyllda. "Charlie" hade såvitt kunde bedömas i Sverige endast haft samlag med sin hustru. Denna var vid tidpunkten för omhändertagandet informerad om att "Charlie" var hivinfekterad. Enligt ett test var hustrun inte smittad. Till anmälan var fogade handlingar i ärendet.

Utredning

Av journalen rörande "Charlie" samt smittskyddsläkarens handlingar i ärendet framgår bl.a. följande. Smittskyddsläkaren i Stockholms läns landsting beslöt den 5 april 1993 att omedelbart omhänderta "Charlie" enligt 39 § smittskyddslagen. Beslutet underställdes länsrätten i Stockholm samma dag. Den 23 april 1993 fastställde länsrätten omhändertagandebeslutet. Kammarrätten i Stockholm fann inte skäl till inhibition av beslutet och avslog i dom den 15 juni "Charlies" överklagande. Efter ansökan av smittskyddsläkaren beslutade länsrätten genom dom den 20 juli att förlänga tvångsisoleringen av "Charlie" med ytterligare högst sex månader, räknat från den 5 juli 1993. "Charlie" överklagade länsrättens dom. "Charlie" erhöll under sin tvångsisolering permission

vid skilda tillfällen. Den 15 september inkom en begäran från "Charlie" till smittskyddsläkaren om att tvångsisoleringen skulle upphöra. Smittskyddsläkaren begärde samma dag in kompletterande intyg från en psykiatriker samt ett utlåtande från "Charlies" behandlande läkare. Biträdande smittskyddsläkaren, Britt Christenson, fann i beslut den 22 september 1993 att "Charlie" genom vad som förebragts genom utredningen numera fick anses motiverad och kapabel att följa givna förhållningsregler, varför "Charlie" skrevs ut.

I samband med JO:s inspektion i oktober 1993 hos smittskyddsläkaren i Stockholms läns landsting inhämtades upplysningar i ärendet.

Den rättsliga regleringen

Genom ett regeringsbeslut den 5 september 1985 (1985:742) fördes infektion av LAV/HTLV-III (numera hiv) in bland veneriska sjukdomar under 6 § i smittskyddsförordningen (1968:234). Bestämmelserna i dåvarande smittskyddslagen (1968:231) kom därmed att tillämpas på hiv. Genom bestämmelserna i 12—14 §§ var det möjligt att med tvång genomföra läkarundersökning, behandling och isolering av den som led av venerisk sjukdom.

I den nu gällande smittskyddslagen (1988:1472) indelas smittsamma sjukdomar i samhällsfarliga sjukdomar och övriga smittsamma sjukdomar. De samhällsfarliga sjukdomarna liksom vissa av de övriga smittsamma sjukdomarna omfattas av en anmälningsplikt. Enligt bilaga till smittskyddslagen hänförs infektion av hiv till samhällsfarliga sjukdomar. Begreppet veneriska sjukdomar har avförts ur lagen.

Enligt 38 § smittskyddslagen skall länsrätten, på ansökan av smittskyddsläkaren, besluta om tvångsisolering av den som för smitta av en samhällsfarlig sjukdom, om den smittade inte frivilligt medverkar till de åtgärder som behövs för att hindra smittspridning. Ett sådant beslut skall också fattas om det finns grundad anledning anta att den smittade inte följer meddelade förhållningsregler och underlåtenheten innebär en uppenbar risk för smittspridning. Om länsrättens beslut om tvångsisolering inte kan avvaktas utan fara, skall smittskyddsläkaren enligt 39 § meddela ett sådant beslut som avses i 38 § första stycket. Smittskyddsläkarens beslut skall omedelbart underställas länsrättens prövning. I 42 § föreskrivs att smittskyddsläkaren ofördröjligen skall besluta om att tvångsisoleringen skall upphöra, när det inte längre finns skäl därtill. Vidare gäller att smittskyddsläkaren är skyldig att ofördröjligen besluta i frågan om den tvångsisolerade begär att isoleringen skall upphöra.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 22 april 1994 följande.

En förutsättning för att kunna fatta beslut om tvångsisolering av en hivsmittad är att den smittade inte frivilligt medverkar till de åtgärder som behövs för att förhindra smittspridning eller om det finns grundad anledning anta att den smittade inte följer meddelade förhållningsre-

gler och underlåtenheten innebär en uppenbar risk för smittspridning. När förutsättningarna för tvångsisolering upphört, skall smittskyddsläkaren genast skriva ut isolerade.

JO:s huvudsakliga uppgift vid prövningen av klagomål från allmänheten är att kontrollera att statliga och kommunala myndigheter i sin verksamhet inte bryter mot lagar och andra författningar. Denna kontroll är av rättslig art och avser främst frågan om myndigheterna handlägger sina ärenden på ett formellt riktigt sätt. Däremot kan man inte påräkna ett ställningstagande från JO:s sida till det sakliga innehållet i ett myndighetsbeslut om avgörandet vilar på bedömningar. Detta gäller särskilt när det som här rör områden där JO saknar egen kompetens. Vidare har JO sedan länge intagit en restriktiv hållning när det gäller uttalanden i frågor som det ankommer på domstol att pröva.

I detta ärende har smittskyddsläkarens beslut den 5 april 1993 om att tvångisolera "Charlie" underställt länsrättens och kammarrättens prövning. Länsrätten har därefter på nytt prövat saken och genom dom den 20 juli 1993 beslutat om förlängning av isoleringen. Mot bakgrund härav och vad jag ovan anfört saknas skäl för mig att pröva smittskyddsläkarens åtgärder dessförinnan.

Som framgår av 42 § smittskyddslagen skall smittskyddsläkaren skriva ut den tvångsisolerade när skäl till isoleringen inte längre föreligger. Smittskyddsläkarens prövning av om förutsättningarna fortfarande gäller förutsätts ske fortlöpande. Av handlingarna framgår att smittskyddsläkaren den 18 augusti 1993 samtalat med "Charlie" genom tolk och därvid inte funnit att "Charlie" skulle ha förstått innebörden av att vara hivsmittad. Smittskyddsläkaren har således genom samtal med "Charlie" prövat tvångsisoleringen och sedan "Charlie" själv begärt att isoleringen skulle upphöra, genast vidtagit åtgärder för att kunna pröva tvångsisoleringen. Något som ger mig anledning anta att smittskyddsläkaren inte följt bestämmelsen i 42 § smittskyddslagen om prövning, har inte framkommit. I vad mån denna prövning redan tidigare skulle lett till att tvångsisoleringen skulle ha upphört, är emellertid en sådan bedömningsfråga som inte lämpar sig för en prövning från JO:s sida. Vad som framkommit i utredningen ger mot bakgrund härav inte anledning till antagande att vidare åtgärder från min sida skulle vara påkallade.

Jag vill avslutningsvis något beröra ett par frågor som har samband med rekvisiten för tvångsomhändertagande enligt smittskyddslagen och som båda har viss anknytning till detta ärende och som också förefaller ha en vidare aktualitet.

Det första problemet rör svårigheterna att förklara innebörden av vår lagstiftning på området för människor från andra länder och kanske då främst från andra kulturer. Eftersom förmågan att förstå innebörden av tvångsisolering är direkt relaterad till behovet av isolering är det givetvis av allra största vikt att vederbörande smittad person förstår vad som förväntas av honom för att han skall slippa isoleringen. Det kan självfallet inte accepteras att språksvårigheter ger upphov till eller förlänger en isolering. Det måste därför ankomma på veder-

börande myndigheter att förvissa sig om att den smittade till fullo har förstått innebörden av vår lagstiftning och de krav som ställs för att tvångsisolering skall kunna underlätas.

Den andra frågan som jag vill ta upp är huruvida tvångsisolering bör förekomma när misstankar om smittspridning endast avser den person som sammanlever med den smittade och som är informerad om smittriskerna. Detta är en bedömningsfråga som givetvis måste prövas från fall till fall. Jag vill ändå som min mening uttala att det i allmänhet knappast kan finnas tillräcklig anledning till tvångsisolering i den situationen. I vart fall anser jag att ansökan om tvångsisolering inte bör göras förrän den behandlande läkaren eller smittskyddsläkaren har talat med partnern och bildat sig en uppfattning om hennes/hans förmåga att hantera problemet.

Fråga huruvida smittskyddsläkarens beslut enligt 49 § smittskyddslagen (1988:1972) om särskilda villkor i samband med beviljad permission kan överklagas

(Dnr 3982-1993)

I anledning av en anmälan till JO från en person som var föremål för tvångsisolering enligt smittskyddslagen togs frågan upp om smittskyddsläkarens beslut om särskilda villkor för permission kunde överklagas.

Den som är tvångsisolerad på sjukhus med stöd av smittskyddslagen får enligt 49 § samma lag ges tillstånd att under viss tid vistas utanför sjukhusets område (permission). Tillståndet får förenas med särskilda villkor. Tillstånd meddelas av smittskyddsläkaren efter samråd med chefsöverläkaren (50 §).

Anmälaren i JO-ärendet hade åtnjutit permission med vissa uppsatta villkor. I ett senare beslut förordnade smittskyddsläkaren att vissa ytterligare villkor skulle gälla för permissionen. I beslutet angavs att det kunde överklagas hos länsrätten.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 28 januari 1994 bl.a. följande.

Bestämmelser angående överklagande av smittskyddsläkarens beslut enligt smittskyddslagen finns i 52 § samma lag. Av paragrafens första stycke framgår att smittskyddsläkarens beslut i fem uppräknade fall får överklagas hos länsrätten, medan andra beslut av smittskyddsläkaren enligt vad som framgår av tredje stycket inte får överklagas. Enligt ordalydelsen ingår inte beslut om villkor i samband med beviljad permission i uppräknningen av överklagbara beslut. Jag har emellertid från smittskyddsläkaren erfarit att Länsrätten i Stockholms län vid ett tillfälle i sak har prövat ett överklagande av en beviljad permission som förenats med särskilda villkor.

Det tycks alltså finnas en oklarhet huruvida smittskyddsläkarens beslut om villkor i samband med beviljad permission enligt 49 § smittskyddslagen kan överklagas. Enligt min mening talar starka skäl för att överklagande borde vara möjligt. Jag kan här hänvisa till att smittskyddsläkarens beslut om förhållningsregler enligt 17 § smittskyddslagen får överklagas enligt vad som framgår av 52 § första

stycket 1. Denna överklagandemöjlighet tillkom på inrådan av Lagrådet (prop. 1988/89:5 s. 337 f.), som bl.a. hänvisade till att sådana regler kan vara mycket ingripande för den enskilde. En näraliggande jämförelse är bestämmelserna om överklagande i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård. I 33 § första stycket 3 den lagen anges uttryckligen att meddelande av villkor i samband med tillstånd att vistas utanför vårdinrättningens område får överklagas hos länsrätten. Denna överklagandemöjlighet infördes på Lagrådets förslag (prop. 1990/91:58 s. 410 f.). Som skäl angavs att villkor av sådant slag ibland kan få betydelse under avsevärd tid och innebära kännbara begränsningar i patientens frihet. Någon åtskillnad gjordes inte mellan dessa fall och sådana situationer då klagorätten i praktiken är av mindre värde för patienten, t.ex. vid kortvariga, nära förestående permissioner. En motsvarande överklagandemöjlighet finns i 18 § första stycket 3 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

Vad jag nu anfört föranleder mig att till Socialdepartementet över-sända en kopia av detta beslut för kännedom.

Fråga om jäv för försäkringskassas förtroendeläkare

(Dnr 1543-1993)

L.W., som uppbar sjukbidrag, ansökte i juli 1992 om fortsatt förtidspension/sjukbidrag. Örebro läns allmänna försäkringskassa beviljade honom genom olika provisoriska beslut sjukbidrag t.o.m. mars 1993. Under tiden pågick rehabiliteringsutredning genom kontakter mellan försäkringskassan och L.W:s arbetsgivare, Skatteförvaltningen i Örebro. Vid ett möte på Skatteförvaltningen den 9 november 1992 deltog L.W., representanter för arbetsgivaren och företagsläkaren Sigvard Karlehagen, Statshälsan, Örebro. Från mötet antecknades att Karlehagen skulle skriva ett nytt läkarutlåtande och att han ansåg att ett års sjukbidrag var en bra lösning.

Den 10 november 1992 underställdes ärendet försäkringskassans förtroendeläkare, vilken var tidigare nämnda företagsläkare Sigvard Karlehagen, för bedömning. I ärendet förelåg då ett läkarutlåtande utfärdat av annan läkare. Karlehagens bedömning som förtroendeläkare var att helt sjukbidrag borde beviljas i två år.

I mars 1993 föredrogs ärendet för socialförsäkringsnämnden. I föredragningspromemorian föreslogs helt sjukbidrag t.o.m. augusti 1994. Till promemorian var fogat L.W:s yttrande över kassans förslag. Av yttrandet framgick att L.W. var missnöjd med kassans förslag, att han önskade förtidspension och ifrågasatte varför Karlehagen som förtroendeläkare bedömt ärendet då denne tidigare undersökt honom i egenkap av företagsläkare. Till L.W:s yttrande var vidare bifogat kopior av journalanteckningar från Statshälsan utförda av Karlehagen.

I en anmälan till JO riktade L.W. kritik mot försäkringskassan rörande varför han inte upplysts om att försäkringskassans förtroendeläkare var Sigvard Karlehagen, som tidigare varit inblandad i hans ärende, och därvid gett uttryck för olika uppfattningar rörande varaktigheten av hans arbetsoförmåga.

Anmälan remitterades till Örebro läns allmänna försäkringskassa för utredning och yttrande. I remissvaret anförde försäkringskassan bl.a. följande.

Beträffande förtroendeläkaren så har han vid ett tillfälle avgett yttrande över intygsskrivande läkares utlåtande. Intygsskrivande läkare är annan än förtroendeläkaren varför något jävsförhållande ej föreläggat.

Förtroendeläkaren yttrade 921110: "Vid närmare undersökning av hur det har fungerat under arbetsträning vid skattemyndigheten framkommer att arbetskapaciteten visat sig vara obetydlig. Enligt min bedömning är arbetskapaciteten nedsatt till sådan grad att ett helt sjukbidrag bör beviljas under 2 år". Något annat ställningstagande från förtroendeläkaren än att arbetskapaciteten visat sig vara obetydlig framgår ej av handlingarna i ärendet.

Beslutet om att sjukbidrag beviljats är grundat på att arbetsförmågan bedömts nedsatt för avsevärd tid men ej varaktigt. Det är det motiv som angivits och som den försäkrade också informerats om dels i beslutet och dels i kommunikeringen.

1994/95:JO1

— — —

L.W. kommenterade remissvaret.

I beslut den 13 juni 1994 anförde *JO Pennlöv* följande.

I 11 § 5 p. förvaltningslagen (1986:223) anges att den som skall handlägga ett ärende är jävig om det finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet. Bestämmelsen syftar på förhållanden när s.k. delikatessjäv kan anses föreligga.

JO Sverne har i ett beslut JO 1983/84 s. 213 behandlat frågan om jäv för förtroendeläkare vid försäkringskassa. JO Sverne uttalade härvid att förtroendeläkaren i regel får anses ingå i den personkrets som omfattas av bestämmelserna om jäv. Om läkaren uppträder i dubbla roller får det i regel anses utgöra tillräcklig anledning för försäkringskassan att pröva om jäv föreligger. JO Sverne anförde vidare att tanken bakom delikatessjävets är att man bör avhålla sig från att engagera sig i ett ärende redan därför att misstanke kan uppkomma att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning. Förtroendeläkaren borde därför inte ha deltagit i handläggningen av ärendet i fråga.

I föreliggande ärende har försäkringskassans förtroendeläkare Sigvard Karlehagen i egenskap av företagsläkare undersökt L.W. och även deltagit i ett möte på dennes arbetsplats. Karlehagen har därvid uttalat sig om L.W:s arbetsförmåga och omfattningen av ett eventuellt sjukbidrag. Karlehagen har därefter som förtroendeläkare hos försäkringskassan bedömt ärendet.

Enligt min mening borde Karlehagen med hänsyn till att misstankar om bristande objektivitet kan uppkomma inte ha deltagit som förtroendeläkare i handläggningen av L.W:s pensionsärende.

Att myndigheternas och tjänstemännens handlande präglas av objektivitet och opartiskhet är väsentligt för allmänhetens tilltro till myndigheternas kompetens. Det är därför viktigt att förtroendeläkarens opartiskhet inte ifrågasätts. Att Karlehagen i den omfattning och på det sätt som förekommit här tidigare haft med L.W. att göra i egenskap av företagsläkare borde ha varit en anledning för kassan att självmant pröva om jäv förelåg.

Även om utredningen inte ger stöd för tanken att det aktuella förhållandet faktiskt skulle ha påverkat försäkringskassans ställningstagande i själva pensionsärendet, kan kassan således inte undgå kritik för handläggningen.

(Dnr 3917-1993)

I en anmälan till JO klagade R.G. på försäkringskassans handläggning av hans sjukpenningärende. Han anförde bl.a. att en tjänsteman på försäkringskassans lokalkontor Mölndal vägrat honom att ta del av handlingar som tillförts hans ärende av AMI.

Ärendet remitterades till Bohusläns allmänna försäkringskassa för yttrande. I remissvaret anförde försäkringskassan bl.a. följande.

— — —

Enligt anmälan skulle R.G. vid sitt besök begärt att få ta del av den sammanfattning som AMI gjort för kassans räkning, men förvägrats ta del av handlingarna av kassans utredare — — — med motiveringen, att hon inte lämnade ut underlag från annan myndighet.

— — —

R.G. kommenterade remissvaret.

I beslut den 28 februari 1994 uttalade JO Pennlöv bl.a. följande.

En sökande, klagande eller annan part har enligt 16 § förvaltningslagen (1986:223) rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om det avser myndighetsutövning mot någon enskild (s.k. partsinsyn). Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen.

Enligt 17 § första stycket förvaltningslagen får ett ärende som avser myndighetsutövning i princip inte avgöras utan att den som är part har fått tillfälle att yttra sig över material som tillförts ärendet av annan person. Parten skall således underrättas om vad som tillförts ärendet av någon annan och dessutom ges tillfälle att yttra sig över detta. Denna s.k. kommunikationsskyldighet omfattar allt material som tillförts ärendet av någon annan än parten själv. I nämnda paragrafs andra stycke anges vissa undantag från kommunikationsskyldigheten. Dessa undantag är, liksom ovannämnda begränsningar av partsinsynen av sekretessskäl, inte av intresse i förevarande ärende.

Reglerna om myndigheters kommunikationsplikt utgör tillsammans med bestämmelsen om parts rätt till insyn i utredningsmaterialet några av de viktigaste garantierna för den enskildes rättssäkerhet. Det är grundläggande att myndighetens avgörande i ett ärende grundas endast på material som parten beretts tillfälle att ta del av och yttra sig över.

I förevarande fall har försäkringskassan vid sin handläggning av R.G:s ärende bl.a. låtit inhämta uppgifter om honom från AMI. Dessa uppgifter har haft betydelse för myndighetens bedömning av frågan om hans rätt till sjukpenning. Det har därför ålegat kassan att redan innan ärendet avgjordes låta R.G. få del av det aktuella utredningsmaterialet och möjlighet att yttra sig över det. Att försäkringskassan i efterhand förvägrat honom rätten att ta del av materialet har också varit felaktigt. Försäkringskassan kan inte undgå allvarlig kritik för sin underlåtenhet i nämnda avseenden. Att det inträffade, såsom kassan påstått i re-

missvaret, till viss del skulle kunna tillskrivas den försäkrades eget agerande saknar mot bakgrund av nu redovisade brister i kassans handläggning av ärendet relevans.

Kassan har i sitt yttrande hit förklarat att den insett att ärendet handlagts felaktigt och att åtgärder vidtagits för att förhindra en upp-
repning av det inträffade. Mot bakgrund härav finner jag inte tillräck-
lig anledning att vidta ytterligare åtgärder i saken, utan låter det stanna
vid de kritiska uttalanden jag nu gjort.

Försäkringskassa har underlåtit att kommunicera
inhämtat material (utlåtande av förtroendeläkare)
med den försäkrade. Det har heller inte tillförts
beslutsmaterialet. Dessutom påpekande angående viss
begreppsförvirring beträffande ordet "delgivning"

(Dnr 4155-1993)

I en anmälan klagade G.A. på att försäkringskassan inte kommunicerat
en viss förtroendeläkares utlåtande med honom — i egenskap av
ombud för den försäkrade — innan kassan meddelat sitt beslut i
ärendet. Nämnda utlåtande togs inte heller med i kassans beslutsunder-
lag i ärendet.

Försäkringskassan yttrade sig efter remiss.

G.A. kommenterade remissvaret.

JO Pennlöv anförde i sitt beslut i ärendet den 8 mars 1994 följande.

Enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) får ett ärende som avser
myndighetsutövning i princip inte avgöras utan att den som är part fått
tillfälle att yttra sig över material som tillförts ärendet av annan
person. Parten skall således underrättas om vad som tillförts ärendet av
någon annan och dessutom ges tillfälle att yttra sig över detta. Skyldig-
heten att kommunicera omfattar allt material som tillförts ärendet av
någon annan än parten själv. Undantag från huvudregeln kan enligt
nämnda lagrum ske bl.a. när det är uppenbart att det inte är nödvän-
digt att kommunicera. Gynnande beslut, t.ex. bifall till en ansökan,
kan fattas utan föregående kommunikering. Det kan även vara uppen-
bart onödigt att kommunicera material i ärenden med negativ utgång,
t.ex. om materialet är av intet eller ringa värde ur utredningssynpunkt.

I förevarande fall har fråga varit om ett av försäkringskassan inhäm-
tat utlåtande från en av kassans förtroendeläkare i ett ärende rörande
rätt till handikappersättning. Utlåtandet har varit till den försäkrades
fördel och framstår inte heller som betydelselöst för myndighetens
bedömning i frågan om rätten till handikappersättning. Parten skulle
därmed ha underrättats om uppgiften och fått tillfälle att yttra sig över
den. Försäkringskassan kan inte undgå allvarlig kritik för sin underlå-
tenhet i detta avseende. Läkarutlåtandet har heller inte tillförts det
utredningsmaterial som legat till grund för kassans beslut i ärendet.
Även detta framstår som ytterst anmärkningsvärt.

Försäkringskassan har emellertid i sitt yttrande hit beklagat det
inträffade och förklarat att den insett att ärendet inte handlagts på ett

korrekt sätt och att åtgärder kommer att vidtas för att förhindra ett upprepande. Mot bakgrund härav finner jag inte anledning att vidta några ytterligare åtgärder i saken.

Avslutningsvis vill jag påpeka att viss begreppsförvirring tycks råda angående innebörden av begreppen delgivning och kommunikering. I kassans remissvar har bl.a. angetts att föredragningspromemorian med dit hörande handlingar delgetts den försäkrade, trots att det i kassans akt inte finns mottagningsbevis eller annat som utvisar att den försäkrade verkligen delgivits ifrågavarande handlingar. Begreppet delgivning tycks i detta fall ha förväxlats med begreppet kommunikering. Jag vill därför understryka, att begreppet delgivning bör reserveras för de tillfällen när överbringande av handlingar sker i enlighet med delgivningslagens bestämmelser.

Försäkringskassa har underlåtit att meddela skriftligt beslut i ett ärende om tillfällig föräldrapenning

(Dnr 3458-1993)

I en anmälan till JO klagade B.L. på försäkringskassans bristfälliga handläggning av hennes ansökan om tillfällig föräldrapenning. Hon uppgav bl.a. att hon trots upprepad begäran därom inte fått något skriftligt beslut i frågan förrän efter drygt två månader. Vidare ifrågasatte hon om hennes ansökan registrerats hos försäkringskassan, eftersom hon vid kontakt med kassan fått beskedet att hennes ansökan inte kunnat påträffas. Hon var även kritisk mot kassans personal för bristande service.

Anmälan remitterades till Kalmar läns allmänna försäkringskassa för utredning och yttrande. I remissvaret anförde försäkringskassan bl.a. följande.

B.L. anmälde 1993-08-02 till försäkringskassans lokalkontor i Borgholm att hon önskade uppbära tillfällig föräldrapenning för sin dotter.

— — —

Beslutet meddelades muntligt per telefon 1993-08-06.

1993-08-09 kontaktade B.L. försäkringskassan och begärde ett skriftligt beslut, vilket tyvärr uteblev. B.L. kontaktade kassan på nytt under senare delen av september och beslut utfärdades och sändes till B.L. först 1993-10-04.

B.L. kommenterade remissvaret

JO Pennlöv anförde i sitt beslut den 11 februari 1994 bl.a. följande.

Genom utredningen har framkommit att försäkringskassan, under en tidsrymd av drygt två månader, underlåtit att skriftligt meddela B.L. det beslut kassan fattat beträffande hennes ansökan om tillfällig föräldrapenning, trots att hon vid upprepade tillfällen begärt detta. Kassan har härigenom betagit henne möjligheten att inom rimlig tid överklaga beslutet och på så sätt fördröjt handläggningen av ärendet.

Enligt 21 § förvaltningslagen gäller att en sökande, klagande eller annan part skall underrättas om innehållet i det beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende, om detta avser myndighetsutövning mot

någon enskild. Av lagrummets andra stycke framgår bl.a. att om beslutet går parten emot och kan överklagas, skall han underrättas om hur han kan överklaga det. Av nämnda paragrafs tredje stycke framgår vidare att om part begär det skall underrättelsen alltid ske skriftligt.

Nu redovisade bestämmelser har det ålegat försäkringskassan att iaktta vid handläggningen av förevarande ärende. För bristerna i detta avseende kan försäkringskassan inte undgå allvarlig kritik. Anledning till den bristfälliga och utdragna handläggningen av ärendet har enligt kassan varit en följd av flera omständigheter: semestertid, tillfällig personal och ofullständigt beslutsunderlag. Att beslutsunderlaget, såsom kassan påstått i remissvaret, skulle ha varit ofullständigt emellertid av det förhållandet att kassan på nämnda underlag har kunnat meddela ett muntligt beslut i ärendet redan den 6 augusti 1993, dvs. fyra dagar efter det att ansökan inkom. Detta beslut skulle, med beaktande av försäkringskassans utredningsskyldighet, framstå som mycket märkligt om det fattats på ett underlag som varit ofullständigt och i behov av kompletteringar. — Det är således omständigheter av i huvudsak administrativ natur som föranlett den utdragna handläggningen och inte förhållanden som kan hänföras till själva ärendet, såsom att det varit komplicerat eller krävt omfattande utredning. Att ett ärendes handläggning kommit att kraftigt försenas på sådan grund anser jag inte vara godtagbart.

Kassan har i sitt yttrande hit förklarat att den insett att ärendet inte handlagts på ett korrekt sätt och att den numera tillställt B.L. ett skriftligt beslut i ärendet. Detta beslut har dessutom omprövats av försäkringskassan den 26 oktober 1993. Med hänsyn härtill och då jag utgår från att försäkringskassan vidtar erforderliga åtgärder för att undvika att det inträffade upprepas låter jag det stanna vid de kritiska uttalanden jag nu gjort.

Försäkringskassan har i sitt remissvar bemött varken B.L:s påstående att kassan underlåtit att registrera hennes ansökan eller hennes kritik mot det bemötande hon fått av kassans personal. Det finns därför skäl att påminna försäkringskassan om att befrielse från skyldighet att registrera handlingar av visst slag inte innebär att dessa kan förvaras hur som helst, utan att även sådana handlingar måste hållas så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling kommit in eller upprättats (15 kap. 1 § sekretesslagen). Vidare omfattar den allmänna serviceskyldighet som förvaltningslagen ålägger myndigheterna även försäkringskassorna.

Försäkringskassa har inte i beslut bemött invändningar som riktats mot sakuppgifter i ett kommuniserat beslutsförslag

1994/95:JO1

(Dnr 2669-1993)

Anmälan

T.L. riktade kritik mot en tjänsteman vid Kristianstads läns allmänna försäkringskassa, lokalkontoret Klippan, för att hon inte tagit hänsyn till en skrivelse från honom till försäkringskassan, när kassan fattade beslut i hans livränteärende, m.m. Han kritiserade vidare tjänstemannen för att hon, enligt honom, inte lagt ett visst läkarutlåtande till grund för bedömningen i livränteärendet.

Utredning

Ärendet remitterades till försäkringskassan som i yttrande svarade i huvudsak följande.

I inkommen anmälan från T.L. hävdar han att kassan inte tagit hänsyn till inkommen skrivelse från honom innan slutligt beslut fattades.

Kassan konstaterar att ifrågavarande skrivelse daterad den 23 april 1993 ankomststämplades 27 april 1993 vid lokalkontoret i Klippan. Skrivelsen har därefter överlämnats till handläggaren — — — som tyvärr inte antecknat i T.L:s försäkringsjournal att synpunkter inkommit i anledning av kommunikeringen. Att journalföra dyl. skrivelser är den normala handlägningsrutinen hos försäkringskassan.

[Handläggaren] granskar handlingen och värderar också inkomna uppgifter. Därefter antecknas i T.L:s PM under rubriken "Kommunikering" att synpunkter inkommit samt att dessa inte föranleder någon ändring av förslag till beslut. Detta ställningstagande motiveras också av handläggaren — — —. Inkommen skrivelse bifogas också PM:et.

Det är sedan detta underlag som utsändes till SFN:s ledamöter. Det är alltså helt klart att inkomna uppgifter i skrivelse daterad 23 april 1993 funnits med i beslutsunderlaget. Uppgifterna har också därmed värderats av både kassans handläggare och nämndens ledamöter innan slutligt beslut fattades.

Det som däremot beklagligt blivit fel är att de nytillkomna uppgifterna från T.L. varken omtalats eller bemötts i beslutet eller beslutsmotiveringen.

T.L. kan därför inte veta om hans synpunkter beaktats eller ej i samband med beslutet. Därvid är kritiken befogad från T.L:s sida.

Den normala handläggningen är att kassan i beslut bemöter de synpunkter som ev inkommit i samband med kommunikering. Handläggaren — — — och föredraganden — — — har uppmärksammat på de felaktigheter som förevarit i syfte att dyl. felaktigheter inte upprepas.

— — —

Sammanfattningsvis konstaterar vi att kassan gjort fel då vi inte bemött T.L:s inkomna synpunkter i beslutet. Detta har fått T.L. att tro att hans synpunkter inte beaktats vid beslutet.

Vi beklagar verkligen det inträffade. Kassans ambition är att i alla sammanhang vara klar och tydlig och korrekt i våra kontakter med våra kunder. Då misstaget trots allt inte medfört att något material

undanhållits beslutsfattarna och då kassan kommer att tillse att dyl. händelser inte upprepas anser vi att T.L:s anmälan skall lämnas utan vidare åtgärd.

1994/95:JO1

T.L. kommenterade remissvaret.

Vid ärendets avgörande anförde *JO Pennlöv* i beslut den 9 december 1993 följande.

Rättslig reglering

Enligt 17 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) får ett ärende inte avgöras utan att sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han beretts tillfälle att yttra sig över den. Kommunikations-skyldigheten består således av två led; parten skall dels underrättas om utredningsmaterialet, dels få tillfälle att yttra sig över det. I 17 § andra stycket FL anges vissa undantag från kommunikationsskyldigheten. Dessa undantag är dock inte av intresse i förevarande ärende.

Regeln om myndigheternas kommunikationsskyldighet utgör en viktig garanti för den enskildes rättsskydd. Att den enskilde bereds tillfälle att yttra sig över utredningsmaterialet kan förhindra felbedömningar och förhastade beslut från myndigheterna. Vidare kan eventuellt förbisedda, undervärderade eller felaktiga faktauppgifter bemötas. För att allmänhetens förtroende för myndigheternas verksamhet skall kunna upprätthållas är det också av vikt att den enskilde får känslan av att han får komma till tals i ärendet.

Enligt 20 § första stycket FL skall ett beslut, varigenom en myndighet avgör ett ärende, innehålla de skäl som bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot enskild. Enligt nämnda stycke får dock skälen, under vissa förutsättningar som inte är aktuella här, helt eller delvis utelämnas.

Det finns ett nära samband mellan bestämmelsen om kommunikationsskyldighet i 17 § FL och bestämmelsen om beslutsmotivering i 20 § samma lag. Omständigheter som framkommit vid kommuniceringen skall nämligen, tillsammans med övrigt utredningsmaterial i ärendet, ligga till grund för den slutliga bedömningen. Framkommer exempelvis motstridiga uppgifter av betydelse för själva utgången i ärendet, bör det av beslutet framgå vilka överväganden myndigheten gjort med anledning härav.

Bedömning

I den med T.L. kommunicerade föredragningspromemorian angav försäkringskassans tjänsteman att hon föreslog avslag på T.L:s ansökan om livränta. Under rubriken Beslutsmotivering angav hon som stöd för detta förslag bl.a. att T.L., som under två år arbetat som arbetsledare på ett städföretag, haft arbetsuppgifter som var väl lämpade med tanke på hans ryggbesvär samt att T.L:s arbetsgivare först våren 1992 velat att dess arbetsledare skulle utföra vissa städuppgifter. T.L. bestred detta i sitt yttrande till försäkringskassan. Han uppgav i stället att han redan i augusti 1990 fått börja städa arbetsbodar samt att han under

hela den tid han varit anställd som arbetsledare rent fysiskt fått syssla med städarbeten. Trots att T.L. inkommit med erinringar mot vissa faktauppgifter i förslaget till beslutsmotivering underlät försäkringskassan att nämna eller bemöta erinringarna i det slutliga beslutet, vilket — mot bakgrund av vad som anförts i föregående avsnitt — måste anses vara felaktigt. På grund av försäkringskassans underlåtenhet bibringades T.L. uppfattningen att hans synpunkter inte hade beaktats. Detta är naturligtvis otillfredsställande. Försäkringskassan kan därför inte undgå kritik. Kassan har emellertid uppgett att den normala handläggningen är att kassan i beslut bemöter de synpunkter som eventuellt kommit in vid kommunikering, samt har uppgett att både handläggare och föredragande i detta ärende uppmärksammas på de felaktigheter som förevarit. Kassan har vidare uppgett att den kommer att tillse att dylika händelser inte upprepas. På grund härav samt då det av upprättad föredragningspromemoria framgår att Socialförsäkringsnämnden fått del av T.L:s ifrågavarande yttrande, föranleder anmälan ingen ytterligare åtgärd från min sida i denna del.

Bristande överensstämmelse mellan socialförsäkringsnämnds protokoll och utsända beslutsmeddelanden

(Dnr 400-1994)

JO Pennlöv inspekterade Kalmar läns allmänna försäkringskassa, lokalkontoret Västervik, den 2—3 februari 1994. De vid granskningen gjorda iakttagelserna föranledde JO Pennlöv att i inspektionsprotokollet uttala bl.a. följande.

Vid granskningen hade uppmärksammas att i socialförsäkringsnämndens protokoll hänvisades beträffande beslutsmotiveringen till bilagt beslutsmeddelande till den försäkrade. Detta beslutsmeddelande är upprättat av en tjänsteman efter socialförsäkringsnämndens sammanträde. Nämnden har vid sitt sammanträde således inte tillgång till beslutsmeddelandet och det är därför fel att i protokollet hänvisa till ett i efterhand upprättat beslutsmeddelande. Socialförsäkringsnämnden fattar sitt beslut vid sammanträdet och det är detta beslut som skall dokumenteras i protokollet. För att undvika felskrivningar är det bäst att anteckna beslutet — både skäl och utgången — direkt i protokollet och inte hänvisa till en särskild protokollsbilaga. Beslutet skall uppfylla de krav på motivering m.m. som förvaltningslagen ställer. Enligt 21 § förvaltningslagen (1986:223) skall parten underrättas om innehållet i myndighetens beslut. Härav följer att överensstämmelse skall föreligga mellan underrättelsen om beslutet och det i protokollet dokumenterade beslutet. Underrättelsen till den försäkrade skall alltså återge samma skäl och samma slutsatser som det beslut nämnden fattat. Beslutet bör redan från början vara skrivet så att det kan skickas till den försäkrade utan någon ytterligare omskrivning.

JO påpekade även att i några av de granskade beslutsmeddelandena hänvisades beträffande beslutsmotiveringen till tidigare utsända handlingar. JO uttalade att detta förfarande inte kan anses uppfylla förvalt-

ningslagens krav på motivering av beslut. Möjligheten fanns att den försäkrade gjort sig av med tidigare utsända handlingar och därmed inte visste vilken motiveringen till beslutet var.

JO redogjorde vidare för ett ärende där försäkringskassan i en första kommunikeringskrivelse angett ett förslag till beslut. Den försäkrade hade därefter kommit in med synpunkter på förslaget, varefter kassan i en ny kommunikeringskrivelse angett ett förändrat förslag till beslut. I det beslutsmeddelande som slutligen utsändes hänvisades beträffande beslutsmotiveringen till båda de tidigare utsända kommunikeringskrivelserna som ju var motstridiga.

Kritik mot försäkringskassa för dröjsmål med omprövning av beslut i ett sjukbidragsärende

(Dnr 94-1993)

I en anmälan till JO framförde L.A. bl.a. klagomål mot försäkringskassan för att kassan dragit in hans sjukbidrag på grund av misstanke om bedrägeri och därefter underlåtit att vidta rättelse sedan beslut om att inte väcka åtal mot honom meddelats. Han framförde även vissa klagomål mot en skattemyndighet.

Ärendet remitterades till försäkringskassan för utredning och yttrande.

I sitt svar anförde försäkringskassan bl.a. följande.

L.A. var sjukskriven från och med den 27 april 1987. Från och med maj månad 1989 beviljades han förtidspension i form av helt sjukbidrag. — — —

Den 4 mars 1987 fick lokalkontoret i Mark — — — en anonym uppgift om att L.A. under sjukskrivningen arbetade som tidningsbud i Bollebygd med flera distrikt. Utredning i ärendet pågick hos kassan fram till den 20 mars 1990, då kassan gjorde polisanmälan.

Den 23 april 1990 inkom kopia av polisutredning. Med anledning av vad som framkommit vid förhör med L.A. beslutade kassan den 26 april 1990 att provisoriskt inte längre betala ut sjukbidrag från och med maj månad 1990.

— — —

Den 14 maj 1990 inkom en skrivelse från L.A. där han uppmanade kassan att omedelbart betala ut innehållna medel och fortsättningsvis betala ut i vanlig ordning.

Innan ärendet om indragning av sjukbidraget togs upp i Socialförsäkringsnämnden bereddes L.A. tillfälle att ta del av uppgifter i ärendet och inkomma med synpunkter.

Vid sammanträde den 18 juni 1990 beslutade Socialförsäkringsnämnden i Mark om indragning av förtidspensionen för L.A. från och med maj månad 1990. Underlag till indragningen av förtidspensionen var dels vad som framkommit vid kassans utredning och dels vad som framkommit vid polisutredningen. Utredningarna visade att L.A:s arbetsförmåga inte var nedsatt med minst hälften.

L.A. underrättades om beslutet i skrivelse den 27 juni 1990. — — —

L.A. har inte överklagat kassans beslut om indragning av förtidspensionen (sjukbidraget).

L.A:s skrivelse den 14 maj 1990 får även anses avse en begäran att kassan omprövar beslutet att innehålla pensionen för februari månad

1990. Någon omprövning av detta beslut har kassan inte gjort. Detta uppmärksammades i samband med genomgången av handlingarna i ärendet med anledning av JO-anmälan. Kassan, Socialförsäkringsnämnden, kommer omgående att ompröva ifrågavarande beslut.

I skrivelse den 9 oktober 1992 meddelade Åklagarmyndigheten i Borås att distriktsåklagaren beslutat att inte väcka åtal. Beslutsmotivering: Brott kan ej styrkas.

— — —
Kassans bedömning att L.A:s arbetsförmåga inte är nedsatt med minst hälften grundar sig på vad som kommit fram vid kassans och polisens utredningar. Eftersom hans arbetsförmåga inte är nedsatt med minst hälften är han inte berättigad till förtidpension (sjukbidrag) enligt 16 kap. 7 § lagen om allmän försäkring. — — —

Den omständigheten att distriktsåklagaren beslutat att inte väcka åtal föranleder ingen ändring av kassans beslut om indragning av förtidspensionen från och med maj månad 1990.

JO Pennlöv erinrade i beslut den 10 mars 1994 inledningsvis om att JO normalt inte prövar myndigheters avgöranden i sakfrågor och anförde i övrigt bl.a. följande.

Beträffande den formella handläggningen har försäkringskassan medgivit att kassan brustit i sin hantering av en begäran om omprövning från L.A. Av utredningen framgår att L.A. den 14 maj 1990 kommit in med en skrift till kassan som får anses innefatta en begäran om omprövning av såväl kassans provisoriska beslut den 26 april 1990 att inte längre utbetala hans sjukbidrag som kassans beslut den 27 samma månad att innehålla hans sjukbidrag för februari månad 1990. Denna begäran om omprövning har vad gäller sistnämnda beslut inte föranlett någon åtgärd från kassans sida.

I 1 a § Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1978:22, omtryckt 1991:8) om ändring av allmän försäkringskassas och skattemyndighets beslut i vissa fall m.m. anges att omprövning av beslut enligt 20 kap. 10 § lagen (1962:381) om allmän försäkring skall vara slutförd inom sex veckor från det att omprövning begärdes, om inte särskilda skäl föranleder annat.

I detta fall har L.A:s begäran om omprövning av kassans beslut den 27 april 1990 åtgärdats av kassan först i början av år 1993, efter att ha uppmärksammats i samband med genomgång av handlingarna i ärendet med anledning av förevarande JO-anmälan. Att en begäran om omprövning blir liggande utan åtgärd under en tid av nästan tre år finner jag inte godtagbart. Några särskilda skäl som skulle ha föranlett den långa handläggningstiden har inte framkommit. Det är enligt min mening uppenbart att försäkringskassans kontrollrutiner inte fungerat i förevarande fall. Försäkringskassans handläggning av ifrågavarande omprövningsbegäran är oacceptabel och förtjänar allvarlig kritik. Jag förutsätter emellertid att försäkringskassan ser över sina handläggningsrutiner och vidtar de åtgärder som krävs för att en upprepning av det inträffade skall kunna undvikas. Med hänsyn härtill finner jag inte tillräcklig anledning att vidta ytterligare åtgärder i saken.

När det gäller försäkringskassans handläggning i övrigt har kassan i sitt remissvar uppgett att den efter företagen utredning funnit att L.A.

inte uppfyllde kraven för rätt till sjukbidrag/förtidspension. Kassan har därför beslutat om indragning av hans sjukbidrag/förtidspension. L.A. har beretts tillfälle att ta del av och yttra sig över uppgifterna i ärendet innan kassan fattat sitt slutliga beslut i frågan. Han har också haft möjlighet att överklaga kassans beslut i ordinarie ordning. Vid angivna förhållanden och med hänvisning till vad jag inledningsvis anförde om de begränsningar som gäller för JO:s verksamhet har jag inte anledning att vidare uppehålla mig vid denna del av anmälan.

— — —

L.A. har i sina klagomål bl.a. menat att försäkringskassan och skattemyndigheten borde ha vidtagit någon åtgärd sedan det blivit klart att åtal inte skulle väckas mot honom. Det förhållandet att myndigheter utifrån skilda utgångspunkter i vissa fall kan göra olika bedömningar om förutsättningar för att väcka åtal eller om grund för eftertaxering föreligger medför inte att någon av dem därför behöver vara direkt felaktig. Följaktligen uttalar sig JO inte i dylika frågor annat än om den aktuella bedömningen framstår som klart lagstridig. I förevarande fall ger utredningen inte stöd för en sådan uppfattning.

Fråga om vilket material försäkringskassas prövning enligt 20:10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring bör omfatta

(Dnr 3257-1993)

Vid en av JO Pennlöv företagen inspektion av Östergötlands läns allmänna försäkringskassa den 21–22 september 1993 uppmärksammades ett beslut av försäkringskassans lokalkontor på Storgatan i Linköping den 24 februari 1993 i ett försäkringsärende. I mars inkom överklagande jämte begäran om anstånd från den försäkrade. Kassan skickade då besvärslagan till länsrätten. Ärendet låg dock kvar hos kassan utan att prövning enligt 20:10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) eller rättidsprövning gjorts.

JO Pennlöv uttalade att kassan borde ha gjort en rättidsprövning innan överklagandet skickades till länsrätten, eftersom det åligger kassan att avvisa överklaganden som anförts för sent. Vidare ifrågasatte han om bestämmelsen i 20:10 a § AFL kunde användas för att ändra ett beslut med anledning av kompletterande material som gets in efter själva överklagandet. JO Pennlöv lät anteckna följande till protokollet.

Från och med den 1 januari 1979 ändrades organisationen för besvärspövning inom socialförsäkringen. I samband härmed infördes en möjlighet för försäkringsorganen att — under vissa förutsättningar — ändra egna beslut som innehöll kvalificerade felaktigheter. Syftet med den nya ordningen var att möjliggöra snabb och enkel rättelse (prop. 1977/78:20 s. 2). Tidigare hade Riksförsäkringsverket haft möjlighet att ex officio överpröva försäkringskassans beslut. Denna möjlighet hade använts i betydande omfattning för att få felaktiga beslut av försäkringskassan rättade när besvärstiden gått ut, men den möjligheten försvann i och med ikraftträdandet av ovan nämnda regel (prop. 1977/78:20 s. 82).

Grunderna för ändring av beslut anges i tre punkter i 20:10 a § första stycket AFL. Gemensamt för ändringsgrunderna är att det krävs att en oriktighet skall vara uppenbar, för att kassan skall ändra sitt beslut. Oriktigheter av ringa betydelse behöver dock inte ändras. Enligt lagrummet skall försäkringskassan ändra ett beslut i ett ärende om försäkring enligt AFL, som har fattats av kassan och inte har prövats av domstol,

1. om beslutet på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet,

2. om beslutet har blivit oriktigt på grund av att det har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag,

3. om beslutet har blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning eller annan liknande orsak.

I 27 § förvaltningslagen (1986:223), FL, finns en allmän bestämmelse om förvaltningsmyndigheters skyldighet att ändra beslut som är uppenbart oriktiga. Där föreskrivs nämligen att, om en myndighet finner att ett beslut som den har meddelat som första instans är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, myndigheten skall ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon part.

Bestämmelsen infördes den 1 januari 1987 i samband med ikraftträdandet av nu gällande förvaltningslag. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 1985/86:80 s. 41f och 78) sades bl.a. följande. Tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet borde förskjutas mot första instans. Ett sätt att åstadkomma detta var att myndigheterna i ökad utsträckning själva omprövade sina beslut när det var lämpligt. På så sätt kunde man ofta undvika den tidsutdräkt och den fördyring som en prövning i högre instans medförde. Departementschefen föreslog mot denna bakgrund att det i FL som ett minimikrav borde föreskrivas att omprövning skulle ske, om vissa förutsättningar var uppfyllda. Frågor om omprövning i andra fall fick liksom dittills lösas i praxis eller genom specialbestämmelser. Departementschefen framhöll emellertid att det var viktigt att omprövningsskyldigheten utformades så att överklagade ärenden inte blev liggande i väntan på omprövning, vilket måste undvikas bl.a. av hänsyn till intresset av rättssäkerhet och effektivitet. Som en förutsättning för omprövning skulle därför bl.a. gälla att denna kunde göras snabbt och enkelt, med påföljd att skyldigheten normalt inte gällde när det krävdes ytterligare utredning i ärendet.

Departementschefen erinrade i förarbetena om att det på vissa områden kunde finnas behov av specialregler om omprövning av beslut, bl.a. för försäkringskassorna och skattemyndigheterna (prop. 1985/86:80 s. 43).

Av redogörelsen ovan framgår att lagstiftaren velat möjliggöra snabba och enkla rättelser vid införandet av uttryckliga regler om omprövning av beslut både i AFL och i FL. Mot denna bakgrund kan det inte anses rimligt att försäkringsärenden blir liggande i avvaktan på komplettering, innan prövning enligt 20:10 a § AFL görs. Sådan prövning bör istället göras på det material som föreligger vid tidpunkten för överklagandet.

Försäkringskassa har underlåtit att meddela ett överklagbart avvisningsbeslut när den försäkrade inkom med ytterligare en ansökan rörande en arbetsskada som tidigare prövats

1994/95:JO1

(Dnr 4526-1993)

A.M. klagade på handläggningen av arbetsskadeanmälningar från henne vid Norrbottens läns allmänna försäkringskassa, lokalkontoret Luleå. Hon anförde bl.a. följande.

Försäkringskassan godkände inte en av henne anmäld arbetsskada. Hon överklagade försäkringskassans beslut till Försäkringsrätten för Norra Sverige, som fastställde kassans beslut. Hon överklagade inte försäkringsrättens avgörande. — Eftersom hon ansåg att försäkringskassan vilselett försäkringsrätten i hennes arbetsskadeärende gjorde hon en ny arbetsskadeanmälan. När hennes make ringde till kassan och frågade om anmälan kommit in dit fick han till svar att kassan inte tagit upp anmälan till prövning samt att anmälan lagts till handlingarna. Hon ifrågasatte om försäkringskassans agerande var korrekt.

Utredning

Ärendet remitterades till försäkringskassan för yttrande. I en till remissvaret fogad redogörelse, ställd till centralkontoret, från lokalkontoret Luleås chef Kjell Rönnbäck anfördes följande om handläggningen av A.M:s arbetsskadeärende.

Till försäkringskassan inkom den 6 februari 1981 anmälan om arbetsskada — färdolycksfall 790509 — avseende A.M.

I beslut 20 mars 1981 fann kassan att A.M. inte hade rätt till ersättning enligt lagen om arbetsskadeförsäkring.

Den 20 maj 1981 inkom A.M. med besvär över kassans beslut. I besvärssyttrande till försäkringsrätten angav kassan att man bedömt att samband mellan anmäld skada och de besvär som orsakat sjukskrivning efter samordningstidens utgång inte förelåg varför rätt till sjukpenning enligt arbetsskadeförsäkringen inte förelåg.

Försäkringsrätten fann i sin dom 11 mars 1983 inte skäl att ändra kassans beslut. Skälen mot samband mellan de skador A.M. ådrog sig vid olycksfallet och hennes efter samordningstiden kvarstående besvär bedömdes vara betydligt starkare än de skäl som talade för samband.

I skrivelse som inkom till kassan 18 april 1989 begärde A.M. att kassan skulle ta upp hennes skadefall 9 maj 1979 till saklig prövning. Prövningen skulle avse skador och men som hon fått vid olycksfallet som gjort henne arbetsoförmögen och legat till grund för sjukpensioneringen.

I beslutsmeddelande den 10 maj 1989 redogjorde kassan för tidigare prövningar och beslut och meddelade att kassan var förhindrad att pröva eller ändra beslut som fattats i högre instans.

A.M. överklagade kassans beslut till försäkringsrätten som i beslut den 17 september 1991 fastställde det överklagade beslutet.

Den 22 april 1993 inkom till kassan på nytt skrivelse från A.M. med begäran om prövning av arbetsskada — färdolycksfall 10 maj 1979. Skrivelsen besvarades 28 april 1993 då kassan åter förklarade för A.M. att vi var förhindrade att pröva ett ärende som avgjorts i högre instans.

Sedan A.M. på nytt — 19 maj 1993 — inkommit med begäran om prövning av samma ärende fann kassan inte skäl att vidta ytterligare åtgärder, handlingarna arkiverades.

Försäkringskassan — t.f. direktören Tommy Danielsson — anförde i remissvaret bl.a. följande.

— — —

I ärendet förekommer tre olika skadedatum: 7 maj 1979, 9 maj 1979 och 10 maj 1979. Händelseförloppet vid de tre uppgivna skadetillfällena är dock i stort sett detsamma. På grund härav har kontoret utgått från att samma skada avses. Denna uppfattning styrks av Enströms utredningsnotering den 24 maj 1993 — — — med anledning av A.M:s arbetsskadeanmälan som inkom den 19 maj 1993.

Även om kontoret haft fog för sitt antagande, borde utredning ha gjorts för att fullständigt klarlägga om samma skada avsågs. Därefter borde A.M. ha underrättats om beslutet.

Kassan har — med anledning av JO-beslut 1993-06-15 (Dnr 1617-1993) — i skrivelse 1993-06-18 till samtliga kontorschefer framhållit vikten av att fatta regelrätta beslut med besvärshänvisning — — —.

A.M. kommenterade remissvaret.

Vid ärendets avgörande anförde *JO Pennlöv* i beslut den 2 maj 1994 bl.a. följande.

Innan lokalkontoret vidtog ytterligare åtgärder med anledning av A.M:s arbetsskadeanmälningar borde det — såsom försäkringskassan också anført i sitt remissvar hit — ha förvissat sig om att A.M:s anmälningar verkligen avsåg samma skadefall. När detta klarlagts borde lokalkontoret ha fattat formella beslut med anledning av anmälningarna. Det var således fel av kontoret att genom skrivelse den 26 april 1993 meddela A.M. att kassan var förhindrad att pröva ett ärende som prövats av högre instans. Lokalkontoret skulle i stället ha fattat ett formellt avvisningsbeslut. Det var även fel av kassan att underlåta att fatta beslut med anledning av A.M:s anmälan, som inkom den 19 maj 1993. Även i detta fall borde kassan ha fattat ett formellt avvisningsbeslut.

Enligt 21 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223) gäller bl.a. följande. Om ett beslut går part emot och kan överklagas skall han underrättas om hur han kan överklaga det. Vid handläggningen av A.M:s arbetsskadeanmälningar har det ålegat lokalkontoret att iakttä denna bestämmelse, vilket dock inte skett.

Lokalkontoret kan inte undgå allvarlig kritik för sin handläggning av A.M:s här aktuella arbetsskadeanmälningar. Jag förutsätter att försäkringskassan vidtar kraftfulla åtgärder för att söka förhindra ett upprepande.

Kritik mot länsstyrelse för handläggningen av ett ärende rörande tillstånd till täktverksamhet; länsstyrelsen har bl.a. under avsevärd tid accepterat att verksamheten pågick trots att tidigare tillstånd löpt ut

(Dnr 2604-1992)

Bakgrund

Genom beslut år 1971 meddelade Länsstyrelsen i Stockholms län med stöd av 18 § naturvårdslagen (1964:822) ett bolag tillstånd att tills vidare, dock längst till utgången av år 1981, bedriva täkt av grus inom ett närmare angivet område av fastigheten Sund 1:1 i Värmdö kommun. Tillståndet förenades med vissa villkor. Åren 1982 och 1988 meddelade länsstyrelsen Nacka Värmdö Åkeri AB tillstånd till fortsatt täktverksamhet på fastigheten. Det senare tillståndet gällde till den 1 juni 1991.

Den 24 mars 1992 gjorde fastighetsägarna runt täkten en polisanmälan mot en ställföreträdare för Nacka Värmdö Åkeri AB angående brott mot naturvårdslagen m.fl. lagar. Regionåklagarmyndigheten i Stockholm beslutade den 17 september 1992 att förundersökning inte skulle inledas, då det saknades anledning att anta att brott förövats.

Den 11 augusti 1992 inkom till JO den anmälan, för vilken redogörs nedan.

Genom beslut den 27 augusti 1992 meddelade länsstyrelsen Nacka Värmdö Åkeri AB tillstånd att till den 1 juni 1997 bedriva fortsatt täkt av grus inom ett närmare angivet område av fastigheten Sund 1:1. Beslutet har överklagats hos regeringen (Miljö- och naturresursdepartementet) av dels Värmdö kommun, dels vissa grannar och närboende, bl.a. JO-anmälaren. Regeringen hade vid tiden för JO:s beslut inte avgjort ärendet.

Anmälan

I anmälan till JO anförde Arbetsgruppen mot täkten på Sund 1:1 (fortsättningsvis kallad Arbetsgruppen) genom Orvar Westelius att täkten fortsatt efter den 1 juni 1991 trots att tillståndet löpt ut. Företaget hade också brutit mot ett otal av villkoren för tillståndet. Bl.a. hade överuttag skett och säkerhetsföreskrifter åsidosatts. Arbetsgruppen hade per telefon och genom brev den 2 december 1991 samt den 31 januari, den 23 mars, den 23 juni och den 9 augusti 1992 begärt att länsstyrelsen skulle fullgöra sina plikter som tillsynsmyndighet. Bl.a. hade man begärt att företagaren skulle anmälas för vad som förekommit. Arbets-

gruppen fick emellertid ingen reaktion från länsstyrelsen, utan verksamheten fortsatte. Arbetsgruppen polisanmälde därför själv saken. Ragnar Jansson på länsstyrelsen hade därefter uppgivit att han lämnat muntligt tillstånd för verksamheten. Polisen hade emellertid inte fått klart för sig att ett sådant tillstånd inte var giltigt, varför beskedet legat till grund för att man låtit utredningen vila. Särskilt anmärkningsvärt var att det muntliga tillståndet innefattade en utvidgning av täktområdet, något som kommunen senare motsatt sig.

Arbetsgruppen anförde också att länsstyrelsen försummat sin skyldighet att informera företagaren om att han hade att göra anmälan enligt miljöskyddsförordningen. Det hade saknats beslut enligt miljöskyddslagen ända sedan verksamheten påbörjades år 1971. Detta hade omöjliggjort för sakägare, bl.a. omkringboende, att avge synpunkter på verksamheten och överklaga eventuella beslut.

Enligt Arbetsgruppen hade länsstyrelsen vidare brustit i sina kontakter med de omkringboende, trots att den sedan hösten 1991 känt till att dessa hade synpunkter på verksamheten. Arbetsgruppen hade heller inte erhållit svar eller någon annan reaktion på sina brev till länsstyrelsen.

Utredning

Anmälan remitterades till länsstyrelsen för yttrande.

Arbetsgruppen bemötte remissvaret i en påminnelsekrift. I denna vidhölls kritiken i anmälan. Vidare kritiserades i olika avseenden länsstyrelsens beslut den 27 augusti 1992. Därefter inkom ytterligare en skrivelse med kritik mot länsstyrelsen.

Från Miljö- och naturresursdepartementet inhämtades kopior av vissa handlingar.

I sitt yttrande anförde länsstyrelsen följande (bilagan här utesluten).

Bakgrund

Täktverksamheten på Sund 1:1 i Värmdö kommun är reglerad genom naturvårdslagens bestämmelser i 18 § om tillstånd till täktverksamhet. Vid prövningen av verksamhetens tillåtlighet gör Länsstyrelsen en bedömning av täktens inverkan på naturmiljön. Samtidigt gör Länsstyrelsen en bedömning om det finns ett behov i samhället av täkten. Till detta gör Länsstyrelsen en allsidig lämplighetsbedömning av täktens påverkan i miljön. Länsstyrelsen gav nytt tillstånd till förlängd täktverksamhet på Sund den 27 augusti 1992. Beslutet bifogades.

Miljö och behov

Länsstyrelsen anser att täktverksamheten inte innebär några konflikter med skyddsvärda naturområden. Ej heller att det råder några konflikter mellan grusuttagen och vattentäktsintressen. Länsstyrelsen anser bestämt att täkten har mycket stor betydelse för regionens och skärgårdens grusmaterialförsörjning. Länsstyrelsen har bl.a. påpekat detta för kommunen i samband med översiktsplanarbetet. Således finns ett stort behov i samhället för täkten. Med täktens topografiska läge med brant uppstickande berg mellan täktområdet och närliggande bebyggelse samt ett avstånd på minst 300 meter, anser Länsstyrelsen att störningarna från verksamheten inte kan vara besvärande för de kringboende.

Den slutliga täktbottennivån avgör områdets framtida utformning, men fastställer också hur mycket material, som kan tas ut. Länsstyrelsen anser att utformningen blir bättre med en sjö än en låg fastmark, som skall planteras. En lägre nivå ger också mer grusmassor, vilket är väsentligt i grusförsörjningssammanhang. För bebyggelsen i Boda kan knappast den exakta nivån på tåkten vid Sund ha någon avgörande betydelse.

Säkerhetsföreskrifter

Olycksfallsriskerna är inte större vid Sund än vid någon annan täkt i länet. Verksamhetsområdet är ett väl avgränsat arbetsområde omgivet av kraftigt markerade avbaningsvallar, som tydligt uppmärksammar förbipasserande.

Efterbehandling

Täktområdet är ännu ej helt uttaget enligt täktplanen, och därmed har den slutliga efterbehandlingen av området ej utförts.

Muntligt tillstånd

Sedan i oktober 1989 har Länsstyrelsen haft löpande kontakter med markägare och grusexploator om den pågående och den fortsatta planerade täktverksamheten. Diskussionerna kretsade mycket runt de utredningar som behövdes, för att en ansökan om fortsatt drift efter den 1 juli 1991, då det gamla tillståndet gick ut, skulle kunna göras hos Länsstyrelsen. Länsstyrelsen har hela tiden haft kännedom om den pågående verksamheten. Det mest önskvärda hade naturligtvis varit om ett nytt tillstånd i skriftlig form med nya villkor hade kunnat utfärdas i anslutning till att det gamla gick ut. Emellertid fördröjdes detta genom att ytterligare utredningar om bl.a. grundvattensituationen behövde göras samt kommunens remissvar. Ett tillfälligt tillstånd, som förlängde det gamla i avvaktan på det slutliga, hade inte förändrat de närboendes möjligheter att påverka frågan. Närboende har inte heller någon besvärsmätt över tillstånd enligt naturvårdslagen. Enbart sakägare såsom sökande och markägare kan enligt praxis överklaga tillstånd enligt naturvårdslagen.

Miljöskyddslagen

Enligt miljöskyddslagen behövs varken tillstånd eller anmälan för pågående grustäkter. Nyetablering av grustäkter och krossar skall dock anmälas till kommunens miljö- och hälsoskyddsnämnd. Enligt tidigare miljöskyddsregler (miljöskyddslagen i dess lydelse före den 1 juli 1989) anmäldes den då nyetablerade täkt- och krossverksamheten vid Sund till Länsstyrelsen. Länsstyrelsen hörde kommunen, men några erinringar fanns ej då. Miljöskyddslagens bestämmelser är dock tillämpliga på verksamheten, och det ankommer på kommunens miljö- och hälsoskyddsnämnd att avgöra om några speciella miljöskyddskrav skall ställas.

Bedömning

JO Wahlström anförde i beslut den 2 juli 1993 följande.

JO:s granskning avser i första hand en kontroll av att myndigheterna i sin verksamhet följer lagar och andra författningar. Granskningen är av rättslig art och avser främst tillämpningen av gällande förfaranderegler. Däremot brukar JO inte pröva myndigheternas ställningstagan-

den i sak, om dessa bygger på lämplighetsöverbäganden eller förutsätter särskild sakkunskap. Vidare gällr att JO inte kan ändra ett beslut som en förvaltningsmyndighet eller en domstol har fattat. JO bör inte heller göra uttalanden angående enskilda ärenden, som efter överklagande är föremål för prövning. Anledningen härtill är att JO inte bör föregripa den högre instansens prövning av saken.

Min prövning av klagomålen mot länsstyrelsen sker mot bakgrund av ovan angivna principer. Detta innebär bl.a. att länsstyrelsens beslut den 27 augusti 1992 inte omfattas av min granskning.

Arbetsgruppens kritik mot länsstyrelsen avser i första hand det förhållandet att täkt på fastigheten Sund 1:1 bedrivits med länsstyrelsens vetskap, trots att erforderligt tillstånd saknats.

Täkt av sten, grus, sand, lera, jord, torv eller andra jordarter för annat ändamål än markinnehavarens husbehov får enligt 18 § naturvårdslagen (1964:822) ej ske utan länsstyrelsens tillstånd. (Undantag gäller för täktverksamhet som regleras i vissa andra lagar.) Detta innebär givetvis att någon täkt inte får bedrivas under tiden efter det att ett meddelat tillstånd upphört att gälla och fram till dess att ett nytt tillstånd meddelats. Täktverksamhet under sådan tid är inte bara otillfredsställande utan direkt olaglig. Den som utför täkt utan att ha behövt tillstånd kan enligt 37 § naturvårdslagen dömas till straff. Vidare kan, enligt 39 §, länsstyrelsen bl.a. vid vite förelägga honom att åstadkomma rättelse.

Av utredningen i ärendet framgår att efter den 1 juni 1991 täkt skett på fastigheten Sund 1:1 i Värmdö kommun utan tillstånd. I yttrandet har anförts att länsstyrelsen hela tiden haft kännedom om den pågående verksamheten. Länsstyrelsen har vidare anförts bl.a. att det "mest önskvärda" hade varit om ett nytt tillstånd "i skriftlig form" hade kunnat utfärdas i anslutning till att det gamla gick ut, att ytterligare utredning krävdes samt att ett tillfälligt tillstånd inte hade förändrat de närboendes möjligheter att påverka frågan.

Vad som framkommit är enligt min uppfattning mycket anmärkningsvärt. Länsstyrelsen, som uppenbarligen har känt till att verksamheten pågått trots att tillståndet löpt ut, har inte vidtagit någon som helst åtgärd för att stoppa den. Vad länsstyrelsen anförts kan inte uppfattas på annat sätt än att länsstyrelsen tvärtom medvetet accepterat vad som pågick. Visserligen har länsstyrelsen i yttrandet inte uttryckligen kommenterat påståendet i anmälan om att styrelsen skulle ha meddelat ett muntligt tillstånd — något som givetvis inte författningsenligt kan få förekomma. Innehållet i yttrandet tyder dock på att den tidigare tillståndshavaren i samband med de kontakter som länsstyrelsen haft med denne fått något slags besked om att verksamheten kunde få fortgå.

Länsstyrelsens redogörelse för vad som inträffat och för styrelsens överbäganden i fråga om den fortsatta täktverksamheten på Sund 1:1 ger vidare det bestämda intrycket, att länsstyrelsen inte tycks ha insett att reglerna i naturvårdslagen innebär att ett gällande tillstånd utgör en

absolut förutsättning för att täktverksamhet skall få bedrivas. Av yttrandet framgår nämligen att länsstyrelsen, långt innan tillståndet löpte ut, tillsammans med tillståndshavaren och andra började utreda förutsättningarna för en förlängning av tillståndet. Länsstyrelsen synes sålunda redan då ha haft den inställningen att fortsatt täktverksamhet under vissa förutsättningar skulle kunna tillåtas, om än under något förändrade villkor. Vid den tidpunkt då tillståndet löpte ut återstod tydligen visst utredningsarbete att utföra, innan länsstyrelsen ansåg sig ha tillräcklig grund för att avgöra frågan om förlängt tillstånd. Möjligheten att i detta läge, under kortare tid exempelvis till dess slutlig ställning kunde tas till fortsatt täktverksamhet under en längre tidsperiod, förlänga det gamla tillståndet på oförändrade villkor, varigenom täktverksamheten skulle ha kunnat bedrivas lagligt även efter den 1 juni 1991, synes ha föresvävat länsstyrelsen men — enligt yttrandet — förkastats, bl.a. på grund av att ett sådant tillstånd inte hade inverkat på de närboendes möjligheter att påverka frågan. Denna bedömning synes mig obegriplig, eftersom de närboendes påverkansmöjligheter självfallet saknar all betydelse för frågan om hur länsstyrelsen bör verka för att förhindra att olaglig täktverksamhet förekommer.

Vad som framkommit i detta ärende ger mig också anledning att erinra om att JO tidigare i ett antal ärenden uttalat sig angående tillsynsmyndighets skyldigheter enligt olika lagar på miljöskyddets och naturvårdens m.fl. områden. 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.

Länsstyrelsen förtjänar allvarlig kritik för det skedda — inte minst mot bakgrund av vad som anförts ovan om tillsynsmyndigheternas skyldigheter på miljö- och naturvårdsområdet.

Jag övergår härnäst till Arbetsgruppens kritik av att dess skrivelser till länsstyrelsen, i vilka bl.a. gjorts gällande att tillståndshavaren brutit mot ett "otal" av de villkor som gällde för det tidigare tillståndet, inte föranlett någon reaktion från länsstyrelsens sida. Till anmälan har fogats kopior av skrivelser till länsstyrelsen från Arbetsgruppen, daterade den 2 december 1991, 31 januari 1992, 23 mars 1992, 23 juni 1992 samt 9 augusti 1992. I skrivelserna har redogjorts för tillståndshavarens påstådda överträdelser av tidigare meddelade villkor. Vidare har framställts olika yrkanden, bl.a. att länsstyrelsen skall avbryta pågående täktverksamhet samt ej meddela nytt tillstånd. I skrivelsen den 23 mars 1992 har Arbetsgruppen begärt information om vilka åtgärder de tidigare skrivelserna föranleder. I den sista skrivelsen har begärts skriftlig bekräftelse på att länsstyrelsen tagit del av innehållet i skrivelsen.

Länsstyrelsen har i sitt svar till JO över huvud taget inte berört anmälan i dessa delar. I det till yttrandet fogade beslutet om fortsatt täkttillstånd den 27 augusti 1992 har emellertid bl.a. följande anförts. "I oktober 1991 kom de första frågorna till Länsstyrelsen om täktverksamheten från närboende. Länsstyrelsen har därefter löpande informerat och översänt handlingar rörande den pågående, avslutade och den planerade fortsatta täktverksamheten. De närboende har senare inkommit med klagomål på en rad punkter och krävt att Länsstyrelsen ej skall bifalla nytt täkttillstånd." Om de närboendes klagomål har i beslutet endast sagts: "Många klagomål saknar helt grund." Beslutet har expedierats till bl.a. Orvar Westelius.

Jag finner det otillfredsställande att länsstyrelsen inte brytt sig om att i yttrandet beröra anmälan i dessa delar. Jag måste dra den slutsatsen att de aktuella skrivelserna inte besvarats på annat sätt än genom expedieringen av länsstyrelsens beslut.

I skrivelserna har Arbetsgruppen begärt att länsstyrelsen skall ingripa mot de påtalade förhållandena. Den som i egenskap av anmälare vänder sig till en myndighet, t.ex. en tillsynsmyndighet, och begär att myndigheten skall agera ex officio anses sakna partsställning. Detta förhållande brukar uttryckas så att en anmälan i princip saknar materiell anhängighetsverkan och sålunda inte medför skyldighet för myndigheten att fatta beslut i saken. Det sagda innebär emellertid inte att myndigheten kan underlåta att besvara en anmälarens skrivelser. Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde i den utsträckning som är lämplig. Vidare skall frågor från enskilda besvaras så snart som möjligt.

Arbetsgruppen har först genom att den tillställdes en kopia av länsstyrelsens den 27 augusti 1992 meddelade beslut fått någon reaktion från länsstyrelsen med anledning av de upprepade skriftliga klagomålen. Enligt min mening borde Arbetsgruppen långt tidigare — i vart

fall i anslutning till dess skrivelse den 23 mars 1992 — ha fått ett besked från länsstyrelsen om vilka åtgärder länsstyrelsen avsåg vidta med anledning av Arbetsgruppens klagomål. Även om klagomålen enligt länsstyrelsens bedömning inte bort föranleda någon åtgärd från länsstyrelsens sida, hade Arbetsgruppen bort informeras därom.

Jag övergår här efter till en annan av Arbetsgruppen aktualiserad fråga, nämligen miljöskyddsaspekten.

Arbetsgruppen har gjort gällande att länsstyrelsen brustit vad gäller dess skyldigheter enligt miljöskyddslagstiftningen genom att inte informera innehavaren av täkttillståndet om att anmälan om verksamheten skall göras till den för miljöskyddstillsynen ansvariga kommunala nämnden. Härigenom har, enligt Arbetsgruppen, någon prövning enligt miljöskyddslagen inte kommit till stånd.

Länsstyrelsen har i sitt yttrande hänvisat till att täktverksamheten anmäldes till länsstyrelsen enligt tidigare regler i samband med att den etablerades samt till att det ankommer på kommunens miljö- och hälsoskyddsnämnd att avgöra om några speciella miljöskyddskrav skall ställas.

3 a § naturvårdslagen innehåller en hänvisning till miljöskyddslagen (1969:387). Någon egentlig samordning mellan de båda lagarna förekommer inte.

Täkt av ifrågavarande slag är inte tillståndspliktig enligt miljöskyddslagen. Däremot är det förbjudet att utan anmälan enligt miljöskyddslagen utöva sådan täktverksamhet eller ändra den, om ändringen är av betydelse från störningssynpunkt. Anmälan skall göras till den kommunala nämnd, som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Det sagda följer av 19 § miljöskyddsförordningen (1989:364) och bilagan till förordningen. Enligt de bestämmelser som gällde före den 1 juli 1989 skulle emellertid en sådan anmälan göras till länsstyrelsen och inte till den kommunala nämnden.

Syftet med anmälningsförfarandet är främst att tillsynsmyndigheten skall få tillfälle att bedöma om platsen för verksamheten är lämplig och om skyddsåtgärder vidtas i den utsträckning som följer av miljöskyddslagens tillåtlighetsregler.

Över verksamhet som inte är tillståndspliktig utövar således den kommunala nämnden tillsyn. Nämnden kan, om den finner att olägenhet uppkommer eller kan uppkomma genom miljöfarlig verksamhet, meddela råd om lämpliga åtgärder för att motverka olägenheten (39 § miljöskyddslagen). Nämnden kan vidare meddela ett föreläggande om sådana försiktighetsmått eller förbud som behövs för att lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas (40 §). Att anmälan gjorts utgör inte någon förutsättning för att sådana åtgärder skall kunna vidtas.

Någon författningsreglerad skyldighet för länsstyrelsen att anmoda den som utövar miljöfarlig verksamhet att göra en anmälan till den kommunala nämnden finns inte. Någon grund för Arbetsgruppens påstående att prövning av täktverksamheten enligt miljöskyddslagen inte kommit till stånd på grund av underlåtenhet från länsstyrelsens sida föreligger således inte.

Fråga om skolledning genom att förbjuda elever att lyssna på viss musik och att omhänderta ett kassettband handlat grundlagsstridigt

(Dnr 3732-1993)

Anmälan

I en anmälan begärde Rolf Svensson JO:s granskning av ett beslut av skolledningen vid Landgrenskolan i Härnösands kommun att inte låta skolans elever lyssna på musikgruppen Ultima Thule. Av en till anmälan fogad tidningsartikel framgick bl.a. följande. Skolledningen och elevrådet på Landgrenskolan hade gemensamt beslutat att musikgruppen Ultima Thules musik inte fick spelas inom skolans lokaler. Innan beslutet fattades hade skolledningen beslagtagit ett kassettband med gruppens musik.

Utredning

Skolstyrelsen i Härnösands kommun översände som eget yttrande ett yttrande från skolstyrelsens ordförande och skolchefen. Till yttrandet var fogad en redogörelse från rektorn, Ulla Olofsson.

Av Ulla Olofssons redogörelse för omständigheterna kring omhändertagandet av ljudbandet framgick sammanfattningsvis bl.a. följande. Ultima Thules musik spelades i Landgrenskolans uppehållsrum på skolans egen kassettbandspelare. Elever och lärare var illa berörda. Ulla Olofsson frågade de närvarande eleverna vem som ägde bandet, men ingen elev ville kännas vid det. Hon tog då hand om ljudbandet och meddelade att ägaren kunde hämta det på rektorsexpeditionen, varigenom hon ville få möjlighet att starta en diskussion om problemet. Ulla Olofsson informerade elevrådets styrelse om hur hon handlat. De kom överens om att musiken inte var önskvärd på skolans bandspelare i uppehållsrummet och att Ulla Olofssons agerande var "helt ok". Varken lärare eller elever informerades, eftersom hon aldrig utfärdade något officiellt förbud. Efter en tid hämtades bandet av fem elever, sedan omhändertagandet av ljudbandet plötsligt dykt upp i pressen. Eleverna uppgav att bandets ägare gick i en annan skola. Ulla Olofsson framhöll vidare i sin redogörelse att det på Landgrenskolan finns adoptivbarn, invandrarbarn och flyktingbarn med olika ursprung. Med åberopande av innehållet i 1 kap. 2 § skollagen (1985:110) och vissa utdrag ur läroplanen för grundskolan (Lgr 80 s. 16–19) konstaterade hon att skolan skall verka mot rasism samt att skolan då ej kan stå för dubbelmoral som å ena sidan säger nej till rasism men å andra sidan tillåter rasistiska yttringar.

Vad gäller den rättsliga grunden hänvisas till — på samma sätt som rektor gör i sitt yttrande — grundskolans styrdokument skollag och skolförordning.

Det förtjänar att påpekas att begränsningen vad avser musik med Ultima Thule på Landgrenskolan enbart avsett skolans uppehållsrum och spelad på skolans ljudanläggning. Det har således inte funnits något generellt förbud mot ifrågavarande musik i skolan.

Rektors tolkning är att musikens innehåll och budskap är rasistiskt. Detta ställt mot innehållet i skollag och läroplan har för rektor lett till de vidtagna åtgärderna.

I rektors uppdrag ingår att verka för demokratiska värden och mot rasism och annan främlingsfientlighet.

Skolstyrelsen uppskattar rektors vilja och ambition att fullgöra detta uppdrag. Om åtgärden i och med det här speciella fallet inneburit åtgärder som saknar rättslig grund, är detta bara att beklaga.

Skolstyrelsen åberopade som komplement även följande utdrag ur utbildningsutskottets betänkande 1993/94:UbU1 Ny läroplan för grundskolan, m.m., s. 1.

Utskottet lägger stor vikt vid att skolan medverkar till en ökad internationell förståelse och aktivt söker få eleverna att inse de globala sambanden och nödvändigheten av att visa solidaritet. Lika viktigt är det att skolan aktivt bemödar sig om att motarbeta varje uttryck för främlingsfientlighet och rasism.

Rolf Svensson bereddes tillfälle att kommentera remissvaret.

JO Wahlström anförde i sitt beslut den 28 juni 1994 följande.

Bedömning

Enligt 2 kap. 1 § första stycket regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. dels frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (yttrandefrihet), dels frihet att inhämta och motta upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden (informationsfrihet).

Av 2 kap. 12 § första stycket RF framgår att yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas genom lag eller i viss utsträckning efter bemyndigande i lag genom annan författning. Av andra stycket framgår att sådana begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. En begränsning får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

I 2 kap. 13 § första stycket RF regleras närmare de ändamål för vilka yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas. Detta får ske med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Även friheten att yttra sig i näringsverksamhet

får begränsas. I övrigt får begränsningar av de båda friheterna ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Av andra stycket framgår att vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske med stöd av första stycket särskilt skall beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

I 2 kap. 13 § tredje stycket RF anges att som begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten anses inte meddelande av föreskrifter som utan avseende på yttrandes innehåll närmare reglerar visst sätt att sprida eller motta yttranden. Denna regel har tillkommit mot bakgrund av att yttrande- och informationsfriheterna alltid måste vara underkastade vissa begränsningar av ordningshänsyn. Det är inte praktiskt möjligt att tillåta envar att bruka sin yttrandefrihet när och var som helst. Det kan t.ex. vara nödvändigt att förbjuda anbringandet av högtalare på öppna platser. Det gemensamma för ingripanden av sådant slag är, att de inte utgår från innehållet i ett yttrande utan är betingade av sättet att sprida eller motta ett meddelande eller annat yttrande (jfr prop. 1975/76:209 s. 142 och 155 samt Petrén/Ragnemalm, Sveriges grundlagar, 1980, s. 77).

En föreskrift som överhuvudtaget inte avser det område som skyddas av RF:s rättighetsreglering kan aldrig utgöra en rättighetsbegränsning även om den skulle ha betydelse för möjligheterna att faktiskt utnyttja någon av de grundlagsfästa fri- och rättigheterna. Den omständigheten att rättighetsskyddet gäller endast gentemot det allmänna får sålunda till följd att t.ex. förmögenhetsrättsliga regler som faktiskt kan försvåra en persons möjligheter att utöva någon av de i grundlagen angivna fri- och rättigheterna inte skall anses innebära en rättighetsbegränsning i dennas mening. Här kan bl.a. nämnas regler som gör det möjligt för en ägare av en samlingslokal att hindra att denna används för sammankomster av det slag som avses i bestämmelsen om mötesfrihet. (Prop. 1975/76:209 s. 153.)

Vad gäller frihet att yttra sig i bl.a. ljudupptagningar gäller vad som är föreskrivet i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Denna grundlag är tillämplig på bl.a. sådana ljudupptagningar som sprids till allmänheten genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt (1 kap. 10 §). I 1 kap. 3 § tredje stycket YGL stadgas att det inte utan stöd i YGL får förekomma att myndigheter och andra allmänna organ på grund av innehållet i bl.a. ljudupptagningar förbjuder eller hindrar innehav eller användning av sådana tekniska hjälpmedel som behövs för att kunna uppfatta innehållet i ljudupptagningar. I specialmotiveeringen till denna bestämmelse framhålls att detta skydd gäller mot åtgärder som grundas på innehållet i vad som förmedlas med hjälp av utrustningen. Det är emellertid tillåtet att av ordnings- och säkerhetsskäl förbjuda eller begränsa innehav eller användning av utrustning av detta slag på kriminalvårdsanstalter, vårdhem, sjukhus, militärförläggningar och liknande institutioner (prop. 1990/91:64 s. 108 f.)

Skolstyrelsen har i sitt yttrande anfört att något "generellt förbud" att i skolan lyssna till Ultima Thules musik inte har meddelats. Ulla Olofsson har redogjort för att hon och elevrådets styrelse kommit

överens om att denna musik inte var önskvärd på skolans bandspelare i uppehållsrummet. Hon har för egen del emellertid inte lämnat någon information härom till lärare eller elever, eftersom hon inte utfärdat något "officiellt förbud". Skolstyrelsen synes emellertid ha bedömt vad som inträffat så att någon form av förbud införts mot att spela och lyssna på Ultima Thules musik med användande av ljudanläggningen i uppehållsrummet. På annat sätt kan jag inte uppfatta innehållet i skolstyrelsens yttrande. Enligt vad som framgår av detta yttrande var förbudet uppenbarligen inte föranlett av ordningsskäl, nämligen att musik som sådan ansågs störande i uppehållsrummet. Inget tyder på att det var otillåtet att använda ljudanläggningen för annan musik än sådan som framfördes av Ultima Thule. Förbudet hade tvärtom, som skolstyrelsen särskilt understryker i yttrandet, utformats så att det endast var musik av Ultima Thule som inte fick spelas på ljudanläggningen i fråga och var föranlett av att musikgruppens texter och budskap ansågs strida mot de värderingar skolan skall verka för.

Mot denna bakgrund uppstår frågan om förbudet i fråga meddelats i strid med de ovan redovisade grundlagsreglerna. En förutsättning för att reglerna i RF och YGL skall vara tillämpliga ifråga om ett visst ingripande är, som framgått, att fråga är om ett ingripande på ett sådant område som skyddas av rättighetsregleringen. Endast om det meddelade förbudet kan bedömas vara av offentligrättslig art har Ulla Olofsson brutit mot grundlagsregleringen avseende informationsfriheten.

Förbudet att spela Ultima Thules musik begränsades till att gälla i fråga om den ljudanläggning som fanns i skolans uppehållsrum. Ljudanläggningen ägdes av skolan och fick användas av bl.a. skolans elever. Det får anses rättsligt förhålla sig så att ljudanläggningen på civilrättslig grund upplåtits till eleverna. Upplåtelsen gav eleverna rätt att använda ljudanläggningen för att på denna spela egna ljudband. När rektor beslutade att Ultima Thules musik inte fick spelas på ljudanläggningen får hon anses ha gjort detta som företrädare för ljudanläggningens ägare. Hennes beslut måste enligt min uppfattning vara att bedöma så att hon uppställde ett nytt villkor för det sätt på vilket eleverna kunde få använda anläggningen. Ett sådant villkor är av civilrättslig och inte av offentligrättslig natur. Det kan råda delade meningar om lämpligheten av det nya villkoret. Min bedömning är emellertid att rektors förbud mot att spela viss musik på skolans ljudanläggning inte kan anses utgöra en kränkning av elevernas grundlagsskyddade rättigheter. Jag vill emellertid betona att min bedömning hade blivit den motsatta om rektors förbud hade avsett spelning av viss musik inom skolans lokaler på bandspelare som inte ägdes av skolan.

Anmälaren har också vänt sig mot Ulla Olofssons åtgärd att plocka ut Ultima Thule-bandet ur ljudanläggningen och omhändertaga detta och hävdat att hon därigenom beslagtagit bandet. Jag saknar anledning att kritisera Ulla Olofsson för att hon tog bandet ur bandspelaren, eftersom hon — som ovan framgått — på civilrättslig grund fick bestämma vilken musik som fick spelas på anläggningen. Eftersom ingen av de närvarande eleverna på hennes fråga vem som ägde bandet

ville kännas vid det, omhändertog hon bandet. Mot denna åtgärd torde knappast någon invändning kunna resas om Ulla Olofssons enda syfte med omhändertagandet hade varit att, på sätt som kan antas förekomma när någon annan egendom upphittas på skolans område, säkerställa att ägaren åter kunde komma i besittning av egendomen. Emellertid synes syftet med omhändertagandet ha varit något därutöver. Ulla Olofsson har i sin redogörelse uppgivit att hon ville "på detta sätt komma i kontakt med personen för att starta en diskussion om problemet". Det närmare syftet med denna diskussion framgår inte av utredningen, men jag har — mot bakgrund av vad som i övrigt framkommit genom utredningen i ärendet — svårt att anta annat än att Ulla Olofsson avsåg att i sin egenskap av rektor förmå bandets ägare att inte sprida eller ta del av det enligt Ulla Olofssons uppfattning olämpliga budskap som förmedlades genom bandets innehåll. Om detta var Ulla Olofssons avsikt med att ta med sig bandet till sin expedition, måste hennes handlande enligt min uppfattning bedömas som ett försök från det allmännas sida att inskränka ägarens grundlagsskyddade fri- och rättigheter och således stå i strid med det grundlagssästa skyddet för yttrande- och informationsfriheterna.

Skolstyrelsen har i sitt yttrande framhållit att det i rektors uppdrag ingår att verka för demokratiska värden och mot rasism och annan främlingsfientlighet samt uttalat att styrelsen uppskattar Ulla Olofssons vilja och ambition att fullgöra detta uppdrag. Värdet av denna målsättning är givetvis odiskutabelt. Jag måste emellertid mot bakgrund av vad som förekommit erinra om att varken innehållet i 1 kap. 2 § tredje stycket skollagen eller något annat stadgande i den lagen kan ge stöd för att det inom skolans verksamhetsområde vidtas åtgärder som syftar till att inskränka grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Det arbete inom skolan som läggs ner för att värna demokratiska värden och motverka rasism och främlingsfientlighet kan självfallet inte få bedrivas på ett sådant sätt att det kommer att strida mot de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna.

Med dessa besked avslutar jag ärendet.

Kritik mot rektor vid lågstadieskola för att inte ha vidtagit tillräckliga åtgärder för att tillmötesgå förälders önskan om att dennas dotter skulle placeras i viss skola; även fråga om utformning av blankett för önskemål om viss skolplacering

(Dnr 757-1993)

Anmälan

I en anmälan till JO begärde Ewa Åhlén att JO skulle utreda om rektorn vid Hässelbygårdsskolan i Stockholm gjort sig skyldig till försummelse i samband med skolplacering av hennes dotter Linn. Hon var missnöjd med rektorns beslut att inte ta emot Linn vid Hässelbygårdsskolan.

Yttrande inhämtades från Skolstyrelsen i Stockholms kommun. I sitt yttrande hänvisade skolstyrelsen till ett tjänsteutlåtande från skolförvaltningen som i sin tur bifogade ett yttrande från rektorn och biträdande rektorn vid Hässelbygårdsskolan. I yttrandet, vilket synbarligen utformats av rektorn, anfördes bl.a.

Hässelbygårdsskolans lågstadium har under lång tid varit tvåparallelligt och inrymt i Daltorpsskolan. Den 16 januari 1992 beslutade Skolstyrelsen i Stockholm att lägga ned hela Daltorpsskolan och att Hässelbygård i fortsättningen endast skall få ha enparallelligt lågstadium inrymt i huvudskolans mellanstadiebyggnad. Eleverna som ej får plats i Hässelbygård skall hänvisas till närliggande skolor i Loviselund och Maltesholm.

När Eva Åhlén ringde mig i mitten av höstterminen -92 fanns det 50 6-åringar i vårt gamla upptagningsområde som skulle börja årskurs 1 ht-93. Av dessa kunde endast 25 st få plats i Hässelbygård. Därför var det självklart för mig att meddela henne, att hon ej kunde få plats hos oss emedan de bor i Loviselunds upptagningsområde. Detta bekräftar hon själv i anmälan. Några anteckningar från samtalet har jag tyvärr ej. Dock vet jag att till alla som ringt i liknande ärende har jag omtalat att de får en inskrivningsblankett hemsänd i slutet av höstterminen och den skall återsändas till den skola som sänt ut den. På denna blankett kan man skriva önskemål om annan skola. Därefter sammanställer skolledningarna inkomna val. Detta förfaringssätt har vi rektorer kommit överens om.

Fredagen den 11 december sammanträdde skolledningarna från de tre berörda skolorna och gjorde en prel. fördelning av elever till blivande årskurs 1 enl. bostadsadress och närhetsprincipen. Vi beslutade även att sända inbjudan under vecka 51, samt att begära in svar senast den 15 januari -93. Med i samma försändelse lades skolförvaltningens informationsfolder om val av skola samt ett frankerat svarskuvert.

I mitten av januari hade ingen skola fått svar från samtliga målsmän. Därför beslutade vi att mötas först den 2 februari för en preliminär sammanställning. Under tiden sökte vi få klarhet i varför ej svar inkommit från alla adresser. I vårt område hade två flyttat och en familj utvandrat.

När vi möttes den 2 februari hade vi alltså 3 vakanser. Det visade sig då att det fanns ett önskemål från Maltesholm och två från Loviselund. Två av valen var lätta att avgöra. De kom från adresser som vi tvingats avvisa i första gallringen. Den sista platsen föll sig också ganska enkel emedan det endast fanns ett önskemål från en förälder tillhörande Loviselunds område.

Emedan det endast var ett önskemål och vi fått in svar från alla föräldrar beslutade vi att ta emot eleven trots att det var i början av året och vi är skyldiga att ta emot eventuella inflyttningar.

Detta var den preliminära intagningen vi gjorde för att få en uppfattning om hur det kommer att bli samt få underlag för fortsatt planering. Det var ej vår avsikt att redan då lämna ut listorna som officiella utan invänta början av mars. Trots detta har tydligen leksko-lepersonalen fått kännedom om vårt förslag och framfört det till Eva Åhlén.

Den 22 februari ringde Eva till mig och påstod att vi hade gjort ett stort fel gentemot hennes barn vid intagningen till årskurs 1. Hon berättade att M.H., som bor något längre ifrån Hässelbygård hade fått plats men ej hennes barn. Jag bad att få återkomma efter att ha

undersökt hur det låg till. Tyvärr var ej rektor på Loviselund anträffbar den dagen men sekreteraren svarade mig att fru Åhlén ej inkommit med något önskemål. Vid en senare undersökning har det visat sig att fru Åhlén svarat på Loviselunds förfrågan om inskrivning av hennes dotter Linn redan 17 december 1992 men ej skrivit något önskemål om placering i Hässelbygårdsskolan. Hennes önskemål var följaktligen omöjliga att känna till vid fördelningen den 2 februari.

Efter samråd med min biträdande rektor med inriktning lågstadium och fritids samt skolpsykologen tog jag kontakt med målsman för M.H. Hon hade ingenting emot att M. började i Loviselund utan ansåg att det kunde vara bra om flickorna som bor i närheten av varandra kunde följas till samma skola. Kanske kan det tyckas att båda borde få placering i Hässelbygård. Detta skulle emellertid innebära en överinskrivning och det är dessutom mycket olämpligt med tanke på vårt personalläge. Dessutom vet vi nu att en inflyttning nära skolan kommer senare i vår och det är gott om plats i Loviselund.

På eftermiddagen den 22 februari ringde jag upp Eva Åhlén och meddelade att vi ordnat så att båda flickorna placeras i Loviselund. Enligt min uppfattning var Eva nöjd med den uppgörelsen. Hon berättade även att hon sänt ett rekommenderat brev till mig med begäran om att hennes dotter önskar plats i Hässelbygård. Detta brev inkom den 24 februari, men då var ärendet redan behandlat och utagerat.

Vi kommer ej att ta emot någon ytterligare elev i årskurs 1 utanför vårt upptagningsområde.

Att detta ärende fått sådan omfattning beror på flera missförstånd, indragningar av skolor och vilseledande information i massmedia när det gäller val av skola. Detta kan endast ske i mån av plats i vald skola.

Av skolförvaltningens tjänsteutlåtande framgår bl.a.

På förfrågan uppger rektorn att planerad organisation, upptagningsområde och elevantal i blivande årskurs 1 har behandlats i skolans förvaltningsråd och att beslut har fattats om att inte ta emot flera elever än 25 i den klass som bildas.

Man kan vidare konstatera att rektor medverkat till samma skolplacering för anmälares barn och dagmammans barn, vilket är ett starkt önskemål i anmälan. Om föräldrarna har särskilda skäl bör skolan söka tillmötesgå dessa så långt det går, vilket alltså skett på detta sätt och efter de förutsättningar som föreligger.

Föräldrars rätt till val av skola för sitt barn är inte ovillkorlig utan beror på plats och eventuella skäl. Det är rektor som efter information och samråd med förvaltningsrådet beslutar hur många elever som antas. Efter samråd och bedömningar i bland annat elevvårdskonferens beslutar rektor vilka elever som antas.

Beträffande senaste tidpunkt för val av skola har rektor i detta fall betonat att intagningen av elever varit preliminär till den 1 mars. I själva verket torde det vara så att intagningen till årskurs 1 av enskilda elever inte blir riktigt definitiv förrän skolan startar i augusti. Olika omständigheter kan göra att sammansättningen av en nybörjarklass egentligen inte blir riktigt klar förrän efter en tid av inskolning i augusti-september. Detta hindrar dock inte att ett visst datum måste fastställas för såväl inskrivning som val av skola.

Detta innebär vidare att särskilda skäl för val av skola i vissa fall kan tillgodoses även efter den 1 mars om plats och andra omständigheter skulle medge det och föräldrar och skola kommer överens om ett sådant byte.

Vissa missförstånd tycks ha uppstått i samband med inskrivning och angivande av föräldraönskemål. Att Hässelbygårdsskolans lågstadium fått en ny och bantad organisation med nytt upptagningsområde har också spelat in.

Rektor har efter de omständigheter som förelegat gjort en riktig bedömning och korrekt handläggning. Rektor har också försökt att tillgodose anmälares önskemål om placering av såväl dotter som dagmammans barn i samma skola. Om platser i Hässelbygårdsskolans årskurs 1 skulle finnas i ett senare arbetsskede borde det vara möjligt att ånyo bedöma skolplaceringen i detta fall.

Anmälan för försummelse och inkompetens i detta ärende bör inte föranleda någon åtgärd.

Den återopade önskemålsblanketten hade, förutom rutor för sedvanliga personuppgifter, en ruta där målsman kunde anteckna särskilt önskemål om val av skola. I rutan fanns den förtryckta texten "Plats önskas för eleven i annan skola än den närmast belägna" och "Skolans namn", varvid plats lämnats för angivande av detta.

Ewa Åhlén kommenterade remissvaret och uppgav därvid bl.a. att rektorn vid det första samtalet under hösten 1992 lovade att anteckna hennes önskemål, varför detta inte kunde ha varit omöjligt att känna till. Hon bestred att hon erhållit någon informationsfolder om val av skola. I försändelsen låg endast önskemålsblanketten och ett frankerat kuvert som var adresserat till Loviselundsskolan. Ewa Åhlén berättade vidare att M.H. inte, som skolledningen tycktes anta, hade samma dagmamma som Linn. Resultatet var fortfarande att Linn och kamraten hos Linns dagmamma gick till olika skolor.

Bedömning

I beslut den 29 september 1993 anförde *JO Wahlström* följande.

I 4 kap. 6 § tredje stycket skollagen (1985:1100) stadgas: Vid fördelningen av elever på olika skolor skall kommunen eftersträva att placera eleverna så att de får så kort skolväg som möjligt. Vårdnadshavares önskemål om att deras barn skall tas emot vid en viss skola inom kommunen skall beaktas så långt det är möjligt utan att andra elevers berättigade krav på placering i en skola nära hemmet åsidosätts.

I samband med tillkomsten av denna reglering uttalade riksdagens utbildningsutskott (1990/91:UbU 17 s. 21):

Som utskottet ser det kommer det alltid att finnas elever som vill gå i någon annan skola än den som innebär den kortaste skolvägen. Skälen för dessa önskemål kan vara olika. Det kan gälla t.ex. praktiska frågor om barnomsorg, elevers fritidssysselsättningar, resor med föräldrar m.m. Enligt utskottets mening bör önskemål om placering vid annan skola beaktas så långt det är praktiskt och ekonomiskt möjligt. Efterkommande av önskemål om annan skola får inte medföra att någon annan elev som annars enligt huvudregeln skulle ha tagits emot i den önskade skolan drabbas av en allvarlig försämring beträffande sin skolväg. En kommun måste vidare kunna avvisa sådana önskemål som är förenade med betydande merkostnader för kommunen. Det kan t.ex. gälla kostnader för extra skolskjuts, skolbarnomsorg m.m.

En kommun är alltså skyldig att i betydande utsträckning beakta vårdnadshavares önskemål om vilken skola deras barn skall placeras i. Endast vissa bestämda "motriktade" omständigheter får beaktas som anledning till att inte tillmötesgå önskemålet — allvarliga försämringar beträffande annan elevs skolväg eller betydande merkostnader för kommunen. Av regleringen följer alltså att kommunen kan bli tvungen att, för att tillgodose en förälders önskemål, låta en annan elev gå i en annan skola än den han närmast skulle tillhöra, under förutsättning att den försämring beträffande skolvägen han drabbas av inte är att bedöma som allvarlig.

Utredningen visar inte alls att skolledningen gjort överväganden av detta — enligt lag obligatoriska — slag, för att kunna tillmötesgå Ewa Åhléns önskemål beträffande skolplaceringen för Linn. Tvärtom synes man närmast ha nöjt sig med att konstatera att årskurs 1 redan var full av elever från det "egna" upptagningsområdet. Någon bedömning av om någon annan elev eventuellt kunde flyttas har uppenbarligen inte alls förekommit. Det korta avståndet mellan skolorna i Hässelby gör att det i varje fall inte framstår som uteslutet att åstadkomma en sådan lösning utan att den ifrågavarande eleven skulle drabbas av någon allvarlig försämring i fråga om skolvägen.

Jag finner alltså anledning att erinra om att kommunen enligt lag är skyldig att göra överväganden av detta slag innan ställning tas till önskemål om skolplaceringar.

Rektorn synes emellertid närmast vilja göra gällande att Ewa Åhléns önskemål inte var känt för honom då elevfördelningen gjordes upp.

I fråga om vad som sades vid telefonsamtalet under hösten 1992 går uppfattningarna något isär. Ewa Åhlén har anfört att rektorn antecknade hennes önskemål, medan rektorn förnekat att så skedde. Jag finner det inte troligt att vidare försök att utreda saken leder till någon klarhet. Däremot är båda överens om att rektorn underrättat henne om att Linn inte kunde tas emot på Hässelbygårdsskolan, eftersom hon hörde till ett annat upptagningsområde. Saken var för rektor "självklar".

Som följer av vad jag ovan anfört var rektorns besked i detta avseende fel. Ett önskemål om viss skolplacering kan alltså inte avfärdas på detta sätt utan förutsätter en särskild prövning.

Även om rektorn inte uppfattat att Ewa Åhléns önskemål kvarstod och hon inte fyllt i namnet på Hässelbygårdsskolan på önskemålsblanketten så har ändå hennes önskemål blivit känt för rektor senast vid telefonsamtalet den 22 februari. Vid denna tidpunkt var intagningen ännu preliminär och möjligheten att justera den kvarstod således. Enligt skolförvaltningens tjänsteutlåtande torde det t.o.m. vara så att intagningen till årskurs 1 av enskilda elever inte blir definitiv förrän skolorna verkligen har startat, varför Ewa Åhléns önskemål borde ha kunnat övervägas även senare.

Rektor har visserligen anfört, att Ewa Åhlén enligt hans uppfattning var nöjd med den lösning, som innebar att även M.H. skulle börja i Loviselundsskolan. Ewa Åhlén har emellertid uppgett att hon inte alls var nöjd, utan meddelade rektorn att hon ämnade anmäla saken till

JO. Hon har också förklarat, att den lösning som åstadkoms inte alls ledde till det önskade resultatet, nämligen att Linn och kamraten hos dagmamman kom till samma skola.

Jag är mot bakgrund av det anförda närmast benägen att utgå ifrån, att rektorn saknat fog för sin uppfattning i detta avseende. Jag anser att han borde ha lagt sig vinn om att få ett tydligt besked från Ewa Åhlén om huruvida hon frånfallit sin begäran om viss skolplacering för Linn. Om han då hade fått klart för sig, att hon vidhöll sin önskan, borde han ha sökt att tillmötesgå den som ovan sagts.

Jag är alltså kritisk till handläggningen av Ewa Åhléns önskemål om viss skolplacering för Linn.

I ärendet har företetts en blankett för önskemål om skolplacering. Blankettens utformning ger mig anledning att säga följande.

Enligt texten på blanketten skall vårdnadshavaren anteckna, om han önskar att eleven skall placeras i en annan skola än "den närmast belägna". Vilken skola som i det enskilda fallet avses med uttrycket "den närmast belägna" framgår inte av någon anteckning på själva blanketten. Det är sålunda inte ifyllt vilken skola som skolledningen anser att den elev som fått blanketten tillhör. Själva uttrycket leder emellertid tanken till att skolledningen syftar på den skola som eleven bor närmast.

Av utredningen i ärendet här framgår emellertid, att målsman måste anteckna önskemål, om han vill att eleven skall placeras i en annan skola än den, till vars *upptagningsområde* eleven anses höra. Det framstår inte alls som självklart att denna, s.a.s. automatiska, skola är den som eleven verkligen bor närmast. Sålunda tyder vad som kommit fram i detta ärende på att en elev kan höra till Loviselundsskolans upptagningsområde, fast eleven i själva verket rent geografiskt bor närmare Hässelbygdsskolan.

Blanketten är alltså missvisande i detta hänseende. Även om vårdnadshavarna på annat sätt erhåller information om till vilken skolas upptagningsområde deras barn anses höra, anser jag att blanketten bör överarbetas till undvikande av missförstånd rörande vad som avses.

Kritik mot kyrkoherde som utan bemyndigande beslutat i fråga om upplåtelse av kyrka för en konsert

(Dnr 341-1994)

Kyrkoherden, tillika kyrkorådsordföranden, Gunnar Oreländ meddelade i en skrivelse den 15 december 1993 att församlingens arrangemang "Musik i Julnatten" den 23 december 1993 ställdes in, medan "övriga gudstjänster" om möjligt skulle genomföras.

Kyrkorådet i Tuna församling genom Gunnar Oreländ avslog den 16 december 1993 en begäran från representanter för Tunakören att få låna Tuna kyrka för ett eget arrangemang — "musik i julnatten".

Wille Bergöö begärde i en anmälan som kom in den 26 januari 1994 att JO skulle pröva om kyrkoherden eller kyrkorådsordföranden överträtt sina befogenheter. Han anförde bl.a. att det först planerade arrangemanget "Musik i julnatten" inte var en gudstjänst utan en konsert och att kyrkorådet inte bemyndigat Gunnar Oreländ att fatta beslut i frågor om utlåning och uthyrning av kyrkan.

Ärendet remitterades till kyrkorådet för yttrande. Till yttrandet — som endast skulle avse formerna för myndighetens ställningstagande i frågan om upplåtelse av kyrka enligt 40 kap. kyrkolagen — skulle fogas kopia av eventuellt förekommande uppdrag enligt 40 kap. 6 § kyrkolagen.

Kyrkorådet anförde i remissvaret följande:

När det gäller upplåtelse av Tuna kyrka i Tuna församling, Härnösands stift, finns ej särskilt delegationsbeslut enligt 40 kap. 6 § kyrkolagen, liksom det sällan finns i församlingar av den här storleksordningen. Problemet har ej heller varit särskilt aktuellt.

Praxis i sådana fall, liksom i de flesta församlingar av den här storleksordningen, är att kyrkoherden sköter den s.k. vanliga upplåtelsen för gudstjänster, förrättningar, enklare konserter.

När det gäller upplåtelse som inte, så att säga faller inom ramen för vanlig upplåtelse, tar alltid kyrkoherden kontakt med kyrkorådet för samråd.

När det gäller det här enskilda fallet blev det också en kyrkorådsfråga på grund av kostnaden, men ännu mer på grund av personalfrågan. Kyrkorådet fungerar som personalorgan i Tuna församling enligt fastställt kyrkorådsreglemente och liksom i de flesta församlingar av den här storleksordningen.

I det här enskilda fallet fanns det ingen tvekan om beslutet, då storleken på detta arrangemang krävde tre extra vaktmästare + arbetsledare + ansvarig (KR:s ordf och kyrkoh).

Personalen "orkade inte" på grund av konflikten kring kantorn. Arbetsledaren vägrade att tjänstgöra på grund av konflikten och ansvarig orkade inte heller att kommendera "dit sig själv".

Någon ytterligare "vaktmästarestyrka" eller ansvarig som så väl känner lokalerna för detta mycket stora arrangemang finns ej heller att tillgå.

Kyrkorådet hävdar också att detta arrangemang är en konsert möjligen med andaktsinslag, men detta förändrar ju inte beslutet i detta fall.

Att kyrkoherden också är kyrkorådets ordförande förändrar ej heller beslutet. Två av våra grannförsamlingar har samma ordning, detta är ju inte alls olagligt och i kyrkans historia har det aldrig varit något stort problem.

Om det gäller Tuna församlings eget arrangemang eller annans arrangemang, förändrar ej heller beslutet i detta fall. Samma personalstyrka behövs i båda fallen.

I beslut den 16 mars 1994 anförde *JO Wahlström* följande.

Vid tillsyn över kommunala myndigheter skall JO beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas (3 § lagen, 1986:765, med instruktion för riksdagens ombudsmän). Mot denna bakgrund finner jag inte anledning att uttala mig om det beslut som fattats att inställa församlingens eget arrangemang "Musik i julnatten". Frågor om upplåtelse av kyrka är emellertid inte en del av kyrkokommunens självstyrelse, utan särskilt reglerade i 40 kap. kyrkolagen (1992:300). I kapitlet regleras formerna för biskops användning av kyrkor i stiftet (1 §), prästers användning av kyrkor för gudstjänster m.m. (2 §) och övrig upplåtelse (3 §). Härafter stadgas följande:

Vem som beslutar om upplåtelse av kyrka

4 § Frågor om upplåtelse av kyrka för andra ändamål än som avses i 1 och 2 §§ prövas av församlingens kyrkoråd.

5 § Innan kyrkorådet beslutar om upplåtelse av kyrkan skall kyrkoherden, om denne är förhindrad att delta i beslutet, såvitt möjligt ges tillfälle att yttra sig.

Om upplåtelsen gäller en domkyrka som avses i 39 kap. 2 § skall också den som förvaltar domkyrkan ges tillfälle att yttra sig.

6 § Kyrkorådet får uppdra åt kyrkoherden eller åt en särskild avdelning, bestående av kyrkoherden och andra ledamöter eller ersättare i kyrkorådet, att på rådets vägnar besluta i ärenden om upplåtelse av kyrka.

7 § I en annexförsamling där kyrkoherden har förordnat en annan präst att vara ledamot i kyrkorådet, skall vad som sägs i 5 och 6 §§ om kyrkoherden gälla den prästen.

8 § Kyrkorådets beslut om upplåtelse av kyrka skall gälla omedelbart.

Överklagande

9 § Kyrkorådets beslut enligt detta kapitel får överklagas hos domkapitlet.

Utöver vad som följer av förvaltningslagen (1986:223) får kyrkorådets beslut överklagas också av en ledamot i kyrkorådet.

Domkapitlets beslut får inte överklagas.

Såvitt framgår av kyrkorådets yttrande har frågan om upplåtelse av Tuna kyrka för körens evenemang "Musik i julnatten" handlagts och avgjorts i enlighet med de rutiner som normalt tillämpas inom församlingen. Samtidigt anges emellertid i yttrandet att något beslut av kyrkorådet att med stöd av 40 kap. 6 § kyrkolagen uppdra åt kyrko-

herden eller kyrkorådets ordförande att besluta i hithörande frågor inte fattats. Formell grund för de tillämpade handläggnings- och beslutsrutinerna saknas således. Varken kyrkoherden eller kyrkorådsordföranden var behörig att på kyrkorådets vägnar ta ställning till om Tuna kyrka skulle upplåtas till kören. Jag måste självfallet ställa mig kritisk till att Gunnar Orelund fattat beslut i en fråga som han saknar bemyndigande att avgöra. Varken det förhållandet att hans handlande i det nu aktuella ärendet överensstämde med en inom församlingen sedan lång tid tillämpad — men felaktig — praxis eller påståendena att denna praxis är vanlig även i andra församlingar kan föranleda någon annan bedömning.

Jag vill slutligen rekommendera kyrkorådet att ändra sina rutiner för beslut i frågor om upplåtelse av Tuna kyrka på ett sådant sätt att rutinerna kommer att stå i överensstämmelse med vad som i detta hänseende stadgas i kyrkolagen.

Åtal mot en präst för tjänstefel har ogillats (vigsel av senildement kvinna)

(Dnr 2682-1989, 710-1990 och 3689-1992)

Bakgrund

I en anmälan år 1989 ifrågasatte en person huruvida det varit formellt riktigt och lämpligt av sjukhusprästen komminister Ingrid Eriksson att — trots vederbörande överläkares avrådan — viga en dement kvinna, intagen för vård på Högdalens sjukhus, med en vän till kvinnan. Anmälaren begärde även att få kyrkoherden Jan Odencrants agerande i frågan granskat. Motsvarande anmälan hade kommit in till domkapitlet, som avsåg att utreda saken. *JO Ragnemalm* avskrev därför ärendet, men emotsåg en kopia av domkapitlets blivande beslut.

I yttrande den 13 december 1989 anförde domkapitlet följande.

Anmälan är föranledd av en vigsel mellan Eva Enqvist och Sten Fensel den 3 oktober 1989, som förrättats av komminister Ingrid Eriksson. Anmälarens, Fritz-Axel Wiesel, skrivelse avser huruvida det var formellt riktigt och lämpligt av komminister Ingrid Eriksson att förrätta vigseln. Vidare önskar anmälaren få kyrkoherde Jan Odencrants agerande i frågan granskad.

Domkapitlet har utöver ingivet skriftligt material tagit telefonkontakt med överläkaren Anders Alm, avdelningssjuksköterskan Maud Skog samt haft samtal med komminister Ingrid Eriksson vid besök på domkapitlet.

Av det skriftliga materialet framgår att hindersprövningen i rent yttre formell mening genomförts på ett korrekt sätt. Vid vigselakten har två vittnen, Ingrid Wiréen och Ingvar Knutsén, varit samtidigt närvarande. Någon formell felaktighet har heller inte konstaterats beträffande själva vigselakten.

Av den utredning, som domkapitlet har gjort, framgår att komminister Ingrid Eriksson före vigseln samrått med överläkaren Anders Alm beträffande lämpligheten att viga Eva Enqvist. Alm har därvid avrått från detta av medicinska skäl. Alm har i skrivelsen daterad 1989-10-20 bl.a. intygat att patienten mentalt fungerar på en nivå som inte tillåter henne att inse konsekvenserna av sitt handlande. Ingrid Eriksson har

också samrått med sin arbetsledare, kyrkoherde Jan Odencrants. Efter vigseln har en psykologisk undersökning av Eva Enqvist företagits. Av den framgår att hon är gravt dement och inte varit kapabel att inse innebörden av den handling som företagits.

Domkapitlet finner att Odencrants i samtal med Ingrid Eriksson borde ha givit henne ett klart råd att ej viga med hänsyn till den uppgift han själv säger sig ha fått, nämligen att det förelåg demensproblem.

Domkapitlet ser ytterst allvarligt på den inträffade händelsen och anser att vigseln inte skulle ha genomförts mot klinikchef Alms inrådan. Komminister Ingrid Eriksson har emellertid försäkrat att hon handlat i en övertygelse att Eva Enqvist verkligen önskade vigas med Sten Fensel och att hon förstod innebörden såväl av hindersprövning som vigsel. Domkapitlet finner därför att Ingrid Eriksson ej uppsåtligt åsidosatt vad som åligger henne i hennes anställning som präst.

Domkapitlet vidtar inga ytterligare åtgärder i ärendet.

Domkapitlets akt inkom till JO.

JO Ragnemalm beslöt därefter inleda förundersökning enligt följande: "Vad som framkommit i domkapitlets utredning och vid ett protokollfört samtal med överläkaren Anders Alm ger anledning till antagande, att brott enligt 20 kap. 1 § brottsbalken har begåtts. Jag beslutar därför att inleda förundersökning angående sådant brott och uppdrar efter samråd med riksåklagaren åt kammaråklagaren vid åklagarmyndigheten i Stockholm Alice Stenholm att utföra förundersökningen."

Förundersökning genomfördes.

JO Ragnemalm beslöt därefter att åtal skulle väckas mot Ingrid Eriksson för tjänstefel enligt följande gärningsbeskrivning:

Ingrid Eriksson, komminister i Vantörs församling, har den 3 oktober 1989 på Högdalens sjukhus i Stockholm vigt samman Eva Enqvist och Sten Fensel.

Eriksson har härvid uppsåtligt eller av oaksamhet åsidosatt vad som gällt för uppgiften genom att förrätta vigseln, trots att hon insett eller i vart fall haft skälig anledning antaga, att Enqvist på grund av grav presenil demens saknat rättslig handlingsförmåga.

I dom den 24 oktober 1991 anförde Stockholms tingsrätt (majoriteten, ordförande chefsrådmannen Ylva Häckner-Gille) följande i domskälen.

Ingrid Eriksson har bestritt ansvar och har vidare uppgivit: Hon hade arbetat tre år som sjukhuspräst på Högdalens sjukhus. Hon fick kontakt med Eva Enqvist och Sten Fensel. Eva Enqvist blev mycket glad vid Sten Fensels besök. Han var mycket mån om henne och mycket omtänksam. Han tycktes alltid veta vad hon önskade sig och skämde bort henne. Eva Enqvist verkade mycket fäst vid Sten Fensel; hon tittade på honom och såg lycklig ut. — Ingrid Eriksson uppfattade att Eva Enqvist hade en stark egen vilja. Hon kunde resa sig och lämna Sten då hon inte ville vara kvar längre. Hon kunde säga ja men även nej. Hon nickade eller skakade på huvudet och visade mycket tydligt då hon inte ville något. Däremot saknade hon förmåga att uttrycka sig med ord och man kunde inte föra djupa samtal med henne; hon verkade då som om hon var borta i sin egen värld. Hon verkade dock förstå vad som sades. — Ingrid Eriksson talade ofta med Sten Fensel bl a om att han måste leva sitt eget liv, men han levde helt för Eva. — Troligen våren 1989 berättade Sten Fensel att han kände

sig motarbetad av Evas släkt. Han ville besöka henne mera än som var möjligt. Eva hade nu en släkting som god man, vilket Sten Fensel uppfattade negativt. Det hände att Eva inte var på plats då han ville besöka henne. Han började tala om att om han blev Evas make skulle han få större rättigheter och kunna besöka henne varje dag och stå henne närmare. Han berättade att han varit sambo med Eva i 12 år. Han tog upp frågan om giftermål många gånger, oftast i Evas närvaro. Ingrid Eriksson ansåg det inte onormalt att de fick gifta sig. Hon uppfattade att det var Evas vilja. Hon sade dock till Sten Fensel att hon inte visste om vigseln kunde genomföras med anledning av Evas sjukdom. Sten Fensel tog också upp ekonomiska och juridiska frågor men Ingrid Eriksson sa ifrån att hon inte ville tala om dem. Ingrid Eriksson kontaktade Alm om äktenskapsplanerna. Alm uttryckte tveksamhet och ansåg att vigsel var olämpligt. Han åtog sig att ta upp frågan med Sten Fensel. Ingrid Eriksson uppfattade Alms inställning som väldigt vag. Han yttrade ungefärligen att det var medicinskt och juridiskt tvivelaktigt men moraliskt skulle det vara riktigt med giftermål. "Det är bäst för Eva om hon får gifta sig." Ingrid Eriksson talade också med sin chef, kyrkoherden Jan Odencrants, en tid före hindersprövningen. Hon berättade att det var en senildement patient på avdelning 1 på Högdalens sjukhus som ville gifta sig. Dagen före vigseln besökte hon Eva Enqvist som då verkade sämre. Hon uppsökte på nytt Odencrants och talade om att hon oroade sig för att patienten nu var så dålig att hon inte ens skulle kunna upprepa vigsellöftena. Odencrants försäkrade henne att det räckte att brudparet svarade ja. Han nämnde också att man var skyldig att viga bosatta i församlingen och att om inte Ingrid Eriksson ville viga skulle han be någon annan präst förrätta vigseln. — Ingrid Eriksson bevittnade namnteckningarna på ansökan om hindersprövning. Övrig text hade Sten Fensel fyllt i. Ingrid Eriksson frågade Eva Enqvist om hon visste att det var en hindersprövning som skulle leda till att hon skulle gifta sig med Sten Fensel. Eva Enqvist svarade ja. På frågan "Förstår Du vad jag talar om Eva" svarade hon också ja. Till vigseln hade Ingrid Eriksson ordnat blommor, organist och bröllopsvittne. Hon var osäker på om vigseln skulle gå att genomföra och hade underrättat organisten om detta. Omedelbart före vigseln, i kapellet, berättade hon för Eva att Eva nu skulle gifta sig med Sten Fensel och frågade om hon ville det. Hon svarade direkt ja. Ingrid Eriksson uppfattade att hon menade det. Eva Enqvist kunde inte säga efter vigsellöftena men på frågan om hon tog Sten Fensel till sin man svarade hon "ja tack" och såg mycket lycklig ut. "Hon strålade hela hon". Hon förstod vad det var frågan om. Ingrid Eriksson besökte Eva påföljande dag och fick även då intryck av att Eva Enqvist förstod att hon gift sig. — Någon dag efter vigseln sade Alm till Ingrid Eriksson: "Du har inte gjort något fel, Du har handlat efter Din övertygelse." På frågan varför han inte hindrat henne svarade han att han inte ville hindra henne i hennes ämbetsutövning. — Ingrid Eriksson skulle inte ha förrättat vigseln om hon uppfattat att Alm direkt avrätt henne och inte heller om hon trott att Eva Enqvist inte förstod innebörden.

På åklagarens begäran har såsom vittnen hörts Maj-Britt Wiesel, Eva Enqvists syster Frideborg Alterfors, Sten Fensel, Anders Alm och avdelningsföreståndaren vid Högdalens sjukhem leg sjuksköterskan Maud Skog. På Ingrid Erikssons begäran har Jan Odencrants hörts såsom vittne. Såsom skriftlig bevisning har — förutom vigselattesten och ansökan om hindersprövning, åklagaren åberopat ett den 12 oktober 1989 av legitimerade psykologen Jane Cars utfärdat psykologutlåtande.

Åklagaren har åtalat Ingrid Eriksson för tjänstefel under påståendet att hon förrättat vigseln trots att hon insett eller i allt fall haft skälig anledning anta att Eva Enqvist på grund av grav presenil demens saknat rättslig handlingsförmåga.

Enligt numera gällande svensk lagstiftning finns bland äktenskaps hinder inte upptaget annat än underårighet, släktskap och att den som redan är gift inte får ingå äktenskap. Däremot är det inte längre uttryckligen föreskrivet hinder för bl a sinnessjuka eller sinnesslöa att ingå äktenskap och god mans samtycke krävs inte. En förutsättning för att ingå äktenskap är dock enligt vedertagen uppfattning, att parterna har rättslig handlingsförmåga. Part måste själv vilja ingå äktenskap och förstå innebörden av sin viljeförklaring.

Vad först gäller frågan om Eva Enqvist haft rättslig handlingsförmåga, med vilket i detta fall enligt tingsrättens mening bör förstås att hon kunnat inse att hon skulle viga sig med Sten Fensel och att hon ville detta, har vittnet Alm såsom sin uppfattning uttalat, att Eva Enqvist sommaren 1989 var gravt dement (åldersförvirring, nedsatt minnesförmåga). Hennes minnesfunktion var sålunda ytterst dålig och hon hade dålig uppfattning om tid och rum. Hon kunde dock svara ja och nej, följa givna tillsägelser och skriva sitt namn. Alm ansåg att hon inte mentalt varit i sådant skick att hon kunde inse vad hon gjorde. Även psykologutlåtandet utmynnar i slutsatsen att Eva Enqvist var gravt dement.

Ingrid Eriksson har uppgivit, att hon inte ansett att Eva Enqvist var så dålig mentalt att hon inte kunde förstå innebörden av vigseln. Av utredningen framgår, att Eva Enqvist och Sten Fensel, som sammanbott 12 år, var djupt fästade vid varandra. Bl a vittnet Maud Skog, som är ett "neutralt" vittne i den meningen, att hon inte har något eget intresse i saken eller någon intressegemenskap med Sten Fensel eller släktingarna, har omvitnat den glädje Eva Enqvist visat vid Sten Fensels besök och den samhörighet som tycktes förefinnas mellan dem. Hon har också berättat, att Eva Enqvist inte gav något förvirrat intryck vid samtal med henne. Hon levde dock i nuet. Ingrid Eriksson har tvekat om det riktiga i att förrätta vigseln men har ostridigt försökt inhämta råd från såväl överläkaren Alm som sin chef, Jan Odencrants. Hennes påstående att hon inte förstått att Alm bestämt avrått henne från vigseln är inte vederlagt. Härtill kommer att hon knappast kan ha uppfattat Odencrants på annat sätt än att denne önskade att hon skulle viga sig. Sammantaget finner tingsrätten klarlagt, att Ingrid Eriksson utfört vigseln med övertygelsen att Eva Enqvist förstod att hon gifte sig med Sten Fensel och önskade detta. Tingsrätten finner vid sådant förhållande inte att hon åsidosatt vad som gäller för hennes uppgift att som präst förrätta vigsel. Hon skall därför frikännas från ansvar.

Svea hovrätts dom

Sedan domen överklagats av *JO Ragnemalm* anförde Svea hovrätt, avd. 5 (hovrättsråden Gertrud Holmquist och Rolf Lundmark, tf hovrättsassessorn Beatrice Hernqvist jämte nämnd, nämndemännen skiljaktiga) i dom den 2 oktober 1992 följande i domskälen.

Enligt gällande rätt är de lagstadgade äktenskapshindren tre till antalet. De är enligt 2 kap äktenskapsbalken ej uppnådd artonårsålder (1 §), nära släktskap mellan kontrahenterna (3 §) och bestående äktenskap

för någon eller båda av dem (4 §). Fram till den 1 januari 1989 gällde dessutom enligt den då upphävda 2 § ett krav på samtycke av förmyndaren när en omyndigförklarad person önskade gifta sig.

I tidigare gällande rätt har det förekommit ett betydande antal andra legala äktenskapshinder, vilka successivt har avskaffats. Den senaste större reformen på området vidtogs år 1973, då bl a hindret för den som är sinnessjuk eller sinnesslö att ingå äktenskap togs bort (prop 1973:32, LU20, rskr 256). Detta innebar att det inte längre i svensk äktenskapsrätt fanns några speciella regler om mentala sjukdoms- och abnormtillstånd (de s k medicinska äktenskapshindren), något som dock ändå inte ansågs innebära att äktenskapskontrahenternas mentala tillstånd i fortsättningen saknade all betydelse. I propositionen angavs att det oskrivna kravet för en överenskommelse om äktenskap, nämligen att parterna besitter rättslig handlingsförmåga, alltså skulle gälla; vigsel skulle därför vägras, sades det, om någon av parterna saknade rättslig handlingsförmåga — t ex på grund av sinnessjukdom, allvarlig psykisk utvecklingsstörning eller tillfällig rubbning av själsverksamheten såsom berusning. Samtidigt framhölls att de dittillsvarande reglerna om medicinska äktenskapshinder hade klara negativa effekter. De innebar, sades det, en för nutida uppfattning främmande särbehandling av psykiskt sjuka och avvikande i förhållande till dem som lider av kroppsliga sjukdomar och handikapp och kunde bidra till att befästa deras främlingskap i samhället. För många av dem som omfattades av den dåvarande regleringen skulle ett äktenskap, anfördes det, otvivelaktigt kunna vara av stort värde och underlätta deras anpassning. Någon närmare vägledning om hur avvägningen i det enskilda fallet skulle göras gavs inte.

Lars Tottie har i Äktenskapsbalken och promulgationslag m m, 1990, s. 51, utvecklat problematiken enligt följande. I detta liksom i andra sammanhang gäller att den rättsliga handlingsförmågan måste bedömas i förhållande till den rättshandling det är fråga om. Med den utgångspunkten kan det när det gäller rättshandlingsförmåga i förhållande till ingående av ett äktenskap inte krävas att parten kan förstå innebörden eller bedöma följderna av rättshandlingar i allmänhet och särskilt inte av mer invecklade sådana. Det som torde böra krävas är att en part har förmåga att förstå vad det i stort innebär att ingå äktenskap och fatta att han därigenom ikläder sig vissa förpliktelser gentemot andra maken. Kraven torde alltså inte kunna ställas högt och en vigselförrättare, som vill vägra vigsel på den grunden att en part saknar rättslig handlingsförmåga, bör ha starka skäl för sin ståndpunkt.

Hovrätten anser att den av Tottie gjorda beskrivningen av innebörden i begreppet rättslig handlingsförmåga i samband med vigsel måste anses överensstämma med gällande rätt och skall utgöra utgångspunkt för bedömningen vilka krav som kan ställas på en vigselförrättare.

Till stöd för påståendet att Eva Enqvist saknade rättslig handlingsförmåga att ingå ett äktenskap har åklagaren åberopat dels två skriftliga utlåtanden upprättade av Anders Alm respektive psykologen Jane Cars några veckor efter vigseln, dels Anders Alms vittnesuppgifter. Denna utredning får anses ge tillräckligt stöd för slutsatsen att Eva Enqvist vid tidpunkten för vigseln saknade den förmåga att förstå innebörden av vad hon gjorde som har redovisats ovan som minimikrav. Eva Enqvist måste därför anses ha saknat rättslig handlingsförmåga att ingå äktenskap.

När det därefter gäller frågan om Ingrid Eriksson insåg att Eva Enqvist saknade rättslig handlingsförmåga i den angivna bemärkelsen anser hovrätten att följande omständigheter särskilt bör beaktas.

Ingrid Eriksson hade haft en nära och personlig kontakt med både Eva Enqvist och Sten Fensel i närmare ett års tid. Även om hon själv

inte var medicinskt kunnig hade hon under den tiden kunnat skapa sig en uppfattning om Eva Enqvist som kanske var grundligare än vårdpersonalens. Både Alm och avdelningssköterskan Maud Skog har omvittnat att Eva Enqvist kunde ge intryck av att vara mer medveten än hon, mot bakgrund av den medicinska utredning som numera föreligger, faktiskt kunde ha varit. Alm har visserligen i hovrätten uppgett att han anser sig tydligt till Ingrid Eriksson ha angett att Eva Enqvist inte var kapabel att ingå äktenskap. Alm har dock här också bekräftat Ingrid Erikssons uppgifter om vad han lagt till vid ett senare samtal mellan dem om den moraliska och mänskliga aspekten av ett giftermål. Med hänsyn till de förhållanden under vilka samtalen mellan Alm och Ingrid Eriksson ägde rum och den vaghet som uppenbarligen kom att prägla Alms senare besked, kan det enligt hovrättens mening inte uteslutas att Ingrid Eriksson med visst fog missuppfattade hans ståndpunkt. Åklagaren har också framhållit som särskilt besvärande för Ingrid Eriksson att Eva Enqvist vårdades på en låst avdelning. Alm har emellertid uppgett att Eva Enqvist inte var föremål för s k psykiatrisk tvångsvård enligt den särskilda lagen om sådan vård och att låsanordningarna, som var utformade som kodlås, motiverades mer av behovet att hindra rörliga men förvirrade patienter från att gå ut ensamma än av patienternas mentala hälsa i sig. Inte heller den låsta avdelningen kan därför anses ha gett Ingrid Eriksson något entydigt besked om Eva Enqvists psykiska tillstånd. Tillsammans taget finner hovrätten därför att Ingrid Erikssons uppgift att hon inte insett att Eva Enqvist var så dålig mentalt att hon inte kunde förstå innebörden av vigseln måste godtas. Ingrid Eriksson har alltså inte uppsåtligen åsidosatt vad som har gällt för uppgiften som vigselförrättare.

I andra hand har åklagaren, som talan får förstås, gjort gällande att Ingrid Eriksson har förfarit oaktsamt när hon vigde Eva Enqvist, eftersom Ingrid Eriksson i vart fall hade skälig anledning att anta att Eva Enqvist saknade rättslig handlingsförmåga. Hovrätten gör här följande bedömning.

Ingrid Eriksson har uppenbarligen varit tveksam till om hon borde viga Eva Enqvist och Sten Fensel. Hon har vidtagit en rad åtgärder för att undanröja denna tveksamhet. Hon har sålunda bl a haft flera samtal med Anders Alm och med sin närmaste chef Jan Odencrants. När hon därefter och efter moget eget övervägande kom till slutsatsen att Eva Enqvist hade tillräckliga själsförmögenheter att inse vigselns betydelse, kan det inte rimligen hållas emot henne som straffbar oaktsamhet att hon inte ändå vägrade att viga Eva Enqvist och Sten Fensel på grund av att det fortfarande kunde finnas utrymme för ett visst tvivel. Det skall, som har redovisats tidigare, föreligga starka skäl för en vigselförrättare att vägra viga på grund av att en part saknar rättslig handlingsförmåga. Hovrätten finner därför att åtalet för tjänstefel inte heller kan bifallas på denna grund.

Tingsrättens domslut skall alltså stå fast.

JO:s revisionsinlaga

JO Wahlström överklagade hovrättens dom. Yttrande från Socialstyrelsen infordrades. JO anförde därefter i sin revisionsinlaga bl.a. följande.

Till utvecklande av grunderna för min talan får jag anföra följande.

Kort om den rättsliga bakgrunden

Utöver personliga förändringar i två människors liv innebär ett äktenskap i rättsligt hänseende att en rad regler i fråga om både rättigheter och skyldigheter skall tillämpas på makarna, t.ex. regler inom skatterätten, arvsrätten och socialförsäkringsrätten. Äktenskapet får därför betydelse för de båda makarna såväl inbördes som i förhållande till tredje man och till samhället i stort. Det är mot denna bakgrund som det har ansetts utgöra ett primärt samhälleligt intresse att reglera formerna för äktenskaps ingående och upplösning.

En vigsel skall föregås av en hindersprövning, dvs. en prövning av de lagliga förutsättningarna för att mannen och kvinnan skall få ingå äktenskapet.

Vigseln måste också uppfylla vissa formkrav för att ett äktenskap skall komma till stånd. Den skall förrättas av någon som äger behörighet att viga. Man och kvinna skall vara samtidigt närvarande och var för sig på fråga av vigselförrättaren ge till känna att de samtycker till äktenskapet. Vigselförrättaren skall förklara dem vara äkta makar. Detta utgör de konstitutiva momenten i vigseln.

Sverige har genom att tillträda skilda internationella konventioner förbundit sig att upprätthålla vissa grundläggande krav på äktenskaps ingående. Till dessa grundläggande krav hör krav på de blivande makarnas fria och fullständiga samtycke.

Det föreligger inte något formellt hinder mot att personer som lider av psykisk sjukdom eller har nedsatta psykiska funktioner ingår äktenskap. Dock måste de blivande makarna besitta rättslig handlingsförmåga i den meningen att de har förmåga att inse vad det innebär att ingå äktenskap, liksom vilka anspråk som därigenom ställs på dem (jfr prop 1945:77, s 25 f och 1948:178, s 18 f).

Före år 1945 fick inte den som var sinnessjuk eller sinnesslö ingå äktenskap. År 1945 infördes emellertid en dispensmöjlighet för sådana personer att ingå äktenskap. I samband med en ändring i dispensregeln uttalade departementschefen (prop. 1948:178, s 18 f) att då det uppställt krav på rättslig handlingsförmåga hos sökanden innebar detta givetvis att utvecklingen av hans förstånd måste ha nått en viss minimigräns. Det borde emellertid beaktas att det inte var fråga om sökandens förmåga att fatta innebörden eller bedöma följderna av rättshandlingar i allmänhet och särskilt ej av mera invecklade sådana. Vad som borde krävas var att han hade förmåga att förstå vad det innebär att ingå äktenskap och fatta vilka anspråk som därigenom ställs på honom. I enlighet med detta borde vid prövning av dispensfrågan huvudvikten fästas vid hans omdöme i fråga om äktenskapet och betydelsen därav. En utredning om hans allmänna intelligensålder kunde vara till nytta vid denna prövning men borde endast få tjäna som ett hjälpmedel. Uttalandet får ses mot bakgrund av diskussionen om att en lägre intelligensålder än ca 12 år innebar rättslig inkapacitet.

I samband med att man år 1973 slutligt avförde sinnessjukdom och sinnesslöhet som hinder mot äktenskap framhölls i förarbetena att i de fall där den sinnessjuka eller sinnesslöe inte är mer sjuk eller abnorm än att han kan uppta en samlevnad med en annan människa och är beredd att ingå äktenskap bör — utöver det allmänna kravet på rättslig handlingsförmåga — inga särskilda hinder resas mot äktenskapet (SOU 1972:41, s 136).

I doktrinen (Lars Tottie, Äktenskapsbalken och promulgationslag m.m., s 51) har uttalats att det förhållandet att äktenskapsförbudet för

sinnessjuka och sinnesslöa har upphävts inte innebär att äktenskapskontrahenternas mentala tillstånd saknar all betydelse. För en överenskommelse om äktenskap gäller nämligen det grundläggande, oskrivna kravet att parterna skall ha rättslig handlingsförmåga, dvs ha förmåga att fatta innebörden av den rättshandling som de vidtar. Kraven torde alltså inte kunna ställas högt och en vigselförrättare, som vill vägra vigsel på grund av att en part saknar rättslig handlingsförmåga, bör ha starka skäl för sin ståndpunkt. Jag återkommer till denna fråga i det följande.

En vigsel är giltig även om någon av makarna saknat rättslig handlingsförmåga att ingå äktenskap. Brist i parts samtycke, t.ex. att part varit utsatt för tvång, svek eller att part varit sinnessjuk, rubbar inte giltigheten (Schmidt, Äktenskapsrätt, femte uppl. s. 41 och Tottie, s 70).

Det åligger vigselförrättaren att vid vigseln utröna att båda de blivande makarna av fri vilja önskar ingå äktenskap, liksom att de besitter rättslig handlingsförmåga i den mening som angetts ovan. Om det inte i samband med hindersprövningen har framkommit att någon av dem saknar rättslig handlingsförmåga, utan detta upptäcks först vid vigseln, skall sålunda vigsel inte förrättas.

En vigselförrättares uppgifter att förvissa sig om att en korrekt hindersprövning har skett, att genomföra vigseln i föreskriven ordning och att ombesörja att äktenskapet blir registrerat är uppgifter som har ålagts honom av staten. Vigselförrättarens fullgörande av dessa uppgifter utgör myndighetsutövning. Detta har bl.a. till följd att vigselförrättaren kan göras straffrättsligt ansvarig enligt 20 kap. 1 § brottsbalken och att staten kan bli skadeståndsskyldig enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen för skada som vigselförrättaren har vållat genom fel eller försummelse (Tottie s 73).

Det kan här inflikas att det självfallet ställs samma krav på en kyrklig vigselförrättare som på en borgerlig. Båda måste iaktta de formella regler som bär upp bestämmelserna om vigsel.

Omständigheterna i det aktuella fallet

Eva Enqvist vårdades sedan hösten 1987 på Högdalens sjukhus på en avdelning avsedd för senildementa patienter. Hon avled på sjukhuset den 6 mars 1990 som en följd av den sjukdom som vållade hennes mentala nedsättning.

Ingrid Eriksson tillfrågade under sommaren 1989 överläkaren vid Högdalens sjukhus Anders Alm, som ansvarade för vården av Eva Enqvist, om Eva Enqvist kunde ingå äktenskap. Anders Alm förklarade att det fanns medicinska och juridiska hinder mot äktenskap. Anders Alm har i hovrätten på upprepade frågor framhållit att han var tydlig i sitt svar. Detta vinner också stöd i den journalanteckning som Anders Alm gjorde den 30 augusti 1989.

Läkarutlåtande av överläkare Anders Alm (förundersökningsprotokollet s 6) och psykologutlåtande av Jane Cars (förundersökningsprotokollet s 9—10) beträffande Eva Enqvists status i oktober 1989 ger vid handen att hennes mentala kapacitet var synnerligen nedsatt. Hon saknade bl.a. orientering i tid och rum och till person. Anders Alm har i hovrätten uppgett att Eva Enqvist stod på en 2—3-åringens mentala nivå. Enligt Anders Alm stod det klart även för utomstående att Eva Enqvist var mycket gravt dement. Socialstyrelsens rättsliga råd har i yttrande den 12 januari 1993 gett uttryck för samma uppfattning.

Utredningen ger alltså entydigt vid handen att Eva Enqvist vid tidpunkten för såväl hindersprövningen som vigseln led av så grav demens att hon var ur stånd att göra en bedömning av vad ett äktenskap innebar.

För att en vigsel skall få genomföras förutsätts en aktiv viljeförklaring av både kvinnan och mannen, dels i samband med hindersprövningen, dels vid själva vigselakten. I detta fall var endast en av parterna, nämligen mannen, aktiv för att få äktenskapet till stånd. Ingrid Eriksson har själv medgett att det var Sten Fensel som agerade aktivt i frågan. Det ålåg Ingrid Eriksson att förvissa sig om att både mannen och kvinnan önskade ingå äktenskap. När en av parterna som i detta fall på grund av sjukdom har kraftigt nedsatt mental kapacitet är det självfallet särskilt viktigt att utreda om denna person agerar av egen fri vilja.

Eva Enqvist förmådde inte lämna några uppgifter till grund för ansökan om hindersprövning utan Sten Fensel svarade helt för dessa, dvs även för de uppgifter som rörde Eva Enqvist. Sten Fensel fick visa Eva Enqvist var hon skulle skriva sitt namn. Eva Enqvists passiva förhållningssätt vid hindersprövningen borde åtminstone ha föranlett Ingrid Eriksson att diskutera det förestående äktenskapet med Eva Enqvist utan att Sten Fensel var närvarande, vilket inte skedde. Genom att Ingrid Eriksson lät mannen tala för båda åsidosattes med hänsyn till omständigheterna ett av de grundläggande kraven för en korrekt handläggning. Även vid vigseln var Eva Enqvist passiv.

Ingrid Eriksson hade före vigseln diskuterat med sin kyrkoherde att Eva Enqvist inte kunde förväntas klara av att upprepa vigsellöftet. Hon hade då fått beskedet att det var tillräckligt att Eva Enqvist genom ett klart och entydigt ja samtyckte till äktenskapet.

Ingrid Eriksson valde att formulera sig mycket förenklat. På Ingrid Erikssons fråga om Eva Enqvist ville ta Sten Fensel till sin äkta man svarade hon "ja tack", vilket inte kan anses vara ett adekvat svar. Senast vid denna tidpunkt borde Ingrid Eriksson ha avbrutit vigselförrättningen. Ingrid Eriksson försökte också, såsom föreskrivs i kyrkohandboken, förestäva löftet men detta kunde Eva Enqvist, som Ingrid Eriksson hade misstänkt, inte säga efter på ett normalt sätt.

Enligt det ovan — — — angivna uttalandet i doktrinen krävs starka skäl för att en vigselförrättare skall vägra vigsel på den grunden att någon part saknar rättslig handlingsförmåga. Ståndpunkten att det krävs starka skäl för att vägra vigsel har självfallet goda skäl för sig under förutsättning att båda de blivande makarna klart och tydligt har gett uttryck för sin vilja att ingå äktenskap. I ett fall som detta, där endast ena parten framställt ett uttryckligt önskemål om att ingå äktenskap och den andra parten har en synnerligen nedsatt mental kapacitet och förhåller sig helt passiv, kommer emellertid saken i ett annat läge. Det förhållandet att brister i den rättsliga handlingsförmågan hos någon av parterna inte gör en vigsel ogiltig är enligt min mening något som härvid måste vägas in i bilden. Om kraven på de skäl som skall föreligga för att en vigselförrättare skall kunna vägra att genomföra en vigsel ställs alltför högt, blir konsekvensen att människor med kraftigt nedsatt mental kapacitet ställs utanför rättsreglernas skydd. Om man skulle godta att det förhållandet att en av de blivande makarna enligt medicinsk bedömning står på en 2—3-årigs mentala nivå, vilket var fallet med Eva Enqvist, inte utgör tillräckliga skäl för en vigselförrättare att vägra att förrätta vigsel, har man i praktiken fullständigt urholkat kravet på rättslig handlingsförmåga för ingående av äktenskap.

Jag delar således tingsrättens och hovrättens uppfattning att det är klarlagt att Eva Enqvist vid tidpunkten för vigseln saknade den rättsliga handlingsförmåga som krävs för att ingå äktenskap.

Ingrid Eriksson underlät att göra den objektiva bedömning huruvida det fanns lagliga förutsättningar för mannen och kvinnan att ingå äktenskapet som åligger en vigselförrättare. Genom att genomföra

vigseln mellan Eva Enqvist och Sten Fensel trots att Eva Enqvist saknade rättslig handlingsförmåga åsidosatte Ingrid Eriksson de krav som ställs på en vigselförrättare.

1994/95:JO1

Uppsåt eller oaktsamhet?

Uppsåt

Ingrid Eriksson kände som sjukhuspräst väl till under vilka former Eva Enqvist vårdades, nämligen på en avdelning avsedd för dementa patienter som saknade orientering i tid och rum. Ingrid Eriksson hade av den läkare som ansvarade för vården av Eva Enqvist fått besked att medicinska och juridiska hinder förelåg mot att Eva Enqvist ingick äktenskap. Enligt vad Socialstyrelsens rättsliga råd har uttalat och vad Anders Alm har uppgett var det tydligt även för en lekman att sjukdomen innebar att Eva Enqvists mentala förmåga var synnerligen nedsatt. Ingrid Eriksson hade också själv medverkat vid ansökan om hindersprövning och kunnat konstatera vilka brister som förelåg. Ingrid Eriksson, som enligt egen uppgift hade känt Eva Enqvist i ca ett år före vigseln, hade enligt min mening för uppsåt erforderlig insikt om Eva Enqvists sjukdomstillstånd.

Ingrid Eriksson tvekade in i det sista om hon skulle genomföra vigseln eller inte. Hon lät till slut frågan bli beroende av om Eva Enqvist på dagen för vigseln föreföll kapabel att medverka. Redan av detta följer att Ingrid Eriksson var väl medveten om att Eva Enqvists sjukdom i sig utgjorde ett hinder mot vigsel. Om Ingrid Eriksson hade varit osäker på hur det förhöll sig i detta hänseende hade det varit en naturlig åtgärd att be läkaren närvara vid vigseln för att hjälpa henne med bedömningen av om Eva Enqvist hade rättslig handlingsförmåga att ingå äktenskapet eller ej. Ingrid Eriksson höll i stället avsiktligt vårdpersonalen i okunskap om vad som förestod beroende på att hon inte ville försätta dem i en svår belägenhet om Eva Enqvists släktingar i efterhand skulle klaga på vigseln. Ingrid Eriksson underlät likaså avsiktligt att kontakta Eva Enqvists gode man för samråd angående vigseln av det skälet att denna var en släkting till Eva Enqvist.

Det hade också varit naturligt för en sjukhuspräst att omedelbart efter vigseln underrätta Eva Enqvists närmaste omgivning — vårdpersonal och släktingar — om giftermålet. Det framstår mot den bakgrunden som märkligt att Ingrid Eriksson först någon dag efter vigseln underrättade vårdpersonalen som i sin tur fick underrätta släktingarna. Hon medförde då en kopia av vigselattesten. Ingrid Eriksson har uppgett att hon ville se till att alla papper var i ordning, dvs att vigseln hade registrerats, innan hon vidarebefordrade nyheten.

Enligt min mening visar det ovan sagda att Ingrid Eriksson aktivt försökte dölja den förestående vigseln av det skälet att hon förstod att vigseln skulle hindras om det blev känt för sjukhuspersonalen att den skulle äga rum.

Anders Alm hade som ovan sagts påpekat att Eva Enqvists sjukdomstillstånd innebar att det fanns juridiska hinder mot en vigsel, dvs att hennes medicinska status innebar att hon saknade rättslig handlingsförmåga. Ingrid Eriksson ansåg emellertid att det juridiska var av underordnad betydelse. Hon lämnade därför avsiktligt den aspekten åt sidan i sin bedömning.

Den omständigheten att Ingrid Eriksson eventuellt ansåg att moraliska hänsyn, i motsats till medicinska och rättsliga, talade för en vigsel har inte gett henne rätt att åsidosätta grundläggande rättsliga krav när hon i egenskap av vigselförrättare svarade för myndighetsutövning.

Hovrätten har funnit att Ingrid Erikssons uppgift att hon inte insett att Eva Enqvist var så dålig mentalt att hon inte kunde förstå innebörden av vigseln måste godtas och att Ingrid Eriksson alltså inte uppsåtligt åsidosatt vad som har gällt för uppgiften som vigselförrättare. De omständigheter för vilka redogjorts ovan kan enligt min uppfattning emellertid inte leda till annan slutsats än att Ingrid Eriksson insett Eva Enqvists mentala tillstånd och att Ingrid Eriksson därför förfarit uppsåtligt då hon, med denna vetskap, förrättade vigseln mellan Eva Enqvist och Sten Fensel.

Oaktsamhet

Om Högsta domstolen finner att Ingrid Eriksson inte förfarit uppsåtligt, har hon enligt min mening i vart fall av oaktsamhet åsidosatt vad som gällt för hennes uppgift.

Frågan om Eva Enqvist, mot bakgrund av den psykiska nedsättning hon led av, överhuvudtaget ville ingå äktenskap och om hon var rättsligt kapabel att göra detta var de grundläggande moment som Ingrid Eriksson i egenskap av vigselförrättare måste klargöra. En självklar åtgärd i sammanhanget hade varit att vid ett enskilt samtal med Eva Enqvist försöka komma till klarhet i dessa frågor. Hon underlät emellertid detta.

Ingrid Eriksson lät sin egen subjektiva bedömning av Eva Enqvists psykiska status fälla avgörandet. Denna bedömning stod klart i strid med den medicinskt ansvarige läkarens bedömning. Ingrid Erikssons uppfattning i frågan om Eva Enqvists psykiska status saknade, vilket utredningen visar, totalt förankring i verkligheten. Socialstyrelsens rättsliga råd har förklarat att en lekman inte kan ha undgått att förstå att det förelåg en betydande psykisk nedsättning hos Eva Enqvist. Om Ingrid Eriksson ändå ansåg att Anders Alms bedömning av saken var felaktig eller om hon var osäker om dess riktighet, hade det ålegat henne att verka för att komma till slutlig klarhet i saken. Hon kunde exempelvis ha sökt få ett bättre underlag för sin bedömning genom ett skriftligt läkarutlåtande om Eva Enqvists psykiska status. Om det efter detta hade funnits utrymme för fortsatt tvivel om vigseln kunde genomföras, borde hon ha samrått med den gode man som förordnats för Eva Enqvist med uppgift bl.a. att sörja för hennes personliga angelägenheter.

Ingrid Eriksson samrådde visserligen med sin överordnade, kyrkoherden Jan Odencrantz, om det förelåg något hinder att förrätta vigseln. För att ett sådant samråd överhuvudtaget skall kunna åberopas som ansvarsbefriande – ävs enligt min mening att vissa grundläggande förutsättningar är uppfyllda. Först och främst måste den som begär rådet självfallet ingående redovisa allt det material som krävs som underlag för en korrekt bedömning. Vidare måste frågeställningen preciseras på ett sådant sätt att den tillfrågade har en möjlighet att dra riktiga slutsatser. I detta fall hade det ålegat Ingrid Eriksson att göra klart att det var Sten Fensel som var den pådrivande kraften och att det endast var han som uttryckligen hade begärt att paret skulle viga. Det hade vidare ålegat henne att i detalj redogöra för sina kontakter med Anders Alm och att dessutom närmare beskriva Eva Enqvists vårdssituation. Enbart en upplysning om att en person vistas på sjukhus, även om den informationen skulle ha inbegripit att hon vårdades på en viss avdelning, och att patientens läkare lämnat vissa besked är på intet sätt tillräckligt för den kvalificerade rättsliga bedömning som krävs i fråga om någon har tillräcklig rättslig handlingsförmåga att ingå äktenskap eller ej.

En naturlig åtgärd i sammanhanget kunde ha varit att be Jan Odencrantz träffa Eva Enqvist så att han själv kunde bilda sig en uppfattning om förutsättningarna för en vigsel.

Redan den omständigheten att Jan Odencrantz inte förefaller ha uppfattat frågan om Eva Enqvist som särskilt kontroversiell visar klart att Ingrid Eriksson inte har lämnat en tillräcklig information. Härtill kommer att Jan Odencrantz i nära anslutning till det inträffade i en skrivelse till domkapitlet framhöll att han inte fått vetskap om att Eva Enqvist var så sjuk som hon faktiskt var.

Jag anser således att de kontakter Ingrid Eriksson hade med sin överordnade inte kan anses tillräckliga.

Eftersom Ingrid Eriksson in i det sista var tveksam om vigseln kunde genomföras, hade hon även kunnat överlämna till någon tjänsteman inom församlingen med större kompetens att förrätta vigseln, särskilt som Jan Odencrantz erbjöd detta alternativ.

Hovrätten har uppenbarligen bedömt Ingrid Erikssons åtgärder för att undanröja den tveksamhet till vigselns genomförande som förelåg på grund av Eva Enqvists sjukdom vara tillfyllest. Jag har en annan uppfattning. Av vad jag ovan anfört framgår klart att Ingrid Eriksson långt ifrån vidtagit de åtgärder som hennes vetskap om Eva Enqvists sjukdom bort föranleda. I stället har hon vigt Eva Enqvist och Sten Fensel. Oaktamheten är vida allvarligare än hovrätten ansett och klart straffbar.

Är gärningen ringa?

Vid bedömningen av om ett felbeteende är straffbart såsom tjänstefel skall göras en helhetsbedömning av om gärningen är ringa. Är den ringa skall inte dömas till ansvar.

Vid bedömningen av om gärningen är ringa skall bl.a. frågan om någon har drabbats av skada eller om det har funnits en påtaglig risk för skada eller olägenhet vägas in. Enligt uppgift från såväl Eva Enqvists släktingar som från Sten Fensel vägrade Eva Enqvist, innan hon blev så sjuk att hon inte längre kunde bo hemma, att gifta sig med Sten Fensel.

Enligt min mening är redan den personliga kränkning som det innebär att viga en icke rättskapabel person som, innan hon insjuknade, klart hade gett uttryck för att hon absolut motsatte sig ett giftermål en sådan olägenhet som bör föranleda att gärningen inte bedöms som ringa.

Härtill kommer att en vigsel är giltig även om vigselförrättaren har genomfört den trots att någon av parterna saknade rättslig handlingsförmåga. Upplösning av äktenskapet kan endast ske genom äktenskapskillnad eller dödsfall. Också de omfattande rättsverkningar som följer med ett äktenskap innebär i sig att den som mot sin vilja vigs samman med en annan person har vållats olägenhet.

Ett skäl till att Eva Enqvist bestämt motsatte sig äktenskap var att hon var beroende av änkepension för sin försörjning. Hon hade i sitt tidigare äktenskap varit hemmafru och skulle få en väsentligt lägre pension som gift än som änka. Vigseln ledde till att hennes årliga pension sänktes med ca 30 000 kronor. Eva Enqvist kom således genom vigseln att åsamkas ett avsevärt ekonomiskt avbräck under sin återstående livstid.

Jag gör således gällande att Eva Enqvist genom vigseln tillfogades såväl olägenhet som skada.

En omständighet som också bör vägas in vid bedömningen av om gärningen skall anses som ringa är verksamhetens art. I prop. 1988/89:113 (s 25) har framhållits att inom områden där kraven på en

korrekt handläggning är särskilt stora kan det finnas anledning att göra en strängare bedömning än i andra fall. Som exempel har nämnts rättsväsendet. Med hänsyn till de ingripande rättsverkningar ett äktenskap innebär måste enligt min mening samma höga krav ställas på en vigselförrättare vad gäller korrekt handläggning. Detta framstår som särskilt motiverat eftersom det bara är i äktenskapsbalken uppräknade fel som leder till att en vigsel blir ogiltig. Som redan nämnts leder inte ens grava felaktigheter, som att någon av parterna saknat rättslig handlingsförmåga vid äktenskapets ingående, till ogiltighet.

Straffansvaret för tjänstefel tar i första hand sikte på brott som begås av personer med självständigt inflytande över myndighetsutövningen. En vigselförrättare har sådana självständiga uppgifter.

Jag vill avslutningsvis erinra om att Stockholms domkapitel har uttalat att man ser ytterst allvarligt på händelsen och anser att vigseln mellan Eva Enqvist och Sten Fensel inte borde ha genomförts mot Anders Alms inrådan. Uttalandet ger vid handen att Domkapitlet bedömer Ingrid Erikssons handlande som ett allvarligt åsidosättande av vad som åligger en vigselförrättare i Svenska kyrkan.

Mot den nu angivna bakgrunden kan jag inte finna att gärningen är ringa.

— — —

Åtalsjustering

Till förtydligande av gärningsbeskrivningen gör jag följande åtalsjustering.

"Ingrid Eriksson, komminister i Vantörs församling, har den 3 oktober 1989 på Högdalens sjukhus i Stockholm vigt samman Eva Enqvist och Sten Fensel. Eva Enqvist saknade på grund av grav presenil demens rättslig handlingsförmåga att ingå äktenskap.

Ingrid Eriksson har vid myndighetsutövning uppsåtligen åsidosatt vad som gällde för uppgiften genom att förrätta vigseln trots att hon bl.a. genom upplysning av läkare hade insikt om Eva Enqvists sjukdomstillstånd.

Alternativt görs gällande att Ingrid Eriksson vid myndighetsutövning av oaksamhet har åsidosatt vad som gällde för uppgiften genom att, sedan hon bl.a. av läkare upplysts om Eva Enqvists sjukdomstillstånd, förrätta vigseln utan att dessförinnan ha vidtagit tillräckliga åtgärder för att förvissa sig om huruvida Eva Enqvist trots sitt sjukdomstillstånd hade rättslig handlingsförmåga att ingå äktenskap.

Gärningen är inte att anse som ringa."

— — —

Övrigt

Sedan den nya tjänstefelsregeln i brottsbalken trädde i kraft har endast ett fåtal sådana mål kommit under Högsta domstolens prövning. Dessa mål gäller företrädesvis frihetsberövanden eller gärningar inom rättsväsendets område. Det nu aktuella målet gäller myndighetsutövning av annat slag men är också det av stort allmänt intresse bl.a. mot bakgrund av de omfattande rättsverkningar som följer av en vigsel. I målet aktualiseras dels frågan om vilken grad av rättslig handlingsförmåga som krävs för att en person skall kunna ingå äktenskap, dels vilka krav som skall ställas på samtycke därtill dels ock vilka åtgärder en vigselförrättare skall vidta för att förvissa sig om att lagliga förutsätt-

ningar föreligger för mannen och kvinnan att ingå äktenskapet. Jag har mot denna bakgrund ansett det vara av stor vikt för ledning av rättstillämpningen att talan prövas av Högsta domstolen.

1994/95:JO1

Högsta domstolens dom

Högsta domstolen (justitieråden Freyschuss, Gad, Danelius, Nilsson och Westlander) anförde följande i dom den 2 mars 1994.

En grundläggande förutsättning för att en vigsel skall få förrättas är att båda kontrahenterna är i ett sådant psykiskt tillstånd att de har rättslig handlingsförmåga med avseende på äktenskapets ingående. De måste sålunda ha inte endast en klart manifesterad vilja att ingå äktenskapet utan också förmåga att uppfatta den väsentliga innebörden av äktenskapet och dess rättsliga konsekvenser.

Utredningen i målet ger vid handen att Eva Enqvist vid tidpunkten för vigseln den 3 oktober 1989 led av en så långt gången demens att hon, som hovrätten funnit, inte kan anses ha varit rättsligt kapabel att ingå ett äktenskap. Det fanns därför inte lagliga förutsättningar för förrättande av vigseln.

Av vad nu anförts följer emellertid inte att Ingrid Eriksson kan fällas till ansvar för tjänstefel. Enligt 20 kap 1 § brottsbalken kan sådant ansvar ådömas henne endast om hon uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosatt sina åligganden och om gärningen med hänsyn till omständigheterna inte är att anse som ringa.

Ingrid Eriksson har i Högsta domstolen upplyst bl a följande. När Sten Fensel först förde frågan om giftermål på tal med henne, var hennes reaktion att en vigsel var omöjlig på grund av Eva Enqvists sjukdom. Emellertid fortsatte Sten Fensel att tala om saken, och Ingrid Eriksson funderade då länge på vad hon skulle göra. Hon visste att Eva Enqvist hade levtt tillsammans med Sten Fensel under många år, och hon hade kunnat konstatera att de var mycket fästa vid varandra. Detta talade för att det var moraliskt riktigt att låta dem förenas i äktenskap. Hon hade vid sina många sammanträffanden med Eva Enqvist också övertygats om att det var hennes önskan att gifta sig med Sten Fensel, och hon ansåg inte att Eva Enqvist hade så nedsatta själsförmögenheter att hon saknade möjlighet att ta ställning till giftermålet. Eftersom Ingrid Eriksson ändå på grund av Eva Enqvists sjukdomstillstånd kände sig osäker om hur hon skulle handla, rådfrågade hon både överläkaren Anders Alm, som var ansvarig för den medicinska vården av Eva Enqvist, och prosten Jan Odencrants, som var Ingrid Erikssons överordnade som präst. Hennes tveksamhet kvarstod ändå, och sedan hon verkställt hindersprövningen lät hon en viss tid förflyta innan hon bestämde en dag för vigseln. Även sedan hon bestämt en sådan dag, ansåg hon att vad som till sist borde bli avgörande var om Eva Enqvist på den fastställda dagen skulle vara i stånd att ge sitt samtycke till äktenskapets ingående. Före vigseln samtalade Ingrid Eriksson med Eva Enqvist. Hon fick därvid uppfattningen att Eva Enqvist förstod vad som förestod och att hon alltjämt önskade gifta sig med Sten Fensel.

Det saknas anledning att ifrågasätta Ingrid Erikssons uppgift att hon genom sina samtal med Eva Enqvist bibringats uppfattningen både att Eva Enqvist önskade ingå äktenskap med Sten Fensel och att hennes psykiska tillstånd inte hindrade henne att ta ställning till giftermålet. Vid sådant förhållande kan Ingrid Eriksson inte, genom att förrätta vigseln, anses ha uppsåtligt åsidosatt vad som ålegat henne i hennes tjänsteutövning.

När det sedan gäller frågan om Ingrid Eriksson handlat oaktsamt kan till en början konstateras att hon övervägt situationen omsorgsfullt och tagit god tid på sig innan hon fattade sitt beslut att förrätta vigseln. Under denna tid rådfrågade hon också Anders Alm och Jan Odencrants.

Enligt en journalanteckning den 30 augusti 1989 skulle Anders Alm som svar på Ingrid Erikssons förfrågan ha upplyst att Eva Enqvist enligt Anders Alms åsikt inte var kapabel att inse sin egen situation och än mindre att inse konsekvenserna av ett giftermål. Anders Alm har i Högsta domstolen bekräftat att han lämnat Ingrid Eriksson ett besked av sådant innehåll. Han hade sålunda på medicinska grunder avstyrkt det tillämnade äktenskapet, men samtalet hade också berört de mänskliga och moraliska aspekterna av frågan, varvid Anders Alm hade uttryckt förståelse för Ingrid Erikssons mera positiva inställning till en vigsel. Ingrid Eriksson har uppgivit att hon fäst stor vikt vid denna senare del av samtalet med Anders Alm. Hon hade därför inte uppfattat vad Anders Alm sagt som en helt negativ reaktion på hennes förfrågan om lämpligheten av att förrätta vigseln.

När det gäller Ingrid Erikssons kontakter med Jan Odencrants är klart att denne inte avrådde henne från att förrätta vigseln utan tvärtom erinrade om församlingens skyldighet att på begäran viga en församlingsmedlem. Det är däremot ovisst om Ingrid Eriksson gav Jan Odencrants tillräcklig information om Eva Enqvists demenstillstånd. Mycket tyder på att Jan Odencrants inte haft klart för sig att Eva Enqvists rättsliga handlingsförmåga kunde ifrågasättas, vilket kan ha berott på att Ingrid Eriksson inte framlagt saken på ett tydligt sätt för honom eller på att ett missförstånd uppstått av annan orsak.

Det får i vart fall antas att Ingrid Eriksson ansett sig inte ha från vare sig Anders Alm eller Jan Odencrants fått ett besked som innebar ett klart och entydigt avstyrkande av att hon skulle viga Eva Enqvist och Sten Fensel. Det förefaller snarare som om hon uppfattat situationen så, att det efter rådfrågningen ankom på henne att fatta ett beslut med ledning av vad hon själv ansåg vara moraliskt riktigt.

När Ingrid Eriksson till sist bestämde sig för att förrätta vigseln, måste hon visserligen anses ha bedömt Eva Enqvists psykiska tillstånd och förmåga att ingå äktenskap på ett felaktigt sätt. Emellertid berodde denna felbedömning inte på att hon fattat sitt beslut att viga Eva Enqvist på ett oöverlagt eller vårdslöst sätt. Tvärtom hade hon gjort sitt bästa för att, i ljuset av de konsultationer som hon funnit påkallade, söka nå fram till ett riktigt beslut. Hon har framhållit att hon saknade kunskaper i juridik, och det kan därför ha funnits anledning för henne att försöka skaffa sig klarare besked om vad som gällde i rättsligt hänseende. Hon hade emellertid redan konsulterat de två personer som låg närmast till att ge henne råd, och det kan inte läggas henne till last som straffbar oaktsamhet att hon inte fullföljde konsultationerna genom att ta kontakt med ytterligare personer. Inte heller kan under de föreliggande förhållandena den överskattning av Eva Enqvists psykiska förmåga som ledde Ingrid Eriksson till att förrätta vigseln medföra att hon skall anses ha gjort sig skyldig till straffbar oaktsamhet. Hovrättens frikännande domslut skall därför fastställas.

Fråga om Vägverkets rutiner för återlämnande av återkallade körkort vid spärrtidens utgång

(Dnr 2126-1993)

I en anmälan som kom in till JO den 8 juni 1993 anförde Stig Lindqvist bl.a. följande. Hans körkort återkallades genom Länsrättens i Skaraborgs län dom den 23 mars 1993 och spärrtiden bestämdes till två månader. Domen delgavs honom den 5 april 1993. Vägverket hade emellertid inte fått något besked om att domen var delgiven och återlämnade därför inte körkortet i rätt tid.

Vägverket (generaldirektören Per Anders Örtendahl) anförde i inhämtat yttrande följande angående gällande föreskrifter och rutiner:

Ett beslut om återkallelse skall enligt 45 § körkortslagen (1977:477)(KKL) delges den som beslutet rör. I 82 § körkortsförordningen (1977:722) (KKF) sägs att domstolen skall underrätta allmänna ombudet om sådan delgivning och att ombudet i sin tur skall underrätta länsstyrelsen. Det ankommer enligt 91 § KKF på länsstyrelsen att föra in uppgiften i körkortsregistret.

I fråga om spärrtidsberäkning finns bestämmelser i 38 § KKF. Vid återkallelse är utgångspunkten dagen för delgivningen utom i det fall ett körkort som är ogiltigt enligt 15 § första stycket 2 eller 3 KKL, överlämnas till polismyndighet. Spärrtiden räknas då från överlämnandet även om delgivning som avses i 45 § KKL sker vid en senare tidpunkt.

Det ankommer på Vägverket att lämna ut körkortet när spärrtiden har löpt ut under förutsättning att, som sägs i 42 § KKF, varken personutredning eller förarprov behövs och att länsstyrelsen under spärrtiden inte beslutat om krav på ansökan om körkortstillstånd.

De uppgifter som behövs för Vägverkets tillämpning av 42 § skall genom länsstyrelsens försorg antecknas i körkortsregistret. Rutinerna för utlämnande av återkallade körkort bygger därför i första hand på en registermässig bevakning. Körkortet lämnas för postbefordran samma dag som spärrtiden löper ut. Enligt 15 § KKL, i jämförelse med 22 § KKF, blir körkortet giltigt påföljande dag.

Under förutsättning att körkortsregistret innehåller korrekta uppgifter är risken för ett felaktigt eller underlåtet utlämnande mycket liten. De problem som uppkommer har därför närmast undantagslöst sitt ursprung i något tidigare led i hanteringen.

Vidkommande förhållandena i det aktuella ärendet anförde Vägverket följande:

Lindqvists körkort återkallades genom dom den 23 mars 1993. Spärrtiden bestämdes till två månader räknat från dagen för delgivningen av domen. Lindqvist delgavs domen den 5 april 1993 genom stämningsman. Han överlämnade då även körkortet. Intyg om delgivningen inkom till länsrätten den 6 april. Samma dag erhöll Vägverket (Körkortssektionen i Strängnäs) körkortet. I körkortsregistret antecknades att körkortet överlämnats.

Den 4 juni hade Lindqvist telefonkontakt med Vägverket i Strängnäs. Det fanns då ingen uppgift i körkortsregistret om delgivning av domen. Verket hade inte heller på annat sätt fått kännedom om delgivning. Efter kontakt med länsrätten översände domstolen per telefax en kopia av domen med anteckning om att delgivning skett den 5 april. Vägverket förde in denna uppgift i registret och lämnade samma dag körkortet för postbefordran till Lindqvist. I körkortsregistret är antecknat att körkortet är giltigt sedan den 6 juni.

Vägverket avslutade yttrandet med följande synpunkter:

När Lindqvist den 4 juni kontaktade Vägverket hade myndigheten ingen kännedom om att spärrtiden hade börjat löpa. Var misstaget begicks — vid domstolen, hos allmänna ombudet eller länsstyrelsen — har verket inte efterforskat. Allmänt kan verket inte finna annat än att de rutiner som tillämpas tillgodoser, utifrån de förutsättningar som lagstiftaren ställt upp, kravet på en rättsenlig och effektiv hantering. Misstag eller felaktigheter i enskilda fall kan aldrig undvikas.

En mer grundläggande fråga, och då bl.a. utifrån vad Lindqvist fört fram, är behovet av ändringar i 38 § KKF. Det som i vissa lägen kan verka stötande är att ett överlämnande av ett återkallat körkort till Vägverket inte i sig medför att spärrtid börjar löpa, medan så är fallet om det överlämnas till polismyndighet. Sista meningen i 38 § har sin bakgrund i bestämmelsen om omhändertagande av återkallat körkort, 23 § första stycket 4 KKL. Denna speciella reglering av spärrtidsberäkningen har tidigare ansetts svår att utvidga till ett överlämnande till Vägverket eftersom en del körkort överlämnas utan förklaring och i vissa fall utan avsändare. Förutsättningarna för en ändring undersöks dock och mycket talar för att verket senare kommer att föreslå regeringen justeringar i 38 § KKF.

JO Wahlström anförde i beslut den 20 oktober 1993 följande.

Det är uppenbart att ett misstag begåtts — vid Länsrätten i Skaraborgs län, hos allmänna ombudet i körkortsfrågor eller hos Länsstyrelsen i Skaraborgs län. Jag finner emellertid inte anledning att försöka utreda de närmare omständigheterna härvidlag.

Som framgår av Vägverkets yttrande är den rättsliga regleringen så utformad att Vägverkets rutiner för återlämnande av återkallade körkort vid spärrtidens utgång måste bygga på en registermässig bevakning. Det i sammanhanget aktuella personregistret är körkortsregistret, vilket i den del det här är fråga om förs av Vägverket (90 § första stycket körkortsförordningen jämförd med övergångsbestämmelserna till förordningen, 1992:1467, med instruktion för Vägverket). Vägverket är således såvitt avser bl.a. körkortsuppgifterna enligt datalagen (1973:289) registeransvarig för körkortsregistret. Under förutsättning att körkortsregistret innehåller de uppgifter som behövs för att Vägverket skall kunna fullfölja uppgiften att, så snart spärrtiden löpt ut, återställa körkortet till körkortsinnehavaren, synes de rutiner Vägverket redovisat inte innebära risk för felaktigt eller uteblivet återlämnande av ett återkallat körkort. Om däremot körkortsregistret innehåller felaktiga eller ofullständiga uppgifter i något betydelsefullt hänseende kan detta — som omständigheterna i detta ärende visar — få till följd att körkortet inte kommer att återlämnas i rätt tid. Ansvar för att

uppgiften om delgivningsdag förs in i körkortsregistret, vilket är en förutsättning för att verket skall kunna återställa ett återkallat körkort i rätt tid, åvilar emellertid, som ovan framgått, vederbörande länsstyrelse. Denna är i sin tur beroende av att domstolen underrättar allmänna ombudet om dag för delgivning av det beslut varigenom ett körkort återkallades och spärrtid bestämdes samt att allmänna ombudet lämnar uppgiften vidare till länsstyrelsen.

I ärendet är utrett att Vägverket den 6 april 1993 erhöll Stig Lindqvists körkort. Vid denna tidpunkt fanns det beslut varigenom körkortet återkallats infört i körkortsregistret. Någon uppgift om när beslutet delgivits honom fanns då inte i registret och fördes inte heller in innan Stig Lindqvist kontaktade Vägverket. Det förhållandet att det således av registret framgick att det fanns uppgift dels om återkallelsebeslutet och spärrtiden, dels om att körkortet lämnats in till Vägverket har inte föranlett verket att vidta någon åtgärd för att kontrollera om beslutet blivit delgivet. Det synes inte ingå i Vägverkets rutiner att göra sådana kontroller. Verket tycks i stället för att korrekt kunna fullgöra sin uppgift att i rätt tid återställa ett återkallat körkort helt förlita sig på att länsstyrelsen för in uppgiften i registret. Även om ansvaret för att delgivningsuppgift förs in i körkortsregistret enligt bestämmelserna i körkortsförordningen i första hand åvilar annan än Vägverket uppstår emellertid fråga om Vägverket på sätt som antyds i yttrandet kan anses vara helt utan ansvar för registrets ofullständighet i detta avseende.

Som framgått ovan är Vägverket för körkortsregistret i nu aktuell del registeransvarig enligt datalagen. I 8 § datalagen föreskrivs att den registeransvarige, om det förekommer anledning till misstanke att en personuppgift som ingår i ett personregister är oriktig eller missvisande, utan dröjsmål skall företa skäligen utredning. En oriktig eller missvisande uppgift skall rättas, ändras eller uteslutas, om det inte saknas anledning att anta att otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet skall uppkomma. Vidare gäller enligt 9 § samma lag att, om ett personregister innehåller personuppgift som med hänsyn till registrets ändamål måste anses ofullständig, den registeransvarige bör vidta den komplettering som behövs. Sådan komplettering skall alltid göras, om ofullständigheten kan antas medföra otillbörligt intrång i personlig integritet eller fara för rättsförlust. Det framstår som helt uppenbart att avsaknaden i körkortsregistret av uppgift om dag för delgivning av återkallelsebeslutet kan leda till rättsförlust för körkortsinnehavaren. Att så är fallet framgår också av vad som framkommit i detta ärende.

Vägverket vidtog sådana åtgärder som föreskrivs i 8 och 9 §§ datalagen först efter Stig Lindqvists kontakt med verket den 4 juni 1993. Den i dessa bestämmelser för de registeransvariga föreskrivna undersöknings- och rättelseskyldigheten måste emellertid anses ha inträtt för Vägverket redan i samband med att Stig Lindqvists körkort inkom till verket, eftersom återkallelsebeslutet då fanns infört i körkortsregistret. Som framgår av Vägverkets yttrande kunde den nödvändiga kompletteringen av uppgifterna i körkortsregistret förhållandevis enkelt göras genom Vägverkets egna åtgärder.

Vägverket synes i sitt yttrande utgå från att risken för ytterligare sådana rättsförluster som förekommit i detta ärende kan uteslutas först om ändringar genomförs i 38 § körkortsförordningen. Jag finner ingen anledning att anlägga någon synpunkt på frågan huruvida bestämmelsen bör ändras eller inte. För egen del kan jag inte finna annat än att Vägverket redan på grund av gällande bestämmelser måste anses ha en skyldighet att förändra sina rutiner på ett sådant sätt att felaktiga eller ofullständiga uppgifter i körkortsregistret av nu aktuellt slag tidigt upptäcks så att uppgifterna i registret kan rättas, om de är felaktiga, och kompletteras, om de är ofullständiga. Jag förutsätter att verket nu överväger sådana förändringar av rutinerna.

Luftfartsverkets — i författning ej reglerade — verksamhet med antagning till utbildning till flygledare har ansetts innebära myndighetsutövning

(Dnr 3291-1992)

Anmälan

Av en anmälan och de därtill fogade handlingarna framgick bl.a. följande. Majid Faraj-Allah hade ansökt om utbildning till flygledare. Ansökan resulterade i besked att han inte kunde antas till de tester som föregick utbildningen; Luftfartsverket hänvisade bl.a. till kraven på kunskaper i svenska språket. Majid Faraj-Allah begärde hos verket omprövning och därtill upplysningar om möjligheten att överklaga. I verkets svar på denna framställning anfördes bl.a. följande.

De besked som Ni fått av Luftfartsverket 1992-07-07 och 1992-07-10 är inte några beslut som är överklagbara enligt förvaltningslagen (1986:223), luftfartslagen (1957:297) eller förordningen (1988:78) med instruktion för Luftfartsverket.

— — —

Vid tidpunkten för Er ansökan — — — hade Luftfartsverket inget behov av ytterligare sökande. För närvarande har Luftfartsverket ca 700 sökande som Luftfartsverket godkänt för att eventuellt genomgå test och undersökning och som därefter eventuellt antas till utbildning. Behovet av nya flygledare kan uppskattas till ca 20 per år. Aspiranter till utbildningen kommer under de närmaste åren att rekryteras in-ternt inom flygtrafiktjänsten.

Av ovanstående torde framgå att antagningen av sökande styrs av Luftfartsverkets behov av flygledare. För närvarande har Luftfartsverket fyllt detta behov. På grund härav har Luftfartsverket inte möjlighet att anta fler sökande.

I sin anmälan gjorde Majid Faraj-Allah gällande att han hade de formella meriter som beskrivs i en broschyr från verket och att han diskriminerats vid behandlingen av ansökan. Han ville ha sitt överklagande prövat och få en motivering; svaret på begäran om omprövning sade honom ingenting.

Genom remiss infordrades från Luftfartsverket yttrande om anledning-
en till att Majid Faraj-Allahs ansökan om utbildning till flygledare inte
föranlett något överklagbart beslut avseende elevtillstånd; det hänvisa-
des till 6 kap. 15 § och 4 kap. 5 § samt 14 kap. 2 § luftfartslagen
(1957:297).

Verket tillhandahöll på under hand gjord begäran upplysningar —
utöver de i yttrandet lämnade — om material som kunde tjäna till
belysning av den ifrågavarande utbildningen från aktuella rättsliga
synpunkter.

I sitt yttrande anförde Luftfartsverket följande.

Grundläggande bestämmelser om elevtillstånd finns i 4 kap 5—8 §§
luftfartslagen (1957:297, omtryckt 1986:166) och i 29—31, 33 och 36
§§ luftfartsförordningen (1986:171).

De krav som gäller för utfärdande av elevtillstånd hör under begrep-
pet flygsäkerhet. — — —

Luftfartsverket, luftfartsinspektionen, har i Bestämmelser för civil
luftfart — certifikatbestämmelser BCL-C 1.1 mom 4 meddelat före-
skrifter om elevtillstånd (bilaga — — —). Elevtillstånd utfärdas av
luftfartsinspektionen. Ansökan skall göras på fastställd blankett. Till
ansökan skall fogas läkarintyg, besked om personutredning samt per-
sonbevis. Sökanden skall uppfylla de krav som anges i 4 kap 5 §
luftfartslagen samt skall ha genomgått de medicinska undersökningar
som krävs enligt BCL-C 1.2.

Vad därefter gäller kraven på förkunskaper och anlagsprövning som
Luftfartsverket, ANS/Flygtrafiktjänsten, uppställer för utbildning till
flygledare (tjänsteföreskrift T—Ö 10/87), syftar dessa krav till att finna
de personer som är bäst lämpade för utbildningen och yrket. Dessa
antagningskrav har primärt ingenting med flygsäkerheten och elevtill-
stånd att göra och är därför inte grundade på bestämmelserna i 4 kap
5 § luftfartslagen. För den som vill genomgå flygledarutbildning aktu-
aliseras kravet på elevtillstånd först efter det att sökanden har klarat
anlagsprövningarna och genomgått föreskrivna läkarundersökningar,
dvs i det skede då Luftfartsverket är berett att provanställa den sökande
som flygledaraspirant under utbildningstiden.

Luftfartsverket — — — tillhandahåller ett förtryckt formulär för den
som vill ansöka om flygledarutbildning. Formuläret har rubriken
"Ansökan om utbildning till flygledare/reservofficer". Av tillhörande
rekryteringsbroschyr framgår att ansökningen närmast är en intresse-
anmälan att genomgå anlagsproven. Ansökan skall ställas till
ANS/Flygtrafiktjänsten. Faraj-Allah använde detta formulär för sin
ansökan med bilagor daterad den 26 maj 1992 (bilaga — — —).
Luftfartsverket meddelade Faraj-Allah skriftligen den 7 och 10 juli
1992 (bilaga — — —) att han inte fyllde de uppställda kraven på
förkunskaper och återsände ansökningshandlingarna. Faraj-Allah fick
således aldrig någon kallelse att genomgå anlagstest.

Av redogörelsen i det föregående framgår att Faraj-Allahs ansökan
inte avsåg utfärdande av elevtillstånd. På grund härav fanns inte
anledning att meddela något överklagbart beslut avseende elevtillstånd.

Enligt beslut av riksdagen (jfr prop 1972:51) skall Luftfartsverket
svara för utbildningen i Sverige av flygledare och flygledarassistenter.
Varken luftfartslagen eller luftfartsförordningen innehåller några ut-
tryckliga bestämmelser om flygledarutbildningen. — — —

Såvitt Luftfartsverket kan finna är beslutet att inte antaga Faraj-
Allah till utbildningen, dvs att inte låta honom genomgå anlagspröv-

ning m m, inte ett beslut enligt luftfartslagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av nämnda lag. Således är 14 kap 2 § luftfartslagen inte tillämplig.

1994/95:JO1

I de kompletterande upplysningarna anförde verket följande.

Luftfartsverket får härmed ge in ett exemplar av dels den broschyr som verket använde intill utgången av juni 1992, dels ett informationsblad med adresser till Luftfartsverket m m.

— — —

Vad beträffar ansvaret för utbildningen av flygledare vill Luftfartsverket lämna följande kompletterande uppgifter. Ett grundläggande beslut om gemensam utbildning av civila och militära flygledare förlagd till Sturup fattades av riksdagen år 1970. År 1973 beslöts att flygledarskolan i Sturup skulle inordnas under Luftfartsverket (prop 1973:27, s 56, TU 1973:12, rskr 160). År 1975 beslöts om ny organisation för Luftfartsverket, bl a skulle flygledarskolan ingå i den centrala organisationen för flygtrafikledningstjänsten (prop 1975:81, s 48, TU 1975:16, rskr 197).

Rättslig reglering

Enligt de i 21 § förvaltningslagen (1986:223) meddelade bestämmelserna om underrättelse om beslut skall sökande och andra parter i allmänhet underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ett ärende, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild; om beslutet går parten emot och kan överklagas, skall han underrättas om hur han kan överklaga det.

Enligt luftfartslagen (1957:297) gäller bl.a. följande.

Tjänstgöring som flygledare i flygtrafikledningstjänst får fullgöras bara av den som har gällande certifikat. I fråga om certifikat gäller bestämmelserna i bl.a. 4 kap. 5—6 §§ (6 kap. 15 §). Enligt 4 kap. 5 § skall den som vill genomgå utbildning för luftfartscertifikat ha elevtillstånd, som utfärdas av Luftfartsverket och får ges endast till den som med hänsyn till sin ålder, sitt hälsotillstånd, sina fysiska och psykiska förhållanden och sina personliga förhållanden i övrigt kan anses lämplig att inneha certifikat. För att ett luftfartscertifikat skall utfärdas krävs att sökanden har gällande elevtillstånd, att han fortfarande uppfyller nyss nämnda krav och att han uppfyller för certifikat fastställda krav i fråga om ålder, kunskaper, erfarenhet och skicklighet (4 kap. 6 §).

Luftfartsförordningen (1986:171) innehåller beträffande vad som nu är av intresse bl.a. följande (29, 30 och 76 §§). Ansökan om elevtillstånd för att genomgå utbildning för certifikat som flygledare skall göras skriftligen. Till ansökan skall fogas besked om personutredning. I fråga om denna utredning gäller föreskrifterna om personutredning vid ansökan om körkortstillstånd. Luftfartsverket fastställer de åldersgränser som gäller för behörighet att inneha certifikat. Efter samråd med Socialstyrelsen fastställer Luftfartsverket de villkor i fråga om fysisk och psykisk lämplighet som gäller för att elevtillstånd skall kunna ges och för att certifikat skall kunna utfärdas, utökas eller

förnyas. Därvid kan föreskrivas att vissa undersökningar får utföras bara av läkare med viss specialistkompetens eller av vissa angivna läkare eller psykologer.

Vidare gäller enligt luftfartsförordningen bl.a. följande beträffande utbildning av luftfartspersonal (84 §). Luftfartsverket meddelar föreskrifter om den utbildning som behövs för certifikat. Skolor för sådan utbildning får inte drivas utan tillstånd av Luftfartsverket. Utbildningen vid en skola får genomgåas bara av den som har elevtillstånd. Luftfartsverket får dock medge att utbildningen påbörjas innan sådant tillstånd har utfärdats.

I form av tjänsteföreskrifter (T—Ö 10/1987) har Luftfartsverket uppställt regler om "Rekrytering av aspiranter till utbildning i flygtrafikledningstjänst". Dessa regler innefattar "formella krav", såsom krav på synskärpa och förkunskaper, anlagsprövning och slutlig prövning, utmynnande i en rangordning av de prövade.

Luftfartsverkets beslut enligt luftfartslagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen överklagas i frågor, som rör bl.a. certifikat och elevtillstånd, hos kammarrätten och i övriga frågor hos regeringen (14 kap. 2 § luftfartslagen).

Enligt de i förordningen (1988:78) med instruktion för Luftfartsverket meddelade föreskrifterna om överklagande (35 §) får — med här inte aktuella undantag — verkets beslut i personalärenden överklagas hos regeringen. Verkets beslut i andra ärenden får överklagas bara om det är särskilt föreskrivet; om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild och det inte finns några särskilda föreskrifter om överklagande får dock beslutet överklagas till regeringen.

Bedömning

JO Wahlström anförde i beslut den 10 september 1993 följande.

Luftfartsverket svarar enligt 1 § förordningen (1988:78) med instruktion för Luftfartsverket bl.a. för flygtrafikföretag i fred för civil och militär luftfart. Enligt regeringens (Kommunikationsdepartementet) beslut den 22 december 1977 är Luftfartsverket anställningsmyndighet för flygtrafikledningspersonal i fred och krig och därvid beslutande myndighet enligt lagen (1976:600) om offentlig anställning. Som ovan framgått är utbildning av flygledare organisatoriskt inordnad i Luftfartsverkets verksamhet.

Luftfartsverkets rekrytering av flygledare sker enligt vad som framkommit i ärendet på följande sätt. Den som önskar bli anställd som flygledare hos verket ansöker om utbildning till flygledare/reservofficer. Bland de sökande väljer verket, mot bakgrund av krav som verket beslutat och som återfinns i tjänsteföreskriften "Rekrytering av aspiranter till utbildning i flygtrafikledningstjänst" (T—Ö 10/1987), ut dem som kan antas lämpade för utbildningen. Dessa får därefter under en period upp till sex månader genomgå praktiska och psykologiska prov. Efter anlagsprövningen tas, med testresultaten som grund, ett antal sökande ut till slutlig prövning. De som godkänts vid denna prövning rangordnas. Sedan en sökande därefter genomgått

föreskrivna läkarundersökningar uppkommer fråga om utfärdande av elevtillstånd som en förutsättning för att verket skall provanställa den sökande som flygledaraspirant under utbildningstiden.

Av utredningen framgår att Majid Faraj-Allahs ansökan inte avsåg elevtillstånd och att Luftfartsverkets besked med anledning av hans ansökan inte heller på någon annan grund borde ha tagit form av ett beslut meddelat enligt luftfartslagen (1957:297) eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag. Hans ansökan avsåg i stället att bli antagen till utbildning till flygledare hos verket. I två skrivelser den 7 resp. den 10 juli 1992 förklarade Luftfartsverket dels att Majid Faraj-Allahs förkunskaper inte motsvarade de krav verket ställer bl.a. i fråga om svenska språket, dels att hans ålder gjorde det ytterst tveksamt att han skulle klara anlagsproven. Eftersom verket inte kunde anta honom till de tester som föregår utbildningen återsändes hans ansökningshandlingar. I en skrivelse den 11 september 1992 gjorde Luftfartsverket en omprövning, varvid verket konstaterade att "tidigare besked" inte grundats på annat än formella krav och vedertagna bedömningsgrunder.

I sin anmälan till JO har Majid Faraj-Allah framfört att han önskar att hans överklagande av beslutet att avslå hans ansökan skall prövas. Luftfartsverket har i remissyttrandet uttalat att beslutet att inte anta Majid Faraj-Allah till utbildningen inte är ett beslut enligt luftfartslagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen samt att 14 kap. 2 § luftfartslagen därför inte är tillämplig. Jag delar i och för sig denna uppfattning. Frågan huruvida beslutet kan överklagas eller inte är emellertid inte därmed besvarad. Som ovan framgått föreskrivs i 35 § förordningen med instruktion för Luftfartsverket att verkets beslut i personalärenden — utom i fall som här saknar intresse — får överklagas hos regeringen och att verkets beslut i andra ärenden får överklagas bara om det är särskilt föreskrivet, dock att om ärende avser myndighetsutövning mot någon enskild, och det inte finns några särskilda föreskrifter om överklagande, beslutet får överklagas hos regeringen. Med personalärende avses bl.a. tjänstetillsättningsärende. Fråga uppstår mot denna bakgrund om Luftfartsverkets beslut att avslå ansökningen kan anses ha fattats inom ramen för ett tjänstetillsättningsärende eller av annat skäl är att bedöma som myndighetsutövning.

Luftfartsverket synes närmast mena att vad verket prövat varit om Majid Faraj-Allah med hänsyn till sina kvalifikationer kunde tillåtas att genomgå den utbildningen föregående anlagsprövningen. Viss tveksamhet kan självfallet råda huruvida den prövning som sker på ett så tidigt stadium kan anses utgöra en prövning inom ramen för ett tjänstetillsättningsärende. Av vad ovan redovisats om verkets rekrytering av flygledare framgår emellertid att genomgångna anlagsprov, utförda inom verket, utgör en av i och för sig flera förutsättningar för den provanställning som flygledaraspirant under vilken utbildningen genomförs. Genom att en sökande vägras att delta i prövningen undanröjs således hans möjligheter att få anställning som flygledare hos verket. Det synes mig med hänsyn härtill inte helt främmande att anse

att redan en ansökan om utbildning till flygledare väcker ett tjänstetillsättningsärende hos verket. Ett beslut att inte tillåta sökanden att genomgå anlagsprövningen skulle med detta synsätt kunna överklagas hos regeringen i enlighet med innehållet i 35 § verkets instruktion.

Även om en sådan bedömning skulle kunna anses som alltför långtgående och det i stället förhåller sig så att ett tjänstetillsättningsärende inte har väckts förrän anlagsproven avslutats och fråga uppkommer om sökanden skall provanställas som flygledaraspirant, kvarstår frågan om Luftfartsverkets prövning av ansökan ändå är att bedöma som myndighetsutövning. Utmärkande för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Det behöver inte vara fråga om åtgärder som medför förpliktelser för enskilda. Även gynnande beslut kan vara myndighetsutövning. Karaktäristiskt är att den enskilde befinner sig i ett slags beroendeförhållande till myndigheten. Rör det sig om ett gynnande beslut kommer beroendeförhållandet till uttryck på så sätt att den enskilde måste vända sig till myndigheten för att få t.ex. en viss förmån och att myndighetens tillämpning av de föreskrifter som gäller på området får avgörande betydelse för honom. För att myndighetsutövning i förvaltningslagens (1986:223) mening skall anses föreligga krävs att myndigheten grundar sin befogenhet att bestämma om ett förhållande på en författning eller något annat beslut av riksdagen eller regeringen. (Prop. 1971:30 s. 285 och 330 f. samt Hellners/Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 3 upplagan, s. 154 f.)

Att den som hos Luftfartsverket ansöker om utbildning till flygledare i syfte att därefter erhålla anställning hos verket befinner sig i ett beroendeförhållande till verket torde vara ställt utom tvivel, särskilt som, enligt vad som framkommit i ärendet, genomgången sådan utbildning utgör en av flera förutsättningar för en senare anställning. Utredningen visar också att riksdagen beslutat att flygledarutbildningen skall utgöra en uppgift för verket. Luftfartsverkets verksamhet med antagning till utbildning till flygledare, i vilken ett beslut att tillåta eller vägra en sökande att genomgå den inledande anlagsprövningen måste anses utgöra en del, bör enligt min mening mot denna bakgrund anses falla inom begreppet myndighetsutövning. Härav följer att enligt 35 § instruktionen för Luftfartsverket ett beslut att inte tillåta en utbildningssökande att genomgå anlagsprövningen kan överklagas hos regeringen. Majid Faraj-Allah hade därför i det aktuella ärendet bort tillställas en handling som var tydligt utformad som beslut. Han borde också ha underrättats om hur han kunde överklaga beslutet (21 § förvaltningslagen). Det finns emellertid anledning att understryka att bedömningen att Luftfartsverkets handläggning av ett ärende av detta slag utgör myndighetsutövning inte framstår som så självklar, att anledning finns till kritik på grund av att verket gjort en annan bedömning.

Vad Majid Faraj-Allah i övrigt anført i sin anmälan har inte gett mig anledning att inleda någon särskild utredning. — — —

Kritik mot byggnadsnämnd angående underlåtenhet att behandla fråga om framställning hos åklagare om tilläggsavgift

(Dnr 2438-1993)

JO Wahlström anförde i ett beslut den 20 januari 1994 följande.

1 Anmälan m.m.

I en anmälan, som kom in till JO den 21 maj 1993, framförde Lars Damberg klagomål angående ett på fastigheten Ekerö Prästgård 1:1 utan bygglov uppfört stall. Sedan jag tagit reda på att Samhällsbyggnadsnämnden i Ekerö kommun skulle behandla en ansökan om tillfälligt bygglov för stallet vid sammanträde den 16 juni 1993, avskrev jag ärendet (dnr 1899-1993).

I en anmälan den 6 juli 1993 återkom Lars Damberg i saken och återopade samhällsbyggnadsnämndens protokoll från sammanträdet den 16 juni 1993, §§ 96 och 97. Han anförde därvid bl.a. följande. Det olovligen uppförda stallet på Ekerö Prästgård 1:1 har ej utrymts, som samhällsbyggnadsnämnden påstått i sina beslut. Det förekommer dagligen rid- och hoppträning. Han finner det anmärkningsvärt att, trots treårig vetskap om svartbygge, fortsatt aktivitet har förekommit på platsen och att åtgärden har bedömts som ringa med påföljd därefter. Han yrkar att avveckling av stall och flyttning av hästar verkställs omedelbart.

Till sin anmälan fogade Lars Damberg protokoll från samhällsbyggnadsnämndens sammanträde den 16 juni 1993, § 96. I protokollet hade antecknats bl.a. att den aktuella stallbyggnaden bedömdes vara bygglovspliktig, att ansökan om tillfälligt bygglov återkallats då bygglov ej kunde lämnas för stall i omedelbar närhet till bostadsbebyggelse samt att stallbyggnaden hade utrymts. Nämnden beslutade att påföra (en av) ägarna byggnadsavgift eftersom stallet hade uppförts utan bygglov. Med hänsyn till att avveckling och flyttning från platsen hade påbörjats nedsatte nämnden byggnadsavgiften till 500 kr. Fråga om tilläggsavgift enligt 10 kap. 7 § plan- och bygglagen (1987:10, PBL) berördes inte.

2 Utredning

Anmälan remitterades till samhällsbyggnadsnämnden för yttrande, varvid yttrandet även skulle avse frågan hur skyldigheterna enligt 10 kap. 8 § andra stycket PBL har fullgjorts. I remissyttrandet, som beslutats vid samhällsbyggnadsnämndens sammanträde den 8 september 1993, § 146, uttalas bl.a. följande.

Frågan om svartbygge har behandlats efter en anmälan. Vid stadsarkitektkontorets besiktningar har stallet varit utrymt. Damberg har upplysts om frågan att kvarvarande hagar och betande hästar inte kan behandlas av samhällsbyggnadsnämnden. Detta har även påpekats av länsstyrelsen i samband med ett överklagande.

Frågan om tilläggsavgift avses att tas upp när samhällsbyggnadsnämnden har behandlat frågan om stallets flyttning så att åklagaren kan göra en samlad bedömning av konsekvenserna för stallägarna vad gäller arbete och kostnader för att flytta stallet till ett godkänt läge.

I samband med de fortsatta diskussionerna med stallets ägare har nyligen överenskommit att de skall minska hagen så att delen närmast Damberg inte används för hästar. Den överenskomna gränsen för hagen har godkänts av Miljö- och hälsoskyddskontoret.

Lars Damberg, som gavs tillfälle att kommentera remissyttrandet, gjorde inte detta.

Stadsarkitekten Bo Björkman lämnade vid förfrågan den 11 januari 1994 muntligen följande upplysningar. Frågan om stallets flyttning behandlades vid samhällsbyggnadsnämndens sammanträde den 8 september 1993, § 156, varvid nämnden beslöt att bevilja bygglov för uppförande av stall 48 m² byggnadsarea. Stallet flyttades "någon gång i november 1993". Nämnden har ännu ej behandlat frågan om tilläggsavgift.

En kopia av nämndens protokoll från sammanträdet den 8 september 1993, § 156, hämtades in och tillfördes ärendet här.

3 Bedömning

I sin anmälan har Lars Damberg hävdats att det stall som uppförts utan bygglov inte utrymts såsom antecknats i samhällsbyggnadsnämndens protokoll den 16 juni 1993. Rid- och hoppträning förekom enligt honom nämligen dagligen. Samhällsbyggnadsnämnden har i remissyttrandet förklarat att stallet vid stadsarkitektkontorets besiktningar varit utrymt samt att — som yttrandet får förstås — det inte är en uppgift för nämnden att pröva frågan om hur hagarna används eller var hästarna betar. Jag saknar anledning att ifrågasätta nämndens uppgift och lämnar därför denna fråga.

Lars Damberg synes vidare missnöjd med storleken på den byggnadsavgift som samhällsbyggnadsnämnden beslutat den 16 juni 1993. JO:s granskning avser i första hand en kontroll av att myndigheterna i sin verksamhet följer lagar och andra författningar. Granskningen är av rättslig art och avser främst tillämpningen av gällande förfaranderegler. Däremot brukar JO inte pröva myndigheternas ställningstaganden i de sakfrågor som det ankommer på dem att avgöra, i synnerhet om dessa bygger på lämplighetsöverbäganden eller förutsätter särskild sakkunskap.

I 10 kap. PBL finns bestämmelser om påföljder och ingripanden vid överträdelse. Enligt 1 § skall byggnadsnämnden ta upp frågan om påföljd eller ingripande enligt bestämmelserna i kapitlet så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett av bestämmelserna om byggande i lagen eller av någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av bestämmelserna i lagen. Byggnadsavgift och

tilläggsavgift är sådana påföljder som kan aktualiseras vid olovligt byggande. Byggnadsavgift skall tas ut om någon utan lov utför en åtgärd som kräver bl.a. bygglov (4 § första stycket). Enligt 7 § första stycket skall i sådana fall förutom byggnadsavgift även tilläggsavgift tas ut bl.a. om åtgärden innebär att en byggnad uppförts utan erforderligt bygglov. Av andra stycket framgår, såvitt här är av intresse, att tilläggsavgift inte skall tas ut, om rättelse skett innan frågan om påföljd eller ingripande tas upp till överläggning vid sammanträde med byggnadsnämnden eller om den olovliga åtgärden omfattar ett utrymme vars bruttoarea inte överstiger tio kvadratmeter. Vidare finns möjlighet enligt bestämmelsens fjärde stycke att i vissa fall jämka eller helt efterge tilläggsavgiften. Om byggnadsnämnden finner att förutsättningar föreligger att ta ut tilläggsavgift på grund av bestämmelserna i 7 § första och andra styckena, skall nämnden enligt 8 § andra stycket anmäla förhållandet till allmän åklagare. Frågor om tilläggsavgift prövas av allmän domstol på talan av åklagaren. Åklagaren får väcka talan endast om byggnadsnämnden har gjort sådan anmälan som nyss sagts (8 § tredje stycket).

Bestämmelsen i 10 kap. 8 § andra stycket PBL infördes på initiativ av lagrådet sedan dess yttrande inhämtats över förslaget till ny plan- och bygglag. Lagrådet uttalade härvid i yttrande den 12 mars 1985 följande (s. 105).

Av förarbetena till påföljdslagen (lagen, 1976:666, om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m.) framgår att, när fråga uppstår om att göra anmälan till åklagaren om uttagande av tilläggsavgift, byggnadsnämnden inte får göra någon egen bedömning av möjligheten till eftergift av avgiften. Finner alltså byggnadsnämnden att förutsättningar föreligger att ta ut tilläggsavgift på grund av bestämmelserna i 7 § första och andra styckena har nämnden en obligatorisk anmälningsskyldighet. Detta förhållande framgår emellertid inte tydligt av lagtexten, något som har vållat tillämpningssvårigheter (se JO:s ämbetsberättelse 1984/85 s. 358). Lagrådet föreslår därför ett nytt andra stycke i förevarande paragraf varav framgår att byggnadsnämnden inte får göra någon diskretionär prövning av frågan om en överträdelse skall rapporteras till åklagaren. Det sagda innebär att lagrådet instämmer i departementschefens uttalande att anledning ej finns till ändring i dagens ordning. Detta ställningstagande är nämligen en naturlig följd av att tilläggsavgift skall prövas inte av byggnadsnämnden utan av allmän domstol. En politiskt sammansatt nämnd som byggnadsnämnden har nämligen ansetts ej (se prop. 1975/76:164 s. 278 f) böra få efter skönmässig bedömning lägga enskild betydande avgifter. Det bör då inte heller ankomma på byggnadsnämnden att ta ställning till om skäl för eftergift föreligger. Lagrådet kan däremot inte biträda departementschefens åsikt att inte heller i åklagarens uppgifter ingår att bedöma om det finns skäl att efterge avgiften. Att frånta åklagaren möjligheten att underlåta att väcka talan står i mindre god överensstämmelse med åklagarens självständiga ställning i straffprocessen och kan leda till meningslösa rättegångar. Härtill kan anmärkas att en byggnadsnämnd, som är missnöjd med att en åklagare ej väckt talan om utdömande av tilläggsavgift, kan påkalla prövning av överordnad åklagare.

I förarbetena till den av lagrådet nämnda före PBL gällande påföljdslagen anfördes bl.a. följande. "Det torde vara lämpligt att beslut om framställning hos åklagaren fattas i samband med att nämnden beslutar om byggnadsavgift" (prop. 1975/76:164 s. 288).

I propositionen 1985/86:35 framhölls (s. 8 och 10) att det kunde vara ändamålsenligt att byggnadsnämnden i sin anmälan till åklagaren uttalade sig i frågan om åtgärden enligt nämndens bedömning kunde betraktas som en ordningsförseelse för att domstolen lättare skulle kunna bedöma frågan om jämkning eller eftergift av tilläggsavgiften.

Av det ovan sagda framgår att byggnadsnämndens skyldighet att hos åklagare göra anmälan om uttagande av tilläggsavgift är ovillkorlig i den meningen att något utrymme för byggnadsnämnden att på skönsmässig grund bedöma om eller när anmälan skall ske således inte föreligger. Så snart de objektiva förutsättningarna enligt 10 kap. 7 § första och andra stycket PBL är uppfyllda skall anmälan således göras.

Samhällsbyggnadsnämnden i Ekerö kommun bedömde i beslut den 16 juni 1993 att det aktuella stallet var bygglovpliktigt, att bygglov på angiven grund inte kunde beviljas i efterhand, samt beslöt att ta ut jämkad byggnadsavgift av var och en av stallets båda ägare.

Mot bakgrund av de omständigheter som framkommit i ärendet här kan enligt min mening knappast annan slutsats dras än att de objektiva förutsättningarna för uttagande av tilläggsavgift förelåg när samhällsbyggnadsnämnden fattade sitt beslut att påföra ägarna byggnadsavgift. Något annat har ej heller påståtts i nämndens remissyttrande. Som ovan framgått borde nämnden mot denna bakgrund lämpligen i samband därmed behandlat frågan om tilläggsavgift för att byggnaden uppförts utan bygglov. Nämnden berörde emellertid överhuvudtaget inte denna fråga vid detta tillfälle. I sitt remissyttrande anför nämnden att frågan om tilläggsavgift "avses att tas upp när samhällsbyggnadsnämnden har behandlat frågan om stallets flyttning så att åklagaren kan göra en samlad bedömning av konsekvenserna för stallägarna vad gäller arbete och kostnader för att flytta stallet till ett godkänt läge". Av upplysningar som efter det att yttrandet inkommit hit har inhämtats från stadsarkitekten framgår emellertid att nämnden genom beslut den 8 september 1993 — samma dag som remissyttrandet beslutades — beviljat bygglov för uppförande av det ifrågavarande stallet på annan plats, att flyttningen av stallet avslutats någon gång under november samt att frågan om tilläggsavgift ännu den 11 januari 1994 inte behandlats av samhällsbyggnadsnämnden.

Stadsarkitektkontorets handläggning av frågor med anknytning till det nu ifrågavarande stallet har tidigare varit föremål för min bedömning med anledning av en anmälan till JO om långsam handläggning av en anmälan till nämnden om att stallet uppförts utan bygglov. Jag fann sålunda i ett beslut den 22 juni 1993 (dnr 1397-1993) anledning att kritisera stadsarkitektkontoret för att det dröjt cirka åtta månader efter en av stadsarkitektkontoret gjord utfästelse om åtgärd innan saken blev föremål för behandling av samhällsbyggnadsnämnden.

Det synes mig svårt att anta att den bristfälliga handläggningen av frågan om tilläggsavgift kan ha sin grund i okunskap om tillämpliga

bestämmelser på området mot bakgrund av att frågan om huruvida dåvarande Byggnadsnämnden i Ekerö kommun fullgjorde sina skyldigheter enligt 10 kap. 8 § andra stycket PBL för kort tid sedan varit föremål för bedömning i beslut av JO Ragnemalm. I beslut den 28 februari 1991 (dnr 3454-1990) och den 13 mars 1991 (dnr 3442-1990) med anledning av iakttagelser gjorda vid inspektion av byggnadsnämnden den 10 oktober 1990 redogjorde JO Ragnemalm för innebörden av tillämpliga bestämmelser. Mot bakgrund av att byggnadsnämnden i sitt yttrande i ärendet dnr 3442-1990 uppgett att "det inte var aktuellt med" någon tilläggsavgift klargjorde JO Ragnemalm även att byggnadsnämnden inte har befogenhet att göra någon diskretionär prövning av frågan om en överträdelse av bygglovreglerna skall rapporteras till åklagaren. Detta hindrade inte, uttalade han vidare, att nämnden vid sidan om obligatoriska uppgifter anger hur den för sin del bedömer omständigheter av betydelse för nedsättning och eftergift.

Samhällsbyggnadsnämnden har i remissyttrandet i det nu aktuella ärendet uppgivit att anledningen till att frågan om tilläggsavgift inte behandlades vid sammanträdet den 16 juni 1993 var, att nämnden avsåg att avvakta att ärendet om stallets flyttning blev behandlat för att åklagaren skulle kunna "göra en samlad bedömning av konsekvenserna för stallägarna vad gäller arbete och kostnader för att flytta stallet till ett godkänt läge". Genom detta uttalande synes nämnden vilja ge intryck av att nämndens avsikt var att i samband med anmälan till åklagaren — på sätt som sägs i JO:s beslut i dnr 3442-1990 — ange hur nämnden själv bedömer omständigheterna för eventuell nedsättning eller eftergift av tilläggsavgiften, varför det fortsatta händelseförloppet i fråga om stallet enligt nämndens mening borde avvaktas. I detta sammanhang måste emellertid enligt min mening även beaktas det förhållandet att nämnden vid det sammanträde den 8 september 1993 då remissyttrandet beslutades, utan att informera JO därom, beviljat bygglov för en flyttning av stallet. Även om nämndens yttrande skall tolkas så att nämnden ville avvakta den faktiska flyttningen av stallet innan den bestämde innehållet i ett eventuellt eget yttrande i samband med anmälan till åklagaren, kan konstateras att stallet flyttades någon gång i november 1993. Det förhållandet att nämnden ännu den 11 januari 1994 inte behandlat frågan om tilläggsavgift ger mig, tillsammans med vad som i övrigt blivit känt om nämndens handläggning av frågan om det utan bygglov uppförda stallet, anledning att ställa mig mycket tveksam till om det varit samhällsbyggnadsnämndens avsikt att alls anmäla förhållandena till åklagare. Jag utgår emellertid från att frågan om tilläggsavgift — om så inte redan skett — nu blir föremål för behandling i samhällsbyggnadsnämnden.

Med den kritik som ligger i det ovan sagda avslutar jag ärendet här.

Kritik mot byggnadsnämnd i fråga om prioritering av bygglovsärenden

1994/95:JO1

(Dnr 4177-1992)

JO Wahlström anförde i ett beslut den 1 februari 1994 följande.

Anmälan

I en anmälan ifrågasatte Bengt Hellborg riktigheten av att Byggnadsnämnden i Lunds kommun enligt ett besked han fått vid ett besök på stadsarkitektkontoret i november 1992 inte tog sig an nya ansökningar om bygglov förrän gamla fakturor avseende tidigare ärenden vid nämnden var betalda. I en komplettering till sin anmälan hänvisade Bengt Hellborg till en kopia av ett "Kontorsmeddelande" från stadsarkitektkontoret daterat den 11 juni 1992 av följande lydelse:

Ärende: OBETALDA RÄKNINGAR

Tyvärr har det blivit allt vanligare att räkningar avseende bygglovsavgifter inte betalas. Lisbeth har upprättat en förteckning över bygglovsökande som inte fullgjort betalning och som vi därför kan ha anledning att hålla ett öga på i fortsättningen.

Kontorets policy är att ärenden som påkallas av sådana som upptagits i förteckningen betraktas som lågprioriterade. Det gäller granskning, inspektion och förekommande service i övrigt.

Bevakning enligt ovan ombesörjes av bygglovsavdelningen, som även kan ställa krav på förskottsbetalning. Ärendets fortsatta prioritering blir beroende av vilken överenskommelse som i så fall ingås med den sökande.

Besiktningar som återstår att utföra men där fakturan ej betalats, skall uppskjutas till dess att betalning skett eller annan överenskommelse träffats med den sökande.

Utredning

Ärendet remitterades till Byggnadsnämnden i Lunds kommun för utredning och yttrande. Nämnden återopade som sitt eget yttrande ett tjänsteyttrande den 29 december 1992 från stadsarkitektkontoret, i vilket uttalades följande.

Enligt 11 kap 5 § PBL får byggnadsnämnden ta ut avgift för det arbete med bl a granskning av bygglov som nämnden utför. Avgiften får tas ut till högst det belopp som motsvarar den genomsnittliga kostnaden för nämnden. Till grund för beräkningen av denna kostnad skall ligga en av kommunfullmäktige antagen taxa. Avgiften får tas ut i förskott.

Kommunfullmäktige antog den 22 oktober 1992 bygglovstaxa för ärenden angående bygglov m m inom kommunen.

Hos byggnadsnämnden i Lund har bygglovsavgift regelmässigt tagits ut av sökanden sedan bygglovsärendet blivit slutligt avgjort. Det har skett på olika sätt.

En period tillämpades systemet att bygglovsbeslutet med tillhörande handlingar fick lösas ut mot postförskott. Denna ordning visade sig dock i många fall inte ändamålsenlig. Nämnden gick därför över till en ny rutin, som innebar att sökanden efter ärendets slutbehandling fakturerades bygglovsavgiften. Betalningen bevakades på vanligt sätt och i vissa fall fick indrivningsåtgärder tillgripas.

Dessa rutiner kom till på den tid byggnadsstadgan fortfarande gällde.

Under senare tid har byggnadsnämnden kunnat konstatera att bygglovsavgifter inte sällan förblir obetalda. När byggbolagen kommer på obestånd kan kommunens fordran för utfört arbete, vilken kan uppgå till betydande belopp, endast göras gällande som oprioriterad fordran.

Oftast saknas förutsättningar för utdelning åt oprioriterade borgenärer, varför kommunen tvingas konstatera att fordringen är värdelös. De belopp som kommunen på detta sätt har förlorat uppgår till flera hundratusen kronor.

För att i någon mån minska risken för sådana förluster har byggnadsnämnden i Lund beslutat att i vissa fall ta ut bygglovsavgift i förskott. I de fall nämnden bedömer att det finns en *icke ringa risk* för att byggnadsnämnden inte får betalt för sitt arbete skall nämnden i fortsättningen begära att bygglovsavgiften betalas i förskott. I de fallen registreras ärendena och vilar därefter till dess avgiften betalats. Så snart så skett påbörjas granskningsarbetet. I regel innebär denna rutin ingen fördröjning för sökanden om betalning sker inom en vecka.

Den avgift som begärs i förskott beräknas med utgångspunkt i kommunfullmäktiges taxa och det byggprojekt ansökan avser. Taxans konstruktion är sådan att man förhållandevis säkert kan se vad avgiften kommer att bli om bygglov beviljas. Om den slutliga avgiften trots det skulle avvika från vad som erlagts i förskott återbetalas det för mycket inbetalda beloppet jämte ränta. Återbetalning sker också i de fall bygglov visar sig inte kunna beviljas.

Här bör emellertid påpekas att nämnden gör en snabb förhandsgranskning av ärendet när det kommer in för att bedöma förutsättningarna för lov. Bedöms dessa vara små begär nämnden normalt inte något förskott.

När det gäller Bengt Hellborg kan upplysas att denne under den senaste tiden fått fyra bygglovsärenden behandlade av nämnden. I ett av dem uppträdde han som ställföreträdare för ett dödsbo, i vilket han själv var delägare. Ingen av avgifterna har betalats trots flera påstötningar. Indrivningsåtgärder har inletts.

Bengt Hellborgs underlåtenhet har lett till att byggnadsnämnden bedömt att det föreligger en *icke ringa risk* för att han underlåter att betala också den avgift det blir fråga om i det nya ärendet.

Detta har varit avgörande vid nämndens beslut att begära förskott av Hellborg utan att beslutet därför skall ses som en sanktion mot honom.

Jag vill slutligen upplysa att Bengt Hellborg, när detta skrivs, har erhållit bygglov för den byggnation han avsåg med sin ansökan. I förskott har han erlagt 33 692 kr. Han kommer nu att tillställas en slutlig räkning, varvid ett mindre belopp, 735 kr kommer att betalas åter.

Sedan ärendet ånyo remitterats hänvisade byggnadsnämnden till yttranden från stadskansliet och stadsbyggnadsdirektören. I det senare uttalas bl.a. följande.

Kontorsmeddelandet 06/92 ger inte befogenhet att vägra uppta ärende till behandling. I detta avseende har instruktionerna förtydligats för personalen.

Syftet är att handläggande personal i ett tidigt skede ska söka förvissa sig om att sökanden kommer att erlägga bygglovsavgift i föreskriven ordning. Härvid kan antingen utkrävas förskottsbetalning eller ingås annan överenskommelse om ärendets handläggning och betalning.

Vid den prioritering av ärenden som regelmässigt sker vid stadsarkitektkontoret anser jag det rimligt att — om förutsättningarna i övrigt är jämförbara — man prioriterar den sökande som kan antas fullgöra betalning framför den som kan befaras inte fullgöra betalning.

Stadskansliet anförde i sitt yttrande att byggnadsnämnden inte hade ställt som villkor för handläggning av något bygglovsärende att tidigare lovavgifter betalas. Inte heller hade nämnden "lågprioriterat" eller hotat "lågprioritera" något ärende på grund av oguldna bygglovsavgifter. Om Bengt Hellborg hade fått den uppfattningen var det beklagligt. Kontorsmeddelandet var inte relevant i annat avseende än att där omnämndes möjligheten att begära förskottsbetalning.

Från Boverket inhämtades yttrande angående frågan om en byggnadsnämnds möjligheter att vid prioritering av bygglovsärenden ta hänsyn till om den sökande "kan antas fullgöra betalning". Boverket uttalade följande.

Reglerna för byggnadsnämndernas handläggning och beslut i lovärenden finns i 8 kap. plan- och bygglagen, PBL. I 8 kap. 11 och 12 §§ PBL anges när byggnadsnämnden skall meddela bygglov.

Enligt 11 kap. 5 § fjärde stycket PBL får byggnadsnämnden ta ut bygglovsavgift i förskott.

Enligt Boverkets bedömning finns det ingen koppling mellan bestämmelserna om att ta ut avgifter och bestämmelserna om när handläggning skall påbörjas och när lov skall lämnas.

Eftersom ansökningsavgifter i statlig verksamhet särskilt måste förskrivas enligt avgiftsförordningen (1992:191) torde det ligga nära till hands att detta klart måste framgå även vad avser kommunala avgifter.

Boverket bedömer mot bakgrund av ovanstående det inte vara möjligt att prioritera bygglovsärenden med hänsyn till om den sökande "kan antas fullgöra betalning".

Boverket bedömer det emellertid vara lämpligt att överväga en ändring av 11 kap. 5 § PBL med innebörden att förskottsavgifter likställs med ansökningsavgifter, dvs. att avgiften blir ett villkor för handläggningen av ärendet.

Bengt Hellborg kommenterade remissvaren och anförde därvid bl.a. att byggnadsnämnden inte nöjde sig med att debitera avgiften i förskott utan lät ärenden vila till dess avgiften betalats. Han åberopade som stöd för sitt påstående två skrivelser som han fått från stadsarkitektkontoret med anledning av en ansökan om bygglov. I den första av dessa skrivelser uttalades följande såvitt här är av intresse:

— — —

Ni uppmanas härmed att betala in ovannämnda bygglovsavgift i förskott. Så snart avgift betalats kommer granskningsarbetet avseende er ansökan att påbörjas.

— — —

I den andra skrivelsen uppgavs bl.a. följande:

— — —

Ni ombedes därför att betala in resterande belopp ... Granskningsarbetet vilar i avvaktan på denna inbetalning.

I förevarande ärende aktualiseras flera frågor rörande vilka möjligheter en byggnadsnämnd kan ha att framtvinga betalning av bygglovsavgift. En sådan fråga är om en byggnadsnämnd får underlåta att behandla en ny lovansökan på grund av att den sökande inte erlagt betalning för debiterade kostnader i tidigare ärenden. En annan fråga är om byggnadsnämnden, sedan beslut fattats om förskottsbetalning av en bygglovsavgift, får "vila" ärendet till dess avgiften betalats samt om nämnden vid prioritering av bygglovsärenden får ta hänsyn till om en sökande kan antas komma att erlägga avgiften. Slutligen har även aktualiserats frågan om en byggnadsnämnd får skjuta upp besiktningar till dess att bygglovsavgiften erlagts.

Bengt Hellborg har i sin anmälan anfört att han i november 1992, när han besökte stadsarkitektkontoret för att diskutera ett nytt bygglov, fick beskedet att "kontoret inte tog sig an nya ansökningar förrän gamla fakturor var betalda avseende tidigare ärenden vid byggnadsnämnden". Byggnadsnämnden har inte uttryckligen berört vad som förekom vid Bengt Hellborgs besök, men har med återopande av stadsbyggnadsdirektörens och stadskansliets yttrande anfört att det kontorsmeddelande som Bengt Hellborg återopat i ärendet här inte ger befogenhet att vägra ta upp ärende till behandling samt att byggnadsnämnden inte har ställt som villkor för handläggning av något bygglovsärende att tidigare lovavgifter betalas samt beklagat om Bengt Hellborg fått den uppfattningen.

Vilket besked som faktiskt lämnades Bengt Hellborg vid besöket framstår som något oklart. Vad som än sades har emellertid Bengt Hellborg uppenbarligen haft anledning att uppfatta det besked som lämnades på det sättet att en ny bygglovsansökan från honom inte skulle komma att handläggas förrän han betalat i tidigare ärenden uppkomna bygglovsavgifter. Byggnadsnämndens upplysning att instruktionerna till personalen i detta avseende har förtydligats ger också intrycket att Bengt Hellborg givits ett sådant besked. Jag finner mot denna bakgrund anledning att något närmare beröra den i Bengt Hellborgs anmälan aktualiserade frågan, även om byggnadsnämndens yttrande tyder på att nämnden i vart fall numera har klart för sig vad som gäller i detta hänseende.

Enligt 11 kap. 5 § första stycket plan- och bygglagen (1987:10, PBL) får byggnadsnämnden ta ut avgift i ärenden angående lov och förhandsbesked samt i andra ärenden som föranleder upprättande av nybyggnadskarta, ritningsgranskning, besiktning, framställning av arkivbeständiga handlingar eller andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder. Enligt sista stycket samma paragraf tas avgifterna ut av sökanden och får tas ut i förskott.

Ett sådant besked som Bengt Hellborg anser sig ha fått vid besöket i november 1992 har inte stöd i PBL eller annan tillämplig författning. Varje ärende som hos en myndighet anhängiggjorts av en enskild skall handläggas och avgöras utan onödigt tidsutdräkt (jfr 7 § förvaltningslagen, 1986:223). Som Boverket uttalat, finns det ingen koppling mellan

bestämmelserna om att ta ut avgifter och bestämmelserna om när handläggning skall påbörjas och när lov skall lämnas. Som jag närmare kommer att utveckla nedan får betalningsförsummelse över huvud taget inte påverka en byggnadsnämnds handläggning av ärenden.

Varken i PBL eller dess förarbeten har närmare berörts innebörden av bestämmelsen om förskottsbetalning. Det torde dock stå klart att byggnadsnämnden inte kan avvisa en ansökan rörande exempelvis bygglov om sökanden underlåter att betala ett beslutat förskott. Hur frågan om nämnden har möjlighet att skjuta upp prövningen av en ansökan i avvaktan på att förskottsbetalning erläggs skall besvaras är däremot inte lika självklart.

I detta sammanhang kan det vara av intresse att jämföra med vad som uttalas i regeringens proposition 1993/94:27 med förslag till vissa ändringar i fastighetsbildningslagen (s. 28 f.):

Det har under senare tid blivit allt vanligare att sökanden i ett fastighetsbildningsärende inte kan erlägga betalning för kostnaderna för förrättningen. Detta innebär förluster för staten. Särskilt otillfredsställande är att fastighetsbildningsmyndigheten kan vara skyldig att fullfölja en förrättning, trots att det på ett mycket tidigt stadium står klart att sökanden saknar medel att betala kostnaderna. Myndigheten kan visserligen besluta om förskott och även begära utmätning av förskottet. Men detta innebär inte någon garanti för att beloppet flyter in och begränsar inte myndighetens skyldighet att fortsätta förrättningsarbetet.

— — —

Enligt min mening bör det finnas ett visst utrymme för myndigheten att avvisa ärenden i fall då det kan antas att förrättningskostnaderna inte kommer att bli betalda. Av rättssäkerhetsskäl bör emellertid avvísning bara komma ifråga när sökandens betalningsoförmåga har verifierats genom underlåtenhet att erlägga ett i ärendet förelagt belopp.

— — —

En sådan ordning förutsätter att fastighetsbildningsmyndigheten redan efter mottagandet av ansökan kan förelägga sökanden att betala förskott. Lagrådet har ansett att det i dag saknas ett otvetydigt författningsstöd för att besluta om att sökanden skall betala förskott på förrättningskostnaderna innan ansökan tas upp till prövning och att förena ett sådant beslut med äventyr att ansökan annars inte kommer att prövas. Jag godtar Lagrådets uppfattning och avser därför att ta initiativ till att erforderligt författningsstöd kommer till stånd genom en ändring i 12 § lantmäteritaxan.

De framlagda förslagen har lett till ändringar i fastighetsbildningslagen (1970:988) och lantmäteritaxan (1971:1101). Ändringarna, som trädde i kraft den 1 januari 1994, innebär, såvitt nu är av intresse, att fastighetsbildningsmyndigheten givits möjlighet att avvisa en ansökan om fastighetsbildning om sökanden inte betalar ett förelagt förskott på förrättningskostnaderna.

På motsvarande sätt som lagrådet ansåg att det tidigare i ett fastighetsbildningsärende saknades ett otvetydigt författningsstöd för fastighetsbildningsmyndigheten att besluta om att sökanden skulle betala

förskott på förrättningskostnaderna innan ansökan togs upp till prövning, måste det också anses saknas rättsligt stöd för ett sådant förfarande i ett lovärende hos byggnadsnämnden. Om ett beslutat förskott inte har betalats inom föreskriven tid är byggnadsnämnden således hänvisad till att vidta sedvanliga indrivningsåtgärder.

Byggnadsnämnden har i sitt första remissyttrande uttalat att i de fall nämnden beslutat att bygglovsavgiften skall betalas i förskott ärendena registreras och "vilar därefter till dess avgiften betalats". Så snart så skett, uppges vidare, påbörjas granskningsarbetet.

Som jag nyss har framhållit skall varje ärende som hos en myndighet anhängiggjorts av en enskild handläggas och avgöras utan onödig tidsutdräkt. Detta torde, som framgår av det ovan redovisade, gälla även om en myndighet med stöd av en författningsbestämmelse beslutat att en avgift som får tas ut i ärendet skall erläggas i förskott. Byggnadsnämndens rutiner i detta avseende framstår mot denna bakgrund som felaktiga, och skrivelser med det innehåll som tillställts Bengt Hellborg bör inte förekomma, eftersom de ger missvisande besked om vad som gäller.

Som jag inledningsvis konstaterat synes byggnadsnämnden numera vara införstådd med att den inte kan vägra att ta emot en bygglovsansökan på grund av att sökanden inte erlagt tidigare bygglovsavgifter. Byggnadsnämnden har emellertid också anført att vid den prioritering av ärenden som regelmässigt sker vid stadsarkitektkontoret det är rimligt att — om förutsättningarna i övrigt är jämförbara — den sökande prioriteras som kan antas fullgöra betalning framför den som kan befaras inte fullgöra betalning. Som jag ovan har framhållit finns ingen koppling mellan de bestämmelser som ger nämnden rätt att ta ut avgifter och de bestämmelser som reglerar när handläggningen av en ansökan skall påbörjas och när lov skall ges. Någon principiell skillnad kan inte anses föreligga mellan den situationen att en ansökan förklaras vilande i avvaktan på att ett beslutat förskott inflyter och den situationen att en ansökan "lägprioriteras" på grund av tveksamhet om sökandens betalningsvilja eller betalningsförmåga. En byggnadsnämnd torde sakna laglig möjlighet att underlåta att vidta erforderliga handläggningsåtgärder i ett anhängiggjort ärende. Det måste mot denna bakgrund anses vara direkt felaktigt att — som nämnden synes avse — systematiskt ge förtur för sökande, vars betalningsvilja eller betalningsförmåga inte ifrågasätts.

Nära anknytning till den nu bedömda frågan har också den i kontorsmeddelande den 11 juni 1992 förordade rutinen att "besiktningar som återstår att utföra men där fakturan ej betalats, skall uppskjutas till dess att betalning skett eller annan överenskommelse träffats med den sökande". I 9 kap. 6 § PBL åläggs byggnadsnämnden bl.a. att i erforderlig utsträckning besikta arbeten som kräver bygglov. Slutbesiktning skall göras, om det inte är uppenbart onödigt, och skall alltid göras, om byggherren eller yrkesinspektionen begär det. Det framstår närmast som en självklarhet att en byggnadsnämnd inte utan

stöd i lag kan underlåta att utföra dessa lagfästa åligganden på grund av att en bygglovsavgift ännu inte blivit betald. Som ovan framgått saknas sådant författningsstöd.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att en byggnadsnämnd saknar laglig möjlighet att söka framtvinga fullgörande av en sökandes betalningsskyldighet — oavsett om avgift ålagts honom förskottsvis eller sedan ett ärende avslutats — genom att underlåta att vidta erforderliga handläggningsåtgärder eller på annat sätt fördröja ett ärendes avgörande. Om en beslutad avgift inte betalas står således endast normala indrivningsåtgärder byggnadsnämnden till buds för att framtvinga betalning. Boverket har i sitt yttrande bedömt det vara lämpligt att överväga en ändring av 11 kap. 5 § PBL på så sätt att förskottsavgifter skulle komma att likställas med de ansökningsavgifter vars erläggande till statliga myndigheter i vissa fall utgör ett villkor för att en ansökan skall tas upp till prövning. Jag finner därför — utan att för egen del göra någon bedömning av behovet eller lämpligheten av en sådan lagändring — anledning att tillstålla Miljö- och naturresursdepartementet en kopia av detta beslut.

— — —

Regeringen beslutade vid sammanträde den 14 april 1994 att överlämna JO:s beslut till Plan- och byggutredningen (M 1992:03).

Kritik mot byggnadsnämnd angående utformningen av vissa skrivelser till sökanden i ett ärende om bygglov

(Dnr 3053-1993)

JO Wahlström anförde i ett beslut den 13 december 1993 följande.

Bakgrund

Inom ombudsmannaexpeditionen upprättades den 6 september 1993 en promemoria av följande lydelse:

I ett tidigare ärende (JO:s dnr 1557-1993) med anledning av en anmälan från Christer Rylander mot Stadsbyggnadsnämnden i Stockholm angående handläggningen av ett bygglovsärende (dnr 92-359-60) gjordes följande iakttagelser.

Ansökan om bygglov inlämnades till nämnden den 9 april 1992. Ansökningshandlingarna bedömdes som ofullständiga och skriftväxling angående komplettering inleddes. I en skrivelse den 22 maj 1992 upprepade och preciserade stadsbyggnadskontoret tidigare krav på tydligare redovisning av vissa delar av ansökan. Skrivelsen avslutades med följande:

"Kontoret är inte berett att i byggnadsnämnden tillstyrka det inlämnade förslaget. Du kan få det prövat i byggnadsnämnden i nuvarande utformning eller arbeta om förslaget innan prövning.

Vi önskar besked inom 3 veckor, senast den 15 juni, om fortsatt handläggning av ärendet. Inkommer inte besked eller begärd komplet-

tering inom ovanstående tid kommer vi att betrakta ansökan som återkallad. Även återkallade ansökningar debiteras enligt taxa för det arbete som lagts ned i ärendet.

Kontoret kommer att inhämta grannars synpunkter på plank, skärmtak och mur."

Den 15 september 1992, efter ytterligare skriftväxling, synes bristerna i ansökningshandlingarna ha blivit slutligt avhjälpna.

Sedan stadsbyggnadskontoret granskat ansökan och därvid funnit att vissa delar inte var godtagbara, meddelade kontoret i en skrivelse den 17 december 1992 bl.a. följande:

" — — —

Du har också rätt att få ansökan prövad i stadsbyggnadsnämnden med nuvarande utformning (trots kontorets avstyrkan).

— — —

Besked om Ditt önskemål avseende fortsatt handläggning skall vara oss tillhanda senast måndag 18 januari 1993.

Har besked ej inkommit före ovan nämnda datum, avskrivs ansökan med stöd av gällande lagstiftning.

— — —"

En skrivelse till Christer Rylander den 27 februari 1993, i vilken stadsbyggnadskontoret bl.a. besvarade ett antal ställda frågor, avslutades med följande:

"Jag har med detta uttömt kontorets synpunkter i ärendet. Snabbaste och enklaste sättet att komma vidare är att Du meddelar om Du vill ha bygglov för vad vi enligt ovan kan tillstyrka, eller önskar få Din ansökan som helhet prövad i nämnden. Jag behöver Ditt besked senast den 31 mars, annars måste jag skriva av ärendet och debitera Dig för det nedlagda arbetet."

Stadsbyggnadsnämnden i Stockholm bör anmodas att yttra sig angående den rättsliga grunden för följande formuleringar:

"... kommer vi att betrakta ansökan som återkallad (skrivelse 22 maj 1992)

... avskrivs ansökan med stöd av gällande lagstiftning (skrivelse 17 december 1992)

... annars måste jag skriva av ärendet (skrivelse 27 februari 1993)."

Jag beslutade att ta upp saken till närmare utredning i ett särskilt ärende.

Utredning

Sedan ärendet remitterats överlämnade och åberopade stadsbyggnadsnämnden ett den 29 september 1993 av stadsbyggnadskontoret avgivet tjänsteutlåtande. I utlåtandet uttalas i bedömningsdelen följande.

Formuleringarna är språkliga varianter av ett och samma budskap, som är så ofta påkallat, att det givits en standardformulering i det första, rutinmässigt utgående meddelandebladet till sökanden:

"Om begärda kompletteringar inte inkommit eller vi ej hört av Er inom två månader kommer ärendet att avskrivas och ingivna handlingar återsändas till Er."

Stöd för detta ges av PBL 8:20, som lyder:

"När ansökan görs, skall de ritningar, beskrivningar och uppgifter i övrigt lämnas in som behövs för prövningen. Är ansökningshandlingarna ofullständiga, får byggnadsnämnden förelägga sökanden att avhjälpa bristerna inom viss tid. Följs inte föreläggandet, får ärendet avgöras i befintligt skick eller ansökningen avvisas ... Förelägganden ... skall innehålla en upplysning om verkan av att föreläggandet inte följs."

Den rättsliga grunden ges vidare av nämndens delegation till kontoret:

Genom av Stadsbyggnadsnämnden 1992-12-10 beslutad delegationsordning och av stadsbyggnadsdirektören efter hand utsedda delegater har dessa rättighet att

"besluta om att ansökan om lov avskrivs då ansökan återkallats eller då ansökan ej kompletterats inom föreskriven tid..."

I det här fallet hade uppgifter (huruvida sökanden ville få ansökan prövad av nämnden) begärts upprepade gånger utan resultat.

Ändå har ärendet ännu inte avslutats, beroende på ett övermått av tålmod, ett underskott på tid, och i sista hand på ett intresse för JO:s besked. Därav den i dag mycket utdragna handläggningstiden, som JO noterat.

Bedömning

Enligt 8 kap. 20 § första stycket plan- och bygglagen (1987:10, PBL) skall en ansökan hos byggnadsnämnden om bygglov, rivningslov respektive marklov åtföljas av de ritningar, beskrivningar och uppgifter i övrigt som behövs för att den sökta åtgärden skall kunna prövas. Skyldighet föreligger för nämnden enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) att vara sökanden behjälplig med råd och upplysningar om ansökningshandlingarna är ofullständiga. I 8 kap. 20 § andra stycket PBL föreskrivs att byggnadsnämnden, om ansökningshandlingarna är ofullständiga, får förelägga sökanden att avhjälpa bristerna inom en viss tid. Följs inte föreläggandet, får ärendet avgöras i befintligt skick eller ansökningen avvisas. Föreläggandet skall, enligt sista stycket, innehålla en upplysning om verkan av att det inte följs.

Stadsbyggnadsnämnden har i yttrandet anført att de i promemorian citerade formuleringarna är språkliga varianter av ett och samma budskap samt att stöd för detta finns i 8 kap. 20 § PBL. Vad nämnden anført ger mig inledningsvis anledning att något beröra den skillnad som rättsligt råder mellan ett avskrivningsbeslut och ett avvisningsbeslut. Båda besluten innebär att myndigheten skiljer sig från ärendet utan någon prövning av själva sakfrågan. Ett ärende kan avskrivas i sådana situationer då ingen längre påkallar något beslut i ärendet, t.ex. när en framställning eller ansökan har återkallats eller en sökande har avlidit eller saken av något annat skäl har förlorat aktualitet. Något annat hinder för att ärendet prövas i sak föreligger inte i sådana fall. Ett beslut att avvisa ett ärende innebär att myndigheten på grund av att någon formell brist föreligger inte tar upp framställningen eller ansökningen till prövning. Ett sådant beslut kan fattas t.ex. om ett ärende har anhängiggjorts av någon som inte är saklegitimerad, om en ansökan har kommit in först efter ansökningstidens utgång eller — som är fallet enligt 8 kap. 20 § PBL — om de handlingar som sökanden åberopar är så ofullständiga att de inte kan tjäna som underlag för den

prövning myndigheten skall göra med anledning av ansökningen. Av vad jag nu anfört följer att en myndighet inte fritt kan välja endera av formuleringarna "avskrivs" och "avvisas", när myndigheten avser att skilja sig från ett ärende utan föregående sakprövning. Myndigheten måste vid valet av beslutsformulering noga göra klart för sig vilka närmare omständigheter som föranleder myndigheten att avstå från sakprövning. Jag övergår nu till att bedöma de omständigheter som föranlett mig att på eget initiativ inleda en utredning av ärendet hos stadsbyggnadsnämnden.

Som framgår av innehållet i promemorian föranleddes stadsbyggnadskontorets skrivelse den 22 maj 1992 av att sökanden inte kompletterat sin bygglovsansökan i erforderlig mån. Såvitt får förstås har det varit kontorets mening att skrivelsen skulle utgöra ett föreläggande enligt bestämmelserna i 8 kap. 20 § PBL. I dessa bestämmelser stadgas vilka påföljder som får tillgripas om ett föreläggande inte följs. Lagtexten är på denna punkt klar och uttömmande. En sökande som inte följer ett föreläggande får således stå risken att hans ansökan tas upp till prövning i det skick den är eller att den i sista hand inte alls tas upp till prövning, alltså avvisas. Det kan emellertid aldrig bli fråga om att "betrakta ansökan som återkallad" med mindre det föreligger en tydlig återkallelse från sökanden eller ett uttryckligt stadgande i författning att ansökningen skall "anses återkallad" utan en sådan viljeyttring (jfr 4 kap. 32 § tredje stycket fastighetsbildningslagen, 1970:988). Det var därför i förevarande fall direkt felaktigt att i skrivelsen den 22 maj 1992 upplysa sökanden om att hans ansökan skulle komma att betraktas som återkallad, om han inte kom in med begärd komplettering.

Vid tidpunkten för stadsbyggnadskontorets skrivelse den 17 december 1992 hade bristerna i ansökningshandlingarna blivit slutligt avhjälpna och ansökan hade granskats av kontoret. Enligt ordalydelsen i 8 kap. 20 § PBL får ett föreläggande ges om ansökningshandlingarna är ofullständiga. Motsatsvis innebär detta självfallet att så snart underlaget för den sökta åtgärden är sådant att ansökningen kan prövas är bestämmelsen inte tillämplig. Byggnadsnämnden har således i ett sådant fall skyldighet att snarast möjligt ta upp ansökan till prövning alldeles oavsett att det av handlingarna kan förutses att den inte kommer att bifallas. Det är naturligtvis ingenting som hindrar att kontakt tas med den sökande underhand för att söka utröna om han vill ändra sin ansökan. Något hinder torde heller inte föreligga att i sådant sammanhang anmoda sökanden att ge sina synpunkter till känna före en bestämd tidpunkt. Skulle sökanden då inte ge något besked, måste emellertid ansökningen prövas i sak. Däremot saknas rättslig grund för att avskriva ansökningen, om den sökande inte hörssammar en sådan begäran om besked eller synpunkter. Formuleringen "avskrivs ansökan med stöd av gällande lagstiftning" saknar således rättslig grund.

Vad jag nu uttalat gäller även beträffande formuleringen i skrivelsen den 27 februari 1993.

Mot bakgrund av det ovan sagda finner jag det mycket betänkligt att stadsbyggnadsnämnden i sitt remissyttrande uttalar att samtliga berörda

formuleringar är "språkliga varianter" av 8 kap. 20 § PBL. Lagtexten är helt klar till sin innebörd och lämnar över huvud taget inte utrymme för tolkningar av det slag som skett. Det är en självklarhet att kommuniseringsskrivelser från en myndighet skall innehålla korrekt information och i övrigt vara avfattade med beaktande av de författningsbestämmelser som finns på området. Detta gäller i särskilt hög grad sådana underrättelser genom vilka en sökande eller annan part anmodas att göra något för undvikande av att en eller flera påföljder inträffar.

Jag är mycket kritisk till det inträffade och förutsätter att stadsbyggnadsnämnden fortsättningsvis formulerar sina skrivelser med beaktande av vad jag anför.

Namngivning av gata och ändring av postadress. Bl.a. fråga om kommuns befogenhet

(Dnr 3548-1992)

1 Anmälan

I en anmälan till JO framförde Nils Jonasson klagomål mot Bengtsfors kommun för att kommunen, utan att höra honom som adressat, låtit ändra hans postadress. Han uppgav att han inte heller i egenskap av ordförande i Ödskölts samfällighetsförening fått reda på beslutet att namnge vissa gator i Ödskölts tätort förrän närmare tre år efter det att kommunen fattat sitt beslut. Som en följd av namngivningen hade postlådenummer ersatts med gatuadresser. Samfällighetsföreningen hade, utan att få gehör för sitt önskemål, under år 1992 begärt att kommunen skulle ändra namngivningen av Gamla vägen till Backevägen. Nils Jonasson ifrågasatte den lagliga grunden för kommunens beslut.

2 Utredning

Genom remiss begärdes upplysningar från kommunen. Till remissens besvarande avgav kommunstyrelsen yttrande i enlighet med en skrivelse av stadsarkitekten Boh Tivesten av följande innehåll.

Beslut om postadresser fattas av postverket fristående från kommunen. Däremot faller det på kommunens lott att sätta namn på kvarter och gator. Om kommunen satt namn på en gata behöver postverket därför inte använda sig av gatunamnet i postadressen. I förevarande fall har dock postverket valt att knyta postadressen till gatunamnet.

Byggnadsnämnden beslutade den 27 juni 1989 om gatunamn i Ödskölt. Beslutet grundas på en framställning från trafiknämnden, som bedömde det ur säkerhetssynpunkt nödvändigt med en namnsättning. I detta sammanhang kan hänvisas till § 7 i räddningstjänstlagen.

Namnsättningen följer i huvudsak ett förslag från Ödskölts gille. Förslaget remitterades till vägsamfälligheten som dock aldrig besvarade remissen.

Stadsarkitekten i Bengtsfors kommun inkom sedan med kompletterande handlingar och upplysningar. Av handlingarna framgår att namnförslaget den 12 februari 1988 hade remitterats till Nils Jonasson i egenskap av ordförande i samfällighetsföreningen.

3 Bedömning

JO Wahlström anförde i beslut den 13 december 1993 följande.

En grundläggande fråga som anmälaren aktualiserat gäller vad som i rättsligt hänseende skall anses gälla för kommunernas rätt att namnge gator och vägar m.m.

I en skrivelse den 8 oktober 1976 till Bostadsdepartementet hemställde Kommunförbundet att kommunerna i byggnadslagstiftningen skulle erhålla beslutskompetens avseende namn och adressnummersättning för kommunikationsanläggningar såsom gator, vägar, torg samt parker och andra allmänna platser inom kommunen, oavsett om kommunen eller annan är huvudman för kommunikationsanläggningen i fråga. I en till skrivelsen bifogad PM behandlades vissa problem som kommunerna mötte vid namngivning av kommunikationsanläggningar. Därav framgick bl.a. följande. Namngivningen var inte författningsreglerad men enligt praxis ankom det på kommunen att fastställa sådana namn inom stadsplanlagt område. Inom område med byggnadsplan fastställde kommunen i regel namn endast på vägar för vilka kommunen var väghållare. Någon formell möjlighet för kommun att besluta namn för kommunikationsanläggning under enskilt huvudmannaskap förelåg inte. Detta hade medfört namnkollisioner och förväxlingsnamn. Skrivelsen överlämnades till en särskild utredare som tillsatts för att utreda frågor rörande ortnamnsverksamheten i riket m.m. Utredaren avgav i juli 1982 betänkandet (SOU 1982:45) Ortnamns värde och vård. I betänkandet föreslogs att kommunerna genom lag skulle ges beslutskompetens för namn- och adressnummersättning inom kommunens hela område för bl.a. gator och vägar, oavsett om kommunen eller annan är huvudman för anläggningen i fråga.

Kommunförbundet lät år 1989 ge ut boken "Ortnamn. Namngivning och namnskick i kommunerna". Där behandlas olika aspekter på namngivningsfrågorna. Efter en kort redogörelse för den ovan nämnda skrivelsen och det utredningsarbete som följde därpå framhålls i boken följande (s. 13).

Någon sådan lag har emellertid inte tillkommit. Kommunerna får därför i sin namngivning stödja sig på sedvana, äganderätt eller huvudmannaskap för den anläggning, som skall få ett namn.

I plan- och bygglagen, PBL, finns endast en form för detaljplanering. Den tidigare uppdelningen i byggnadsplan och stadsplan medförde automatiskt en fördelning av huvudmannaskapet för gator/parker och andra allmänna platser. I områden med byggnadsplan var det enskilt huvudmannaskap, men där stadsplan gällde svarade kommunerna för dessa funktioner. Nu får emellertid kommunen avgöra denna huvudmannaskapsfråga vid antagandet av detaljplanen. Enligt praxis på många håll svarar kommunen ofta också för namngivningen inom områden där väghållningen tillkommer en vägförening eller motsva-

rande. Kommunen kan också i exploateringsavtal träffa överenskom-
melse med exploatören om att namngivningen för detaljplaner under
enskit hufvudmannaskap skall ankomma på kommunalt organ. Moti-
vet för detta kommunala engagemang är förstås behovet att skapa
unika gatu- och vägnamn inom kommunen.

1994/95:JO1

Svaret på den av anmälaren aktualiserade frågan är, såvitt jag har
kunnat finna, att det ännu saknas en närmare författningsreglering av
kommunernas kompetens rörande namngivning av gator och vägar.
Regler i plan- och bygglagen (1987:10, PBL) med anknytning till
frågan återfinns i 5 kap. 3 § och 6 kap. 26 §. Räckvidden av dessa
bestämmelser är emellertid i nu aktuellt avseende begränsad till områ-
den för vilka detaljplan finns och dessutom till sådana gator och andra
allmänna platser för vilka kommunen är huvudman. I övrigt synes
således frågorna få avgöras mot bakgrund av i vederbörande kommun
rådande praxis, vilken uppenbarligen skiftar från kommun till kom-
mun. Eftersom Bengtsfors kommun alltså genom beslutet att namnge
vägsamfällighetens vägar inte handlat i strid med någon författningsbe-
stämmelse, lämnar jag denna fråga.

Vad gäller frågan om kommunisering skett med Ödskölts samfällig-
hetsförening innan byggnadsnämnden fattade sitt beslut den 27 juni
1989 föreligger motstridiga uppgifter. Enligt kommunens anteckningar
skall sådan kommunisering ha skett med föreningens ordförande den
12 februari 1988. Jag finner det inte meningsfullt att nu söka ytterliga-
re utreda den frågan, men vill tillägga att jag saknar anledning att anta
annat än att en sådan kommunisering ingår i byggnadsnämndens
normala rutiner.

Vad slutligen gäller frågan om förändrad postadress är detta, såsom
framhållits i kommunstyrelsens remissvar, en fråga för sig som närmast
ankommer på Postverket att avgöra.

Med det anförda avslutar jag ärendet.

Kritik mot fastighetsbildningsmyndighet angående avfattningen av yttrande till JO efter remiss

(Dnr 4214-1993)

JO Wahlström anförde i ett beslut den 3 februari 1994 följande.

Bakgrund

Inom ombudsmannaexpeditionen upprättades den 24 november 1993
en promemoria av följande lydelse:

Med anledning av innehållet i en anmälan infordrades upplysningar
och yttrande från lantmäterikontoret i Hässleholm. I en skrivelse från
kontoret daterad den 21 oktober 1993 uttalas följande:

Ärende 3476-1993

Upplysningar.

Se bifogade handlingar som dels redovisar hur den inställda förrätt-
ningen handlagts och dels hur den räkning som ärendet skulle debite-
rats med, nedskrivits med 64 %.

Yttrande.

Jag finner ej skäl att utan ersättning delta i Gösta Ishammars spel med att skapa arbete för offentliganställda.

1994/95:JO 1

I tjänsten

RALF STENROTH

Ralf Stenroth

Fastighetsbildningsmyndigheten i Nordöstra Skånes lantmäteridistrikt bör anmodas att, efter hörande av lantmäterikontoret i Hässleholm, inkomma med upplysningar och yttrande angående vilka överväganden i rättsligt hänseende som föregått avfattningen av kontorets "yttrande" till JO.

Jag beslutade att ta upp saken till närmare utredning i ett särskilt ärende.

Utredning

Sedan ärendet remitterats uttalade fastighetsbildningsmyndigheten — distriktslantmätaren Lars Gustavsson — följande.

Jag har haft underhandskontakt med Ralf Stenroth i ärendet. Ralf Stenroth är distriktslantmätare och svarar inom fastighetsbildningsmyndigheten för verksamheten som berör kontoren i Hässleholm och Broby med Hässleholms, Osby och Östra Göinge kommuner som verksamhetsområden. I administrativt hänseende tillhör dessa Nordöstra Skånes lantmäteridistrikt medan förrättningshandläggningen i princip sker självständigt i enlighet med fastighetsbildningslagens regler.

Verksamheten på dessa kontor, liksom för övriga fastighetsbildningsmyndigheter i landet, finansieras i huvudsak genom avgifter enligt lantmäteritaxan. Dessutom finns i budgeten per år ca 28.000 kr för Hässleholmskontoret (av en total årsbudget om drygt 1.700.000 kr) som skall täcka kostnader för remisser, yttranden och rådgivning. I prioriteringen av dessa rådgivningsmedel skall främst behov från berörda kommuner och hantering av ärenden inom byggnadsnämndernas verksamhet beaktas. Enligt våra anvisningar skall aktiviteter för t ex byggnadsnämndernas räkning ske inom ramen för tillgängliga medel och om insatser därutöver behövs skall detta ske på uppdragsbasis (mot avgift).

Uttalandet om ersättning är inte riktigt i sak. Mot bakgrund av den allmänna uppbyggnaden av budgeten ser jag dock en logisk förklaring till uttalandet. Under hand har Ralf Stenroth förklarat att uttalandet skall ses, delvis som bristande insikt, men främst mot den grunden att han bedömde att innehållet i de handlingar som kopierades och sändes till JO tillsammans med yttrandet var tillräckliga för att ge en bild av handläggningen av de frågor som anmälaren anmärkt mot. Mot denna bakgrund ansåg Stenroth det inte försvarligt att lägga ytterligare tid på ett ärende som bedömdes som avklarat och som dessutom behandlats både i domstol och som anmärkningsärende beträffande räkningen för förrättningskostnaderna. Samtidigt vill jag härmed från myndigheten, inklusive Hässleholmskontoret, bekräfta att vi kommer att lämna de kompletterande upplysningar som JO finner nödvändiga.

Stenroth har speciellt pekat på att han använt uttrycket spel om anmälares agerande. Därmed menar han att anmälares undvikit att samverka med lantmäteriet i Hässleholm och att han inte lyckats få till stånd en normal korrespondens såsom svar på brev eller återsändande av delgivningskvitton och ej heller fått förståelse för de beslut som meddelats.

Grundläggande bestämmelser om JO:s rätt till insyn i offentlig verksamhet och hans rätt att få biträde i sitt utredningsarbete finns i 12 kap. 6 § regeringsformen (RF). Av bestämmelserna framgår följande. Riksdagen väljer en eller flera ombudsmän att i enlighet med instruktion som riksdagen beslutar utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. Ombudsman får närvara vid domstols eller förvaltningsmyndighets överläggningar och har tillgång till myndighetens protokoll och handlingar. Domstol och förvaltningsmyndighet samt tjänsteman hos staten eller kommun skall tillhandagå ombudsman med de upplysningar och yttranden han begär. Sådan skyldighet åligger även annan, om han står under ombudsmans tillsyn. Allmän åklagare skall på begäran biträda ombudsman.

Ytterligare särskilda regler om JO:s tillsyn finns i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Enligt 1 § andra stycket har chefsjustitieombudsmannen och justitieombudsmännen i den omfattning som anges i 2 § tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Av 2 § framgår, såvitt här är av intresse, att under ombudsmännens tillsyn står statliga och kommunala myndigheter samt tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter. Enligt 5 § bedrivs ombudsmännens tillsyn genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade. Ombudsman skall verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden, 21 § första stycket. När ombudsman enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden i andra ärenden än dem där han har beslutat att inleda förundersökning, får han förelägga vite om högst 1 000 kronor. Ombudsman får utdöma försuttet vite, 21 § andra stycket.

Fastighetsbildningsmyndigheten har i sitt remissvar anfört, att Ralf Stenroths uttalande om ersättning inte är riktigt i sak men att, mot bakgrund av den allmänna uppbyggnaden av budgeten, myndigheten ser en logisk förklaring till uttalandet. Ralf Stenroth har, enligt remissvaret, förklarat att uttalandet skall ses delvis som bristande insikt men främst mot den grunden att han bedömde att innehållet i de handlingar som kopierades och sändes till JO var tillräckliga för att ge en bild av handläggningen av de frågor som anmälaren anmärkt mot.

Som framgått ovan har myndigheter och tjänstemän under JO:s tillsyn en i grundlag fastlagd skyldighet att tillhandagå JO med de upplysningar och yttranden han begär. Skyldigheten utgör en integrerad del i myndigheternas och tjänstemännens åligganden och någon särskild ekonomisk ersättning för fullgörande av denna skyldighet kan självfallet inte komma i fråga. Ralf Stenroths uttalande i det tidigare ärendet och myndighetens förklaringar i remissvaret i förevarande ärende tyder på bristande kännedom hos Ralf Stenroth om ovan

redovisade bestämmelser. Detta måste betecknas som synnerligen anmärkningsvärt. Utöver detta konstaterande föranleder ärendet inte någon ytterligare åtgärd från min sida.

1994/95:JO1

Fråga om på vilken nivå — nämnden eller förvaltningen — som klagomål över ett ärendes handläggning bör besvaras

(Dnr 2495-1993)

I en skrivelse av den 27 november 1992 till Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Falköpings kommun begärde Peter Junkergård och Rolf Zetterberg en utredning från nämnden. Kravet framfördes med anledning av vissa uttalanden nämndens ordförande gjort i samband med ett besök vid en kalkstenstäkt. Enligt anmälarna uttalade ordföranden vid tillfället att tjänstemän hos nämnden gjort för stora personliga utfästelser till företagaren samt att alla fel som kan begås också begåtts vid handläggningen av täktärendet. I en skrivelse av den 4 december 1992 uttalade ordföranden bl.a. att Peter Junkergårds och Rolf Zetterbergs skrivelse skulle tillställas nämnden för handläggning "i samband med att vederbörliga beslut vunnit laga kraft". — Peter Junkergård och Rolf Zetterberg anförde att de inte erhållit något besked trots att, såvitt de visste, de omtalade besluten vunnit laga kraft.

Utredning

Yttrande infordrades från Miljö- och hälsoskyddsnämnden vilken bl.a. anförde följande.

Den händelse som anmälarna åsyftar i sitt brev till miljö- och hälsoskyddsnämnden inträffade den 7 september 1992, då nämndens ordförande — efter telefonkontakt från Rolf Zetterberg tillsammans med två poliser åkte till kalkbrottet för att undersöka om företaget bedrev verksamhet i strid mot fattade beslut. Efter genomförda bullermätningar konstaterades att så inte var fallet.

(Ordföranden) hävdar att han inte uttryckt sig på det sättet som påstås i skriften.

Den till miljö- och hälsoskyddsnämnden ställda skriften inkom till kontoret den 1 december 1992 tillsammans med två skrifter med krav på utredningar i två olika avseenden, undertecknade av Rolf Björklundh resp Rolf Zetterberg och Rolf Björklundh, och diariefördes då. Mot bakgrund av att ett antal överklagade beslut då ännu inte avgjorts av länsstyrelsen och nämndbeslut fattats som inte vunnit laga kraft fann ordföranden att det inte var lämpligt att ta upp skriften till behandling i nämnden. Härom underrättades också ingivarna.

Det är ordföranden i en nämnd som avgör vilka ärenden som skall förekomma på föredragningslistan till ett nämndsammanträde. Någon ovillkorlig rätt för en utomstående att få ett ärende behandlat vid nämndsammanträde finns inte. Vad som krävs av nämnden framgår av nämndens reglemente och på vilken nivå beslutet skall fattas, av nämndens delegationsbeslut. Den förevarande skriften tillför inte någon information i sak till ett hos nämnden anhängigt tillsynsärende. Skriften har inte varit uppe till behandling i nämnden på de tre

sammanträden som hållits efter det länsstyrelsens ovannämnda beslut vunnit laga kraft. Det är osäkert huruvida skriften kommer att behandlas av nämnden vid ett sammanträde. Däremot har den naturligtvis blivit behandlad inom förvaltningen, dock utan att något formellt beslut fattats. Innehållet i skriften är inte heller av den art att det föreligger en skyldighet för miljö- och hälsoskyddsnämnden att fatta beslut i anledning därav.

Mot bakgrund av vad ovan sagts är det olyckligt att ordalydelsen i skrivelsen från Stephan Ottersten kan tolkas så att skriften skulle bli föremål för en nämndbehandling. Enligt nämndens uppfattning kan dock denna brist i formuleringen inte vara så allvarlig att den kan föranleda någon JO:s anmärkning.

Peter Junkergård och Rolf Zetterberg bereddes tillfälle att kommentera remissvaret men avhördes inte.

JO Wahlström anförde i beslut den 15 mars 1994 följande.

Bedömning

Skrivelsen den 27 november 1992 innehöll krav på utredning av om vissa påstådda handläggningsfel påverkat handläggningen av ett visst ärende. Skrivelsen var ställd till miljö- och hälsoskyddsnämnden och Peter Junkergård och Rolf Zetterberg får alltså därigenom anses ha väckt fråga om saken vid nämnden.

I remissvaret har nämnden uttalat bl.a. att det är osäkert om skrivelsen kommer att behandlas av nämnden vid något sammanträde, men att den blivit behandlad inom förvaltningen utan att något formellt beslut fattats samt att någon skyldighet för nämnden att fatta beslut med anledning av skrivelsen inte föreligger.

I 4 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223) ges varje myndighet en skyldighet att så snart som möjligt besvara frågor från enskilda. Skyldigheten åläggs myndigheten som sådan, i detta fall miljö- och hälsoskyddsnämnden. Frågan om på vilken nivå inom en myndighets förvaltning saken skall tas om hand är emellertid inte därigenom besvarad. Saken torde i de flesta fall ge sig själv efter en bedömning av frågans karaktär och myndighetens organisation och förekommande delegationsordning. Enbart det förhållandet att en fråga ställts till t.ex. en kommunal nämnd kan således inte tas till intäkt för att ett svar måste komma från nämnden själv.

Peter Junkergård och Rolf Zetterberg har begärt utredning och förklaring av vissa påstådda brister i handläggningen av ett täktärende. Uppgifterna om brister skulle enligt dem ha kommit från nämndens ordförande, som i ett senare brev förklarade att han varken kunde bekräfta eller dementera uppgifterna. Att en sådan fråga som Peter Junkergård och Rolf Zetterberg ställt på något sätt måste besvaras framgår redan av 4 § förvaltningslagen. En annan fråga är alltså på vilken nivå — nämnden själv eller tjänsteman inom förvaltningen — som ställning måste tas till det som Peter Junkergård och Rolf Zetterberg anför. Jag vill i detta sammanhang hänvisa till ett uttalande av JO Hans Ragnemalm (JO 1992/93 s. 487).

Sistnämnda iakttagelse ger mig anledning att mera generellt understryka, att den tjänstemannaorganisation — "förvaltningen" eller "kontoret" — som står till miljö- och hälsoskyddsnämndens förfogande endast har till uppgift att bereda ärenden hos nämnden och verkställa dess beslut. Själva beslutsfattandet tillkommer — om formlig delegation ej skett — den politikersammansatta nämnden. Den som vänder sig till nämnden i någon till dess verksamhet hörande angelägenhet har rätt att påfordra ett beslut, vilket han vid missnöje normalt kan överklaga enligt de för förvaltningsbesvär gällande reglerna. I avsaknad av delegation får miljö- och hälsoskyddskontoret och dess personal aldrig sätta sig i nämndens ställe och slutligt göra de bedömningar som ankommer på denna.

Enligt 6 kap. 7 § kommunallagen (1991:900) skall de kommunala nämnderna var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Även om en nämnd med stöd av bestämmelserna i kommunallagen delegerat beslutanderätten i visst ärende eller i en viss grupp av ärenden till ordföranden, annan ledamot eller en anställd, har nämnden kvar det övergripande ansvar som behandlas i 6 kap. 7 § kommunallagen. Detta får anses framgå bl.a. av det förhållandet att ett beslut, som fattats med stöd av delegation från nämnden, enligt 6 kap. 35 § kommunallagen skall anmälas till nämnden i den ordning nämnden bestämmer.

Även om i och för sig skilda uppfattningar skulle kunna försvaras, är jag mot den nu beskrivna bakgrunden närmast benägen att anse att den i Peter Junkergårds och Rolf Zetterbergs skrivelse väckta frågan huruvida allvarliga handläggningsbrister hade påverkat besluten i taktärendet — något som nämndens ordförande skulle ha berättat men senare varken ville bekräfta eller dementera — var en fråga av sådan karaktär att det bort ankomma på nämnden att ta ställning till vilka åtgärder brevet skulle föranleda. Det hade därför enligt min mening ålegat den ansvarige handläggaren hos förvaltningen att förelägga frågan miljö- och hälsoskyddsnämnden för ett ställningstagande. Att det från början också varit avsikten att frågan skulle tas upp i nämnden framgår för övrigt av ordförandens brev till Rolf Zetterberg den 4 december 1992.

Jag vill härutöver tillägga följande.

Enligt 4 § andra stycket förvaltningslagen åligger det, som ovan anförts, myndigheterna att så snart som möjligt besvara frågor från enskilda. Även med nämndens i yttrandet till JO redovisade inställning — att frågan kunde behandlas inom förvaltningen — borde Peter Junkergård och Rolf Zetterberg självfallet ha fått ett besked om vad deras framställning lett till. De har kort tid efter sitt brev fått ett svar vari nämndens ordförande anförde att: "Jag kommer att tillställa Miljö- och hälsoskyddsnämnden Er skrivelse för handläggning i samband med att vederbörliga beslut vunnit laga kraft".

Detta entydiga besked fullföljdes emellertid inte, och Peter Junkergård och Rolf Zetterberg synes inte heller ha fått något annat besked i anledning av sin framställning. Någon förklaring till att så inte skett har nämnden inte försökt lämna. Jag är därför kritisk till handläggningen även i detta avseende.

Fråga om överlämnande av torghandelsadministration till en företagarförening

(Dnr 2140-1992)

I anmälan till JO anförde Torg- och Marknadshandlarnas Ekonomiska Riksförening (TOMER) följande. Det hade kommit till föreningens kännedom att Värmdö kommun träffat avtal med Värmdö Företagarförening om att företagarföreningen skulle handha torghandeln i Gustavsberg. Enligt TOMER:s mening kunde en kommun visserligen delegera det rent administrativa handhavandet av torghandeln men ej den del som innefattade myndighetsutövning. TOMER hemställde att JO skulle granska kommunens handläggning samt uttala huruvida avtalet mellan kommunen och företagarföreningen stod i överensstämmelse med gällande lag.

Efter remiss inkom kommunen (fastighetschefen Michael Nygren) med följande yttrande.

Riksdagens ombudsmän har begärt Värmdö kommuns yttrande över de erinringar Torg- och Marknadshandlarnas ekonomiska riksförening framfört mot lagligheten i det avtal tekniska nämnden i Värmdö kommun träffat med Värmdö företagarförening om administrationen av torghandeln i Gustavsberg.

Träffat avtal omfattar som framgår av dess 1 § administrationen av torghandeln på Gustavsbergs Torg. Riksföreningen anger själv att en kommun kan låta utomstående administrera torghandeln men ej fatta beslut som innefattar myndighetsutövning.

Kommunen har en lokal ordningsstadga. I 2 § 3 mom. anges att allmän försäljningsplats är torget i Gustavsberg. Med torget avses en mindre av kommunen ägd plats avgränsad av Folkets Hus, Domusvaruhuset, Landstingshuset och bussterminalen. Denna plats rymmer endast ett fåtal torghandelsplatser. Platsen är också en mycket frekventerad kommunikationsyta mellan olika delar av Gustavsbergs centrum. Torghandeln i Gustavsberg har av tradition ej varit särskilt omfattande. Behov har därför ej förelegat att detaljreglera frågor kring upplåtelse av torghandelsplats närmare i en särskild torghandelsstadga.

Tekniska nämnden har på grund av brist på personalresurser önskat uppdra åt utomstående att sköta den administrativa hanteringen av de platser som kan komma ifråga. Kommunen har dock förbehållit sig rätten att handlägga de frågor som syftar till ett beslut nämligen till vem och på vilka villkor upplåtelse skall ske samt bestämmandet av taxan för upplåtelse. Avtalet innehåller ett flertal direktiv till företagarföreningen om hur hanteringen av upplåtelse i övrigt skall skötas.

Värmdö företagarförening har utarbetat ett dokument "allmänna avtalsvillkor" som delvis fått en olycklig utformning. Det bör framgå att upplåtelsen sker av kommunen och ersättningen skall inbetalas till

kommunen. Ingripande mot misskötsamma torghandlare bör också ske genom kommunens försorg. Dessa allmänna avtalsvillkor kommer att omarbetas.

1994/95:JO1

TOMER inkom därefter med ytterligare material. Fastighetschefen Michael Nygren lämnade senare under hand vissa kompletterande uppgifter, varvid bl.a. bekräftades att upplåtelser och eventuella ingripanden mot torghandlare beslutades av fastighetschefen.

I beslut den 9 november 1993 gjorde *JO Wahlström* följande bedömning.

I Allmänt

Kommunernas möjligheter att i sin förvaltande verksamhet anlita enskilda rättssubjekt är inte närmare reglerad i lag. Rättsbildningen har huvudsakligen skett genom praxis. Det yttersta legala stödet får ofta sökas i kommunallagens allmänna kompetensregel (2 kap. 1 §).

Som en viktig begränsning av kommunens handlingsfrihet gäller att betryggande garantier skall vara uppställda för att verksamheten, när den formellt drivs i privat regi, håller sig inom de kommunala kompetensramarna.

En annan generell begränsning är den för all offentlig förvaltning gällande principen att överlämnande till enskilt rättssubjekt av förvaltningsuppgift, som innefattar myndighetsutövning, förutsätter stöd i lag (jfr 11 kap. 6 § regeringsformen och 3 kap. 16 § kommunallagen).

Begreppet myndighetsutövning är emellertid inte entydigt. Å ena sidan utgör inte all verksamhet som en myndighet utför myndighetsutövning. Å andra sidan kan rent privat verksamhet ha sådana yttre likheter med verksamhet som det allmänna svarar för att den under bestämda förutsättningar skulle vara att hänföra till myndighetsutövning om en offentlig myndighet bedrev verksamheten. I detta sammanhang kan framhållas att inom den offentliga sektorn inte minst kommunerna i stor omfattning agerar civilt vid handhavandet av sina angelägenheter (t.ex. vid köp, försäljning, uthyrning, anställning, genomförande av byggprojekt m.m.).

Till de gränsdragningsproblem som här antytts bidrar vissa oklarheter som vidlåder synen på den kommunala regelgivningen. Det synes inom den juridiska doktrinen inte finnas någon klar uppfattning om i vad mån rent kommunala normer (mer eller mindre interna) kan konstituera myndighetsutövning eller om det krävs allmänna författningsföreskrifter av offentlighetslig natur.

2 Det aktuella fallet

I förevarande fall är det fråga om försäljningsverksamhet på allmän plats. Enligt 2 § allmänna ordningsstadgan (1956:617) gäller här ett grundläggande krav på tillstånd av polismyndighet. Sådant tillstånd krävs dock inte för försäljning på salutorg och liknande plats som är upplåten till allmän försäljningsplats. Detta är fallet här. Kommunen

har således upplåtit platsen för torghandel men ej begagnat sig av möjligheten att närmare reglera torghandeln med stöd av 7 och 23 §§ allmänna ordningsstadgan och förordningen (1982:1173) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala ordningsföreskrifter.

Med hänsyn till att det här är fråga om begagnande av allmän plats enligt offentligrättslig lagstiftning anser jag att frågor som rör enskilds rätt att begagna platsen och skyldighet att erlagga avgift härför utgör sådan myndighetsutövning som kommunen inte får avhända sig. Enligt vad som uppgivits från kommunens sida är emellertid beslutanderätten i sådana frågor förbehållen kommunen. Jag nöjer mig med denna förklaring.

I övrigt har i ärendet inte framkommit något som påkallar särskild kommentar från min sida.

Tre fall rörande tillämpning av reglerna om kommunalt partistöd m.m. Frågor bl.a. om gränsdragning mellan olika stödformer och om definiering av bidragsberättigat parti

I

Kristianstads kommun. Fråga om innebörden av begreppet partistöd och hur en delpost under anslagsrubriken "Kommunalt partistöd" avseende utbildningsbidrag till förtroendevalda skulle uppfattas

(Dnr 736-1993)

JO Wahlström meddelade den 26 januari 1994 ett beslut av följande huvudsakliga innehåll.

1 Anmälan

I en anmälan mot Kristianstads kommun hemställde Ulla Wall-Johansen om JO:s prövning av det sätt på vilket kommunen administrerat det av fullmäktige för år 1992 beslutade partistödet. Hon uppgav att kommunen vid utbetalning av partistödet hade innehållit en tiondel av beloppet under påståendet att detta utgjorde ett utbildningsbidrag, som partierna var tvungna att ansöka om i särskild ordning. Eftersom det emellertid inte förelåg något beslut om utbildningsbidrag utan endast ett beslut om partistöd hävdade hon att hela det beslutade partistödet borde betalas ut till partierna att fritt kunna disponeras utan inblandning av någon annan.

2 Utredning

2.1 Utredningsåtgärder

Genom remiss infordrades yttrande från Kommunstyrelsen i Kristianstads kommun.

Ulla Wall-Johansen yttrade sig över remissvaret.

Kommunstyrelsen anförde huvudsakligen följande.

I kommunens årsbudget för 1992 har på sidan DB 2 under delprogram 006 upptagits dels 2 087 000 kronor i kommunalt partistöd, dels 249 000 kronor för utbildning av förtroendevalda, d v s sammanlagt 2 336 000 kronor. Sistnämnda summa har överförts till driftbudgetsammandragets sida 1, som i kopia bifogats Ulla Wall-Johansens anmälan som bilaga 1.

Anslaget för kommunalt partistöd, 2 087 000 kronor har i enlighet med lagen om kommunalt partistöd (SFS 1969:596) fördelats med samma belopp för varje plats som respektive parti 1992 hade i fullmäktige. Kommunfullmäktige består av 71 ledamöter och varje parti har därför erhållit 29 400 kronor per mandat. — — —

Utöver det kommunala partistödet finns, som ovan angivits, ett anslag för utbildning av förtroendevalda vilket i 1992 års budget uppgick till 249 000 kronor. Reglerna för erhållande bidrag ur detta anslag har antagits av kommunfullmäktige den 25 november 1980 att gälla fr o m den 1 januari 1981. Dessa regler, som framgår av den kommunala författningssamling som bifogats Ulla Wall-Johansens anmälan som bilaga 2, gäller fortfarande. Bidrag utgår således till kursavgift, dagarvode, traktamente och reskostnad i samband med utbildning som avser kommunala frågor och har ett direkt samband med uppdraget som förtroendevald i kommunfullmäktige, kommunal nämnd eller styrelse. Bidraget är maximerat till ett belopp som står i proportion till respektive partis antal mandat i kommunfullmäktige, d v s för år 1992 till 3 500 kronor per mandat.

Anmälarens påstående att det inte föreligger något beslut om utbildningsbidrag är således inte riktigt utan beror uppenbarligen på en feltolkning av årsbudgeten för 1992.

Vid kommunstyrelsens yttrande var fogad den återopade sidan i budgeten DB 2, som bl.a. innehöll följande uppställning.

006	KOMMUNALT PARTISTÖD	
006 100	KOMMUNALT PARTISTÖD	2,087
006 101	UTBILDN, FÖRTROENDEVALDA	249
006	SUMMA KOSTNADER	2,336

3 Reglerna om kommunalt partistöd

3.1 Inledning

Lagen (1969:596) om kommunalt partistöd — som kommunstyrelsen återopat — upphävdes i och med att ändrade regler om kommunalt partistöd fördes in i den nya kommunallagen (1991:900), vilken trädde i kraft den 1 januari 1992.

Innebörden härav var att beslut som före årsskiftet fattats med stöd av den äldre lagen kunde tillämpas under 1992. I förarbetena (prop. 1991/92:66 s. 12) förutsattes samtidigt att det också skulle vara möjligt

att i förväg besluta om stöd enligt de nya reglerna, om i beslutet klart angavs att det skulle tillämpas bara ifall dessa regler trädde i kraft den 1 januari 1992.

I förevarande fall fattades beslutet den 26 november 1991 med tillämpning av de då gällande (äldre) reglerna.

Eftersom de frågor som aktualiseras i ärendet berörs i förarbetena till de nya (nu gällande) reglerna är det emellertid anledning att i det följande redogöra även för dessa.

3.2 Lagen (1969:596) om kommunalt partistöd

Lagen hade följande lydelse.

Kommun får lämna ekonomiskt bidrag till politiskt parti, som under den tid beslut om bidrag avser är representerat i kommunens fullmäktige. Beslutet skall innehålla att bidrag utgår till varje sådant parti med samma belopp för varje plats som partiet under nämnda tid har i fullmäktige.

Vad som sagts nu äger motsvarande tillämpning på landstingskommun och landsting.

3.3 Kommunallagen (1991:900)

2 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen har följande lydelse.

9 § Kommuner och landsting får ge ekonomiskt bidrag och annat stöd (*partistöd*) till de politiska partier som är representerade i fullmäktige.

Partistöd får ges också till ett parti som har upphört att vara representerat i fullmäktige, dock endast under ett år efter det att representationen upphörde.

10 § Fullmäktige skall besluta om partistödets omfattning och formerna för det. Stödet får inte utformas så, att det otillbörligt gynnar eller missgynnar ett parti.

Om det med stöd av 4 kap. 35 § har anställts en politisk sekreterare för de förtroendevalda i ett parti, skall detta beaktas när stödet bestäms.

I den allmänna motiveringen till ett vidgat partistöd anfördes i proposition 1991/92:66 (s. 8 och 9) bl.a. följande.

Kommunernas och landstingens nuvarande kompetens att ge partistöd har under senare tid framstått som alltför begränsad. Åtskilliga kommuner och landsting har beslutat om stöd vid sidan om det mandatbundna i form av t.ex. särskilt stöd för informations- och mötesverksamhet samt fria lokaler och annan kostnadsfri service. Det är tveksamt om sådana stödformer är förenliga med partistödslagen.

Vid sidan om det lagreglerade stödet har således andra stödformer växt fram. De kompletterande stödformerna har ofta syftat till att garantera även mindre partier tillräckligt stöd för information och opinionsbildande verksamhet.

I förarbetena till partistödslagen betonades att stödet främst skulle främja partiernas informationsverksamhet. Utvecklingen under de gångna 20 åren har emellertid lett till att stödet bör ses som ett allmänt samhälleligt stöd för att förbättra partiernas möjlighet att utveckla en aktiv medverkan i opinionsbildningen bland medborgarna och därigenom att stärka den kommunala demokratin.

Regeringen anser i likhet med partistödsutredningen att den kommunala kompetensen att besluta om partistöd nu bör ges en friare

utformning. En sådan ordning skulle bättre stämma överens med den allmänna synen på hur staten bör reglera den kommunala verksamheten.

1994/95:JO1

Vidare skulle en friare reglering göra det möjligt att dela upp partistödet i ett grundstöd och ett mandatbundet stöd. Det skulle också innebära en önskvärd renodling av nuvarande stödformer.

— — —

Enligt 4 kap. 35 § kommunallagen får kommuner och landsting anställa politiska sekreterare för att biträda de förtroendevalda i deras politiska arbete. En sådan hjälp kan ha stor betydelse för ett partis möjligheter att agera och verka i det kommunalpolitiska arbetet. Vi anser därför att man bör ta hänsyn till denna särskilda form av stöd när partistödet utformas.

Till grund för lagstiftningen låg Partistödsutredningens betänkande (SOU 1991:80) Kommunalt partistöd. Kommitténs redovisning av rättsläget och dåvarande förhållanden finns intagen som bilaga 3 i nyss nämnda proposition. Beträffande andra former av stöd (än enligt partistödslagen) till politiska organisationer och politisk verksamhet anförde kommittén i avsnitt 2.4 (prop. s. 19 och 20) följande.

Vid sidan om de lagreglerade stödformerna partistöd och tillhandahållande av politiska sekreterare förekommer i varierande omfattning olika former av bidrag. Även annat stöd förekommer som skrivhjälp och annan administrativ hjälp och tillhandahållande av möteslokaler.

Arvoden till förtroendevalda på hel- och deltid har sin grund i deras uppdrag åt kommunen eller landstinget och har sitt stöd i kommunallagens arvodesbestämmelser. Dessa förmåner utgör inte partistöd.

Utbildningsbidrag för förtroendevaldas deltagande i partiernas utbildning i kommunala frågor har likaledes sitt stöd i kommunallagens arvodesbestämmelser. Detsamma gäller arvode till förtroendevalda vid deltagande i partigruppsmöten som förberedelser för ordinarie sammanträden i fullmäktige och nämnder.

Särskilt stöd åt partierna för informations- och mötesverksamhet samt fria lokaler och annan kostnadsfri service utanför det lagreglerade partistödet torde i princip strida mot partistödslagen och innebära befogenhetsöverskridanden. Beslut om detta skulle sannolikt upphävas efter överklagande. Däremot är det fullt i överensstämmelse med kommunallagens arvodesbestämmelser att ge sådant biträde till enskilda förtroendevalda eller ersätta kostnader för dessa om det behövs för att de skall kunna fullgöra förtroendeuppdraget. Politiska sekreterare som är anställda av kommunen har naturligtvis tillgång till kommunförvaltningens administrationsapparat. I sakens natur ligger också att de förtroendevalda har tillgång till denna i den utsträckning det kan anses motiverat av deras uppdrag.

Bidrag till politiska ungdomsorganisationer har numera sitt stöd i lagen (1989:977) om kommunalt stöd till ungdomsorganisationer. Stödet får numera avse även den politiska verksamheten. Huvudsyftet är emellertid detsamma som i den tidigare regleringen i den upphävda barnavårdslagen att stödja organisationernas personlighetsutvecklande och samhällsfostrande verksamhet.

Kommunens allmänna kompetens att tillgodose behovet av samlingslokaler har tidigare blivit erkänd i rättspraxis. Avgörandena av sådana frågor har inneburit en strikt tillämpning av likställighetsprincipen. I fråga om upplåtelse eller beviljande av anslag förutsätts det att

kommunen iakttar partipolitisk neutralitet eller skaffar sig garanti för det av anslagsmottagare. Upplåtelse av möteslokaler skall således ske på lika villkor för såväl politiska som andra organisationer i kommunen.

Möjligheten att differentiera arvoden till förtroendevalda på hel- eller deltid framgår av 4 kap 15 § tredje stycket i kommunallagen. Om bestämmelse om sådant arvode utformas som en föreskrift om parti- eller gruppleddarbidrag till visst parti kommer den emellertid att strida mot partistödslagen.

4 Bedömning

Huvudfrågan i ärendet gäller huruvida den del av anslaget för kommunalt partistöd, som av kommunen ansetts utgöra utbildningsbidrag för förtroendevalda, är att hänföra till sådant mandatbundet stöd som föll under lagen om kommunalt partistöd.

Anmälares och kommunstyrelsens uppfattningar om hur fullmäktiges anslagsbeslut rätteligen bör uppfattas går vitt isär. Anmälares menar med åberopande av budgetsammandraget, där anslaget "Kommunalt partistöd" inte är uppdelat på delposter, att fråga är om ett enda anslag och att fullmäktige inte fattat något särskilt beslut avseende utbildningsbidrag för förtroendevalda. Partistödslagen bör därför enligt anmälares mening vara direkt tillämplig på hela anslagssumman. Kommunstyrelsen å sin sida framhåller att det av detaljbudgeten framgår att fullmäktige under anslaget "Kommunalt partistöd" beslutat om två anslagsposter, en avseende medel för kommunalt partistöd enligt lagen om kommunalt partistöd och en annan avseende utbildningsbidrag till förtroendevalda. Att det förhöll sig på detta sätt hade enligt styrelsen också förankring i interna administrativa föreskrifter som beslutats rörande fördelningen av medel som anslogs under den senare anslagsposten.

Av betydelse i ärendet synes vara användningen av termen "partistöd". Som redovisats i det föregående framgår av förarbetena till reglerna i den nya kommunallagen att benämningen "partistöd" i praktiken använts både i en vidare och i en snävare bemärkelse. Från rättslig utgångspunkt kan man tala om tre skilda kategorier av sådant stöd. Den första skulle då vara bidrag enligt partistödslagen, den andra stöd i annan form som fick beslutas med stöd av kommunallagen (såsom medel för politiska sekreterare, utbildningsbidrag för förtroendevalda etc.) och den tredje sådant mer eller mindre förtäckt stöd åt politiska partier som faller utom ramen för den kommunala kompetensen såväl enligt kommunallagen som enligt speciell kommunallagstiftning.

Med utgångspunkt i denna beskrivning av de slag av "partistöd" som vid tidpunkten för fullmäktiges budgetbeslut förekom får anmälares uppfattning anses vara att den ifrågavarande delposten var att hänföra till den första kategorin och därför borde fördelas mellan de politiska partierna i enlighet med reglerna i partistödslagen, medan kommunstyrelsens inställning är att delposten var hänförlig till den andra kategorin till följd varav fördelningen skulle ske på det sätt som beslutats genom kommunens interna administrativa föreskrifter.

Frågan hade i och för sig kunnat lösas genom anlitan­de av ordi­nära rättsliga instanser. Så­lunda hade ett bidrags­berättigat parti som ansåg sig förfördelat, i händelse av tvist i fråga om fördelningen av de medel som anslagits under den andra delposten, kunnat dra saken under allmän domstols prövning. Om ett parti med åberopande av partistöds­lagen hade begärt att få ut "sin del" av det resterande beloppet av totalanslaget och kommunstyrelsen genom ett formligt beslut hade avslagit en sådan begäran, skulle ett sådant beslut ha kunnat underkas­tas laglighetsprövning i förvaltningsdomstol genom överklagande enligt 10 kap. kommunallagen.

För egen del måste jag konstatera att budgetbeslutet inte framstår som så tydligt att det utan vidare kan bedömas vilken av de i ärendet redovisade ståndpunkterna som från rättslig utgångspunkt är den korrekta. Skäl synes kunna anföras till stöd för såväl den ena som den andra tolkningen av fullmäktigebeslutet. Med hänsyn härtill och då jag uppfattar kommunstyrelsens inställning närmast som en parts­ståndpunkt finner jag inte skäl att rikta någon kritik mot kommunstyrelsen.

II

Huddinge kommun. Fråga om användningen av ett anslag avseende kansliresurser åt partierna. Kritik har uttalats angående den administrativa hanteringen. Kommunstyrelsen har uppmanats verka för att bringa kommunens system för partistöd m.m. i bättre samklang med den nya kommunallagen i formellt hänseende

(Dnr 509-1993)

JO Wahlström meddelade den 17 juni 1994 ett beslut av följande huvudsakliga innehåll.

1 Anmälan

I en anmälan till JO anförde Nils Mattsson bl.a. följande.

En skrift benämnd Kalla fakta, som behandlade den ekonomiska situationen i Huddinge kommun, hade sänts ut till alla hushåll i kommunen. Bakom skriften stod de partier som "regerar" i Huddinge, dvs. m, fp, kds och Huddingepartiet. Oppositionen hade inte erbjudits att i skriften redovisa sin syn på kommunens ekonomiska situation. Skriften lär — enligt uppgift — ha utarbetats av en konsult och kommunala medel hade använts för ändamålet. Kommunstyrelsens ordförande, Jan Hjertsson, hade under en debatt i kommunfullmäktige vägrat att uppge vem eller vilka som fattat anslagsbeslutet. Nils Mattsson utgick därför från att Jan Hjertsson själv fattat beslutet. Nils Mattsson ansåg att medlen för att framställa skriften Kalla fakta var ett ensidigt partistöd. — — —

Nils Mattsson begärde avslutningsvis att JO skulle pröva om kommunstyrelsens ordförande hade gjort sig skyldig till en brottslig handling.

Kommunstyrelsen yttrade sig i ärendet genom att hänvisa till en inom kommunstyrelsens kansli upprättad promemoria, vari anfördes bl.a. följande.

BUDGET FÖR INFORMATION, PARTISTÖD OCH KANSLIRESURSER

Framställande, tryckning och distribution av "Kalla fakta" har, som framgår ovan, skett under år 1992.

Anslagsbindningsnivån i budgetbeslutet för år 1992 låg på nämndnivå. Anslagen gavs i klump till olika verksamheter. För information har anslaget delats upp i kostnader för personal, övriga kostnader och bidrag.

Enligt budgeten uppgick partistödet till 25 000 kronor per mandat i kommunfullmäktige. Dessutom ges anslag för förtroendemannautbildning i personalkontorets budget.

I budgeten ställdes också kansliresurser till partiernas förfogande motsvarande för Moderata Samlingspartiet och Arbetarepartiet Socialdemokraterna 1,0 tjänster, för Folkpartiet Liberalerna, Huddingepartiet och Vänsterpartiet 0,5 tjänster vardera samt för Centern, Kristdemokratiska Samhällspartiet, Miljöpartiet de gröna och Ny Demokrati vardera 25 000 kronor plus 12 000 kronor per mandat i fullmäktige.

SLUTKOMMENTAR

Broschyens framställning och tryckning har bekostats genom inspråktagande av de medel som Moderata Samlingspartiet tilldelats i budgeten för kansliresurser. Ifrågavarande parti har inte anställt någon egen politisk sekreterare. Om några villkor inte ställts i budgeten för hur pengarna skall användas står det i och för sig partiet fritt att använda dem även för det nu omdiskuterade ändamålet. Härför krävs inget särskilt beslut.

Genom att ifrågavarande medel ställts till Moderata Samlingspartiets förfogande så är det upp till detta parti att besluta om medlens användning. Något kommunalt beslut i denna del torde inte kunna krävas.

Nils Mattsson inkom med visst ytterligare material bestående av fakturor rörande upphandling av vissa konsulttjänster.

Vid sammanträde den 1 juni 1993 beslöt kommunstyrelsen (efter votering, med sex röster mot fem) att budgeterade medel för kansliresurser fr.o.m. 1993 fick användas enligt förslag i en skrivelse den 17 maj 1993 från styrelsens ordförande av följande innehåll.

Användningen av kansliresurserna till partiernas förfogande

Enligt gällande budget ställs kansliresurser till partiernas förfogande. Kostnaderna redovisas under verksamhet 003 Kommunstyrelsen.

Resurserna motsvarar för (m) och (s) 1,0 tjänster vardera samt för (fp), (hp) och (v) 0,5 tjänster vardera. Den budgeterade kostnaden uppgår till 269 000 kr per heltidstjänst och hälften av detta belopp per halvtidstjänst. Beloppen inkluderar s k PO-pålägg.

Resurserna för (c), (kds), (mp) och (nyd) uppgår till vardera 25 000 kr plus 12 000 kr per mandat i fullmäktige. När pengarna används för att anställa kanslipersonal tillkommer PO-pålägg. Denna kostnad ingår i budgeten.

Alla partier utom (c) och (m) har anställt personal/politiska sekreterare. Centerpartiet har anmält att man vill spara resursen för 1992 och 1993 och ta den i anspråk under 1994. Moderaterna har använt en del av pengarna för olika informationsinsatser.

Under senare tid har det debatterats flitigt om hur kansliresursen får användas. Det är därför angeläget att skapa klarhet i frågan. Kommunfullmäktige har anslagit medel för kansliresurser i den omfattning som framgår ovan. Någon närmare reglering har fullmäktige inte gjort.

Medlen för kansliresurser kan användas på minst fyra olika sätt. Det första är att kanslipersonal/politiska sekreterare anställs av kommunen och ställs till resp partis förfogande. Det andra är att pengarna överförs till partierna som själva anställer. Det tredje är att partierna förfogar över pengarna utan krav på att personal anställs. Detta kan ske antingen genom att pengarna finns kvar hos kommunen och att kostnader för åtgärder som partierna vidtar avräknas från resp partis pengar eller genom att pengarna överförs till resp parti varvid användningen av pengarna är helt skild från kommunens bokföring.

Fullmäktiges beslut om kansliresurser har kommit att tillämpas olika. För alla partier utom (c) och (m) har kommunen efter förslag om person från resp parti anställt politiska sekreterare. Denna personal är tidsbegränsat anställd t o m utgången av år 1994, dvs slutet av innevarande mandatperiod. Centerpartiet och Moderaterna har som nämnts ovan agerat annorlunda.

För att undanröja rådande oklarheter bör kommunstyrelsen fatta ett beslut om användningen av kansliresurserna till partiernas förfogande. Kommunfullmäktige har ställt resurser till förfogande efter de principer om beloppens storlek som nämnts ovan. Kommunstyrelsen bör kunna besluta om en närmare reglering av medlens användning.

Mot bakgrund av den senaste tidens debatt ligger det närmast till hands att föreslå det som nu tillämpas, nämligen att partierna fritt skall kunna välja mellan att anställa personal eller att förfoga över resurserna på något annat sätt som de själva bestämmer. Av praktiska skäl bör anställning av personal administreras av kommunen. Det innebär att politiska sekreterare liksom hittills anställs längst t o m utgången av vid anställningstillfället innevarande mandatperiod, har kommunen som formell arbetsgivare och använder hela sin tjänstgöringstid för arbete åt resp parti.

Ett parti som avstår från politiska sekreterare bör däremot få "sina" pengar överförda till sig, inkl budgeterade medel för PO-pålägg. Då behöver det aldrig råda någon osäkerhet om att det är partiets pengar och inte kommunens som används.

Om kommunstyrelsen godtar mitt förslag bör det börja gälla omedelbart.

Mot ovanstående bakgrund föreslår jag kommunstyrelsen besluta att budgeterade medel för kansliresurser till partierna fr o m 1993 får användas enligt ovanstående förslag.

I en reservation mot beslutet avgiven av företrädare för oppositionen anfördes följande.

I detta ärende hävdas att det skulle råda oklarheter beträffande partiöverenskommelsen i den del som rör partiernas kansliresurser. Vi socialdemokrater menar att några sådana oklarheter ej finns. Överenskommelsen är helt klar i denna del, vilket bekräftas av kanslichefens brev 1992-01-07 till centerpartiet, miljöpartiet och Ny Demokrati. Om partierna i majoriteten önskar förändra partiöverenskommelsen vad avser kansliresurserna hade vi förväntat oss att bli kallade till förhandlingar. Med beaktande av den konsultupphandling som KS ordförande Jan Hjerstsson gjort under 1992 och 1993 för framställning av tal,

3 Reglerna om kommunalt partistöd

(Se föregående referat I.)

4 Bedömning

Av handlingarna i ärendet framgår att kommunfullmäktige för år 1992 — och även för 1993 — anslagit medel *dels* för direkt kontant partistöd, *dels* för kansliresurser åt partierna, som innefattade möjlighet att (genom kommunalt anställningsavtal) anlita politiska sekreterare. Den principiella utgångspunkten för beräkning av bidragen var i båda fallen den mandatmässiga representationen i fullmäktige.

Vad gäller användningen av medlen för kansliresurser har fullmäktige inte meddelat närmare föreskrifter.

Det har sagts att fördelningssättet skulle bygga på en partiöverenskommelse. Vidare har det från kommunstyrelsens sida hävdats att det — i avsaknad av fullmäktigedirektiv — ankom på styrelsen att närmare bestämma om medlens användning.

Innan jag går vidare vill jag något redovisa förutsättningarna för min tillsyn.

Under JO:s tillsyn står i princip myndigheter (och deras befattningshavare) men inte privaträttsliga juridiska personer. Politiska organisationer (som regelmässigt utgör s.k. ideella föreningar) faller således utanför tillsynsområdet. De direkt folkvalda församlingarna — vilka inte utgör "myndigheter" i lagens mening — är vidare helt undantagna från tillsynen (2 § lagen, 1986:765, med instruktion för riksdagens ombudsmän).

Detta innebär att min granskning av detta fall begränsar sig till vad som rent rättsligt gäller för kommunstyrelsens agerande. Därvid har jag också att ta hänsyn till de allmänna begränsningar som gäller för JO:s tillsyn i kommunala ärenden av självstyrelsekaraktär (3 § JO-instruktionen). I detta ligger att granskningen av den ekonomiska förvaltningen och bokföringen m.m. närmast ankommer på de kommunala revisorerna, som har att årligen avge en revisionsberättelse till fullmäktige (9 kap. kommunallagen). Det är sedan fullmäktige som har att besluta om ansvarsfrihet skall beviljas eller vägras. Detta betyder att det i frågor av detta slag främst gäller ett politiskt ansvar.

Av den redogörelse som i det föregående lämnats för den rättsliga regleringen framgår att det vid tiden för den nya kommunallagens tillkomst fanns en viss osäkerhet beträffande de rättsliga grunderna för flera av de olika typer av partistöd som utbildat sig i kommunal praxis. Genom den nya kommunallagen (som trädde i kraft den 1 januari 1992) — och det utredningsarbete som låg bakom — har rättsläget klarnat betydligt.

Såvitt jag kan bedöma på grundval av de uppgifter som lämnats i ärendet får det i den nya kommunallagen i och för sig anses ha funnits

rättsligt stöd för de bidrag m.m. som kommunstyrelsen förmedlat till partierna, nämligen *dels* i 2 kap. 9 och 10 §§ (som innebär en större frihet i utformningen av "kommunalt partistöd" än vad den äldre särskilda partistödslagen medgav), *dels* i 4 kap. 35 § (angående kommunal anställning av politiska sekreterare).

Den administrativa hanteringen av frågorna framstår däremot som inadekvat, vilket illustreras av kommunstyrelsens beslut den 1 juni 1993. Detta synes till en del hänga samman med att kommunstyrelsen inte tillräckligt satt sig in i de nya reglerna. Även om beslutanderätten ligger hos fullmäktige har kommunstyrelsen ansvar för att ärenden hos fullmäktige är tillfredsställande beredda och att erforderliga initiativ tas.

Kommunstyrelsen kan därför inte undgå kritik för de brister och oklarheter som ådagalagts i ärendet. Samtidigt förutsätter jag att kommunstyrelsen med anledning av vad som förevarit i detta ärende verkar för att bringa kommunens system för partistöd m.m. i bättre samklang med den nya kommunallagen även i formellt hänseende.

Som jag antytt i det föregående har jag inte funnit skäl att ge mig in på någon räkenskapsgranskning. Detta får ankomma på kommunens revisorer. Mot denna bakgrund finner jag inte heller anledning att särskilt kommentera de åtgärder i detta hänseende som vidtagits av kommunstyrelsens ordförande.

III

Helsingborgs kommun. Fråga har vid partisplittring uppkommit om vem som är rätt mottagare av kommunalt partistöd. Innebörden av begreppet parti närmare belyst

(Dnr 220-1993 och 435-1993)

JO Wahlström meddelade den 24 mars 1994 ett beslut av följande innehåll.

1 Klagomål och bakgrund

Vid 1991 års val av kommunfullmäktige i Helsingborgs kommun utsågs för Framstegspartiet två ordinarie ledamöter, Gösta Norrsell och Berit di Girolamo, och en suppleant, Henry Strand.

Partibeteckningen Framstegspartiet fanns registrerad hos centrala valmyndigheten (Riksskatteverket) för val till Landstinget i Malmöhus län.

Under hösten 1991 och början av år 1992 skedde en splittring inom Framstegspartiets rörelse och organisation. Detta ledde bl.a. till att det i kommunen kom att uppträda två lokala politiska ideella föreningar med namnet Framstegspartiet. I spetsen för den ena stod Gösta Norrsell och för den andra Henry Strand.

Det kommunala partistödet för 1992 betalades ut till Norrsell-föreningen.

I en skrivelse, som kom in till JO den 19 januari 1993, framförde Henry Strand, Framstegspartiet, klagomål mot kommunen och anförde

bl.a. följande. Vid partiets "landsmöte" i oktober 1991 hade uppstått oenighet om val av styrelse och om partiets bokföring. En av revisorerna, Gösta Norrsell, tillika ordförande i dåvarande Helsingborgsavdelningen hade gjort vissa föranstaltningar för att få till stånd rättsliga åtgärder, vilket dock inte lett till resultat (Regionåklagarmyndigheten i Malmö beslöt att ej inleda förundersökning). Vid partistyrelsemöte den 11 januari 1992 blev Gösta Norrsell utesluten ur partiet. Trots detta kallade han till årsmöte med Helsingborgsavdelningen den 2 februari 1992. Efter detta möte beslöt partistyrelsen att upplösa Helsingborgsavdelningen och kalla till nytt medlemsmöte. Detta avhölls den 4 mars 1992 då ny styrelse valdes och Henry Strand enhälligt valdes till dess ordförande. Protokoll över mötet lämnades till kommunen. Trots alla bevis om vem som var legal företrädare för partiets avdelning i Helsingborg hade kommunen valt att betala ut partistödet till adress Gösta Norrsell. Det var detta handlingssätt som de i Henry Strands parti ansåg helt fel. De ville därför att JO skulle utreda saken.

I skrivelsen framfördes även klagomål mot det lokala skattekontoret i Helsingborg för dess befattning med saken i sammanhang med tilldelning av organisationsnummer för de berörda föreningarna.

I en skrivelse riktad till resp. JO-ämbetet, Riksskatteverket och Helsingborgs kommun, som kom in till JO den 2 februari 1993, tog Gösta Norrsell och Berit di Girolamo upp frågan huruvida den lokala organisation med namnet Framstegspartiet i Helsingborg som i valet erhöll två mandat skulle anses berättigad att ta emot kommunalt partistöd. Efter utförlig argumentering hemställde de för partiets räkning att Helsingborgs kommun till dem skulle utbetala kommunalt partistöd enligt de normer som gällde för de partier som var representerade i kommunfullmäktige i Helsingborg.

2 Utredning

Efter remiss inkom kommunstyrelsen med följande yttrande.

Grunden för kommuners/landstings utgivande av partistöd återfinns i 2 kap. 9, 10 §§ KL. Enligt nämnda lagrum har kommuner rätt men ej skyldighet att lämna ekonomiskt stöd åt partier som är representerade i fullmäktige. Stödet avser uteslutande den partiverksamhet som är anknuten till kommunen/landstinget. För att ett parti skall kunna ta emot ekonomiskt stöd måste det vara en juridisk person, dvs. ha antagit stadgar och valt en styrelse. Det skall även framhållas att partistödet tillfaller det politiska partiet och inte ledamot personligen.

Vid tidpunkten för 1991 års allmänna val fanns en lokalavdelning av framstegspartiet i Helsingborg under Gösta Norrsells ordförandeskap. Denna lokalavdelning består alltjämt (årsmötesprotokoll för 1991, 1992 och 1993 bifogas). Vid valet erhöll partiet två mandat i kommunfullmäktige med Gösta Norrsell och Berit di Girolamo som ordinarie ledamöter och Henry Strand som ersättare.

Inför utbetalandet av 1992 års partistöd i Helsingborg utbröt en dispyt inom framstegspartiet lokalt där två falanger bildades som omväxlande uteslöt varandras medlemmar och som var och en för sig gjorde anspråk på partistödet.

Enligt framstegspartiets stadgar (bilaga) bildar partiets medlemmar inom kommunen en lokalavdelning och väljer vid årsmöte styrelse.

Framstegspartiets partistyreelse har sålunda ingen befogenhet att vare sig bilda eller upplösa en lokalavdelning. Partistyrelsens beslut att upplösa partiets lokalavdelning i Helsingborg (bilaga) är således att betrakta som en nullitet.

När partistödet för 1992 skulle utbetalas till framstegspartiets lokalavdelning i Helsingborg kontrollerades dels genom årsmötesprotokoll att lokalavdelningen bestod och dels att ingen annan lokalavdelning var vare sig bildad eller registrerad hos lokala skattemyndigheterna. Mot bakgrund härav betalades partistödet ut till framstegspartiets lokalavdelning, ledd av Gösta Norrsell.

Det kan förtjänas att framhålla att Hovrätten över Skåne och Blekinge i annan tvist mellan Helsingborgs lokalavdelning av framstegspartiet och Henry Strand förklarat att Strand inte har ansetts ha visat, att han är behörig företrädare för framstegspartiet i Helsingborg (bilaga).

Med hänvisning till vad som ovan anförts hemställer kommunstyrelsen att JO lämnar de i ärendet inkomna skrivelserna utan avseende.

Henry Strand yttrade sig över kommunstyrelsens remissvar och kom in med ytterligare skrifter.

3 Den rättsliga regleringen

3.1 Inledning

Begreppet "parti" förekommer i vallagen och i annan lagstiftning i två skilda bemärkelser. Detta vållar inte sällan missförstånd. Man kan tala om ett valtekniskt begrepp, som har med själva valproceduren att göra, och ett associationsrättsligt begrepp, vilket avser en juridisk person (ideell förening) som kan vara bärare av rättigheter och skyldigheter (dvs. med s.k. rättsbehandlingsförmåga). Det är därför viktigt att i olika situationer göra klart för sig vad som avses med "parti"; man måste hålla isär valtekniska och administrativa frågor.

3.2 Det valtekniska/parlamentariska partibegreppet

En valteknisk definition av partibegreppet infördes lagstiftningsmässigt för första gången vid 1969 års partiella författningsreform, då enkammarriksdagen infördes. I 16 § riksdagsordningen upptogs då följande stadgande: "Med parti avses varje politisk sammanslutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning (partibeteckning)." Vid tillkomsten av den nya regeringsformen av 1974 överfördes de mest grundläggande valbestämmelserna till denna.

I 3 kap. 7 § första stycket regeringsformen ges numera följande definition: "Med parti avses varje sammanslutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning."

Av detta följer att det inte behöver finnas en fast organisation som utgör en juridisk person utan att det räcker med en lös gruppering som framträder under särskild beteckning för att man skall kunna tala om ett parti i valteknisk mening.

Denna definition skall ses mot bakgrund av den för vallagstiftningen grundläggande principen om väljarens s.k. fria nomineringsrätt. Denna utgår från tanken att väljaren själv upprättar sin valsedel och bestäm-

mer dess innehåll. Väljaren kan begagna denna sin rätt antingen genom att för hand skriva en valsedel — en valsedelsblankett fylls i med uppgifter om partibeteckning och kandidatnamn — eller genom att stryka och/eller skriva till namn på en färdigtryckt valsedel. En annan sak är att väljarna erfarenhetsmässigt i mycket stor utsträckning håller sig till de etablerade partiernas listor.

Partierna (i denna valtekniska mening) kommer till synligt uttryck via valsedlarna vid röstsammanräkningen och manifesteras i fysisk mening genom de partigrupper som bildas i de valda församlingarna (i den utsträckning som väljarnas röster räcker till mandat). Att väljarformationerna som sådana till större delen (röstande som inte tillika är kandidater) förblir okända är en naturlig och ofrånkomlig följd av valhemligheten.

Det kan tilläggas att de valda ombuden (i riksdagen, landsting och kommuner) i princip är oavsättliga och sitter till nästa val. Den valde kan vinna befrielse från uppdraget efter avsägelse eller bli skild från uppdraget på grund av iråkad obehörighet (se beträffande kommunala uppdrag 4 kap. 2—9 §§ kommunallagen). Ett exempel på det senare är att en ledamot av kommunfullmäktige flyttar från kommunen. Vidare kan den valde skiljas från uppdraget genom domstols beslut på grund av brott (20 kap. 4 § brottsbalken).

3.3 Det associationsrättsliga partibegreppet

En fast organisation som utgör en juridisk person i form av en ideell förening (på samma sätt som en fackförening eller en idrottsförening) måste — enligt vad som sagts i det föregående — inte vara tillskapad för att man skall kunna tala om ett parti i valteknisk mening. För att en sammanslutning skall kunna företa rättshandlingar — t.ex. såsom fastighetsförvaltare, arbetsgivare, mottagare av partistöd, part i besvärsmål — förutsätts emellertid i praktiken att det i bakgrunden finns en förening som utgör en juridisk person. För de etablerade partierna är detta regelmässigt också fallet.

I samband med att partierna genom ändring i 15 kap. 4 § vallagen, som trädde i kraft den 1 juli 1982 (SFS 1982:411), tillerkändes rätt att överklaga utgången av val m.m. behandlades de allmänna rättsfrågor som här är av intresse relativt utförligt. Det är anledning att återge följande uttalanden av justitieministern i proposition 1981/82:222 s. 17 och 18 och s. 27—29.

Liksom kommittén anser jag att besvärsrätt endast bör tillkomma sådana partier som har deltagit i det val som beslutet avser. Detta bör enligt min mening komma till uttryck i lagtexten.

I enlighet med gängse förvaltningsrättsliga principer bör som en ytterligare förutsättning för att ett parti skall få anföra besvär krävas att partiet har en sådan organisation att det är att betrakta som en juridisk person, dvs. partiet skall ha antagit stadgar och valt styrelse. Som kommittén påpekar uppfylls detta krav av alla de etablerade partierna och även av flertalet andra partier som deltar i valen. Liksom kommittén anser jag inte att det behövs någon uttrycklig bestämmelse i detta avseende.

Till frågan vilket organ inom ett parti som skall ha rätt att klaga återkommer jag i specialmotiveringen, där jag också tar upp vissa andra frågor som rör besvärsrätten.

1994/95:JO1

— — —
Ordet parti har i vallagen genomgående samma betydelse som i regeringsformen. Med parti menas alltså "varje sammanslutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning" (se 3 kap. 7 § regeringsformen). Det betyder att också gruppbildningar som inte är juridiska personer kan uppträda som partier i ett val. Som har framhållits i den allmänna motiveringen kan emellertid en gruppbildning som sådan vara part i ett besvärsförfarande bara om den har en sådan organisation (stadgar och styrelse) att den kan betraktas som en juridisk person. En förutsättning för att ett parti skall kunna besvära sig enligt förevarande bestämmelse är att partiet är en juridisk person.

Som förutsättning för besvärsrätt krävs i allmänhet enligt förvaltningslagen att beslutet angår klaganden och att det har gått honom emot (11 § förvaltningslagen¹). Har en avvikande bestämmelse meddelats i en annan författning, gäller dock den bestämmelsen i stället (1 § andra stycket förvaltningslagen). En särskild bestämmelse i vallagen om vilka som får klaga i valbesvärsmål bör följaktligen, om något annat inte framgår av bestämmelsen, uppfattas som en uttömmande reglering i ämnet (jfr SOU 1964:27 s. 518). I lagtexten tas därför som klagoberättigade upp — förutom partier — den krets fysiska personer som enligt rådande praxis har rätt att överklaga beslut enligt första stycket, nämligen den som enligt röstlängden hade rösträtt vid valet och den som enligt beslut av länsstyrelsen över anmärkning mot längden var utesluten från rösträtt. I den delen har texten på förslag av vallagskommittén utformats efter mönster av 16 § andra stycket folkomröstningslagen.

Ett krav på att beslutet skall ha gått klaganden emot för att han skall ha besvärsrätt är när det gäller valbesvär svårt att förena med ett effektivt skydd för valhemligheten. Besvärsrätten för fysiska personer i valbesvärsmål är därför inte beroende av något sådant krav. För att reglerna inte skall bli onödigt invecklade och svåra att tillämpa har något krav på att beslutet har gått klaganden emot inte heller ställts upp för partiets rätt att klaga.

Förslaget innebär alltså att besvärsrätten i valbesvärsmål regleras uttömmande i vallagen. Besvärsregeln i 11 § förvaltningslagen är i dessa fall inte till någon del tillämplig.

Från organisatorisk synpunkt är partierna vanligen uppbyggda så att det finns en riksorganisation, en regional huvudorganisation med ett område som motsvarar en eller flera riksdagsvalkretsar samt en lokal huvudorganisation, vars område som regel omfattar en kommun. Vanligt förekommande är också särskilda organisationer för kommundelar. Dessa organisationer på olika nivåer inom ett och samma parti är som regel var för sig att betrakta som juridiska personer.

Kompetensfördelningen mellan de olika nivåerna inom ett partis organisation varierar mellan partierna. Detsamma gäller en överordnad organisations befogenheter i förhållande till underordnade organisationer. Frågan om vilken organisation inom ett parti som skall vara behörig att anföra besvär över beslut om valutgång får därför i första hand avgöras med ledning av partiets stadgar och de bemyndiganden som behöriga partiorgan kan ha beslutat om. Om det inte finns några sådana bestämmelser eller beslut, bör man normalt kunna utgå ifrån

¹ av 1971; se numera 22 § förvaltningslagen (1986:223)

att den lokala huvudorganisationen är behörig att anföra besvär över beslut om utgången av kommunfullmäktigval och kyrkofullmäktigval inom organisationens område. Den regionala huvudorganisationen bör vara behörig att föra talan beträffande utgången av landstingsval inom området och även beträffande riksdagsval såvitt angår valkrets inom området.

3.4 Skydd för partibeteckning

Vallagen (5 kap.) erbjuder partiorganisationerna en möjlighet till ett — visserligen begränsat — värn om deras egna nomineringar och ett skydd mot utnyttjande av deras väljarbeteckningars "good will". Systemet bygger på en kombination av registrering av partibeteckning och anmälan av kandidater. Skyddet är begränsat på så sätt att det är knutet till det första namnet på valsedeln. Om detta inte är en anmäld kandidat betraktas samtliga namn som obefintliga medan rösten räknas partiet till godo. Systemet är frivilligt. Det är således inte fråga om någon auktorisation av politiska partier. En partiorganisation är oförhindrad att avstå från att anmäla kandidater och att använda en registrerad partibeteckning. Det står partiet fritt att i ett visst val gå fram med en annan partibeteckning (något som faktiskt förekommit). En annan sak är att passivitet kan leda till avregistrering av partibeteckningen.

Det kan även påpekas att den partibeteckning som registreras inte behöver vara likalydande med organisationens (den ideella föreningens) namn; jämför t.ex. partinamnet Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti och den registrerade och brukade partibeteckningen Arbeta-repartiet-Socialdemokraterna.

Systemet är uppbyggt så, att registrering kan sökas för ett visst val under det att registrering för ett större val automatiskt gäller även för mindre val (registrering för riksdagsval gäller alltså även för val av fullmäktige i landsting och i kommuner).

Beslutande myndighet är den centrala valmyndigheten (Riksskatteverket). Ett hinder mot registrering är att förväxlingsrisk föreligger med en tidigare registrerad partibeteckning (5 kap. 3 § första stycket punkt 4).

Centrala valmyndighetens beslut kan överklagas hos Valprövningsnämnden. Talerätt tillkommer politisk organisation (parti) men ej enskild person (jfr rättsfallen RÅ 1973 ref. 32 II, VPN 1979:8, VPN 1985:11). Rättsmedlet är förvaltningsbesvär. Beträffande vissa allmänna principer för förfarandet kan här hänvisas till citatet ur proposition 1981/82:222 i föregående avsnitt 3.3.

3.5 Kommunalt partistöd

Genom lagen (1969:596) om kommunalt partistöd infördes befogenhet för kommunerna att bevilja kommunalt partistöd. Grunderna för stödet reviderades i samband med tillkomsten av den nya kommunallagen (1991:900), som trädde i kraft den 1 januari 1992. Det ursprungli-

gen helt mandatbundna stödet gavs en något friare form. I övrigt skedde ingen ändring. De nya bestämmelserna är intagna i 2 kap. 9 och 10 §§, som lyder:

9 § Kommuner och landsting får ge ekonomiskt bidrag och annat stöd (*partistöd*) till de politiska partier som är representerade i fullmäktige.

Partistöd får ges också till ett parti som har upphört att vara representerat i fullmäktige, dock endast under ett år efter det att representationen upphörde.

10 § Fullmäktige skall besluta om partistödets omfattning och formerna för det. Stödet får inte utformas så, att det otillbörligt gynnar eller missgynnar ett parti.

Om det med stöd av 4 kap. 35 § har anställts en politisk sekreterare för de förtroendevalda i ett parti, skall detta beaktas när stödet bestäms.

Vid tillkomsten av partistödslagen diskuterades de här aktuella frågorna rörande partibegreppet veterligen för första gången. I proposition 1969:126 (s. 20 och 21) anförde departementschefen följande.

Frågan vad som enligt lagen skall förstås med parti bör, som anförts i promemorian, bedömas med utgångspunkt i den definition av begreppet politiskt parti som ges i 16 § riksdagsordningen. Enligt denna definition avses med politiskt parti varje politisk sammanslutning eller grupp av väljare som uppträder i val under särskild partibeteckning. För att ett parti skall kunna uppbära bidrag måste det emellertid vara juridisk person, dvs. partiet måste kunna förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter. Det är enligt fast rättspraxis fallet om den politiska sammanslutningen eller väljargruppen antagit stadgar och valt styrelse.

Beslut om partistöd kan alltså inte avse parti som inte är juridisk person. Om två eller flera partier samverkar vid ett val genom att använda gemensam partibeteckning utan att skapa en särskild juridisk person för denna samverkan, torde därför beslut om kommunalt partistöd få avse de samverkande partierna var för sig.

Någon närmare bestämning av begreppet politiskt parti torde inte behövas i lagen.

4 Bedömning

I vad klagomålen riktar sig mot *det lokala skattekontoret i Helsingborg* har jag inte funnit skäl att inleda någon undersökning. Jag har härvid samrått med justitieombudsmannen Jan Pennlöv, som har ansvar för tillsynen över skatteväsendet.

Beträffande klagomålen mot *Helsingborgs kommun* får jag anföra följande.

Av redogörelsen för den rättsliga regleringen i föregående avsnitt 3 har framgått att utgångspunkten för tilldelning av kommunalt partistöd är att en väljarformation, som vinner representation i den aktuella kommunala beslutande församlingen, kan förknippas med en juridisk person (en ideell förening) som i personellt och lokalt hänseende står bakom den berörda politiska rörelsen i kommunen. Om kommunen inte kan identifiera en sådan juridisk person eller om ovisshet råder om vem av två eller flera som är rätt mottagare av partistödet erbjuder

lagen (1927:56) om nedsättning av pengar hos myndighet möjlighet för kommunen att nedsätta medlen hos länsstyrelsen. I sista hand får en tvist avgöras av allmän domstol i civilprocessuell väg.

1994/95:JO1

I förevarande fall har kommunen uppenbarligen ansett sig förpliktad att betala ut partistödsmedlen till en lokal organisation som obestridligen bland sina främsta företrädare har de två personer som beträder de två ordinarie mandat som erhållit plats i Helsingborgs fullmäktigeförsamling för partiet Framstegspartiet.

Med beaktande av att det står den förening som anser sig ha bättre rätt till det utbetalade partistödet fritt att föra talan hos allmän domstol i saken — varvid Helsingborgs kommun intar ställning av part — finner jag mot bakgrund av det anförda inte skäl att vidta någon ytterligare åtgärd.

Frågor om tillstånd för omyndig att driva näring, tillstånd för förmyndare att uppta lån på den omyndiges vägnar, jäv för överförmyndare m.m.

(Dnr 3705-1992)

I ett beslut den 24 augusti 1993 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

Bakgrund

Förmynderskapet för Marcus O. skrevs in vid Malmö tingsrätt 1987. Förmyndare för honom var fadern Bert O. Förmynderskapet stod under tillsyn av Överförmyndarnämnden (t.o.m. 1991 överförmyndaren) i Malmö. Marcus blev myndig i juni 1992. Förmynderskapet för Marcus bror Micael O., född 1976, är alljämt inskrivet vid tingsrätten.

Överförmyndaren, t.f. överförmyndaren Stina Hopen, samtyckte den 17 maj 1990 till att Marcus och Micael förvärvade en bostadsrättslägenhet i Malmö. Samtidigt medgav Stina Hopen Bert O. att på Marcus och Micaels vägnar uppta ett lån om 150 000 kr för att finansiera förvärvet. Som säkerhet för lånet pantsattes en bostadsrättslägenhet i Lund, som Marcus och Micael äger tillsammans med Bert O:s mor. Den 12 juli 1990 inkom Bert O. med en framställning till överförmyndaren om tillstånd för honom att låta Marcus driva näring. Marcus skulle driva handel med skinnkläder under enskild firma. Överförmyndaren — Stina Hopen — meddelade sitt samtycke samma dag.

Enligt årsräkning för Bert O:s förvaltning under 1989 hade Marcus då tillgångar till ett värde om 33 186 kr.

Anmälan m.m.

I en anmälan till JO har Marcus och Micaels mor, Aniko W., framfört klagomål mot överförmyndarnämnden angående tillsynen över förmynderskapet för Marcus. Hon har därvid bl.a. ifrågasatt överförmyndarens beslut att samtycka till Marcus näringsverksamhet. I samband därmed har hon påpekat att Bert O. försattes i personlig konkurs 1990. Hon har hävdatt att Marcus enskilda firman i praktiken drivits av Bert O. och att detta fått till följd att Marcus nu har stora skulder. I en tilläggsskrift har Aniko W. kritiserat överförmyndaren för att Bert O. medgivit att på Marcus vägnar uppta ett lån om 25 000 kr i Föreningsbanken. Hon har till JO gett in en kopia av ett skuldebrev beträffande lånet, av vilket framgår att Stina Hopen godkänt lånet den 21 juni 1990. Aniko W. har hävdatt att Föreningsbanken skrivit ett brev till överförmyndaren angående lånet, eftersom banken befارade att Bert O. utnyttjade Marcus ekonomiskt. I skriften har Aniko W. dessutom anført att det numera framkommit att bostadsrättslägenheten

i Malmö inte ägs av Marcus och Micael, utan av Bert O:s mor och bror. Hon har framfört kritik mot överförmyndarnämnden för dess agerande sedan detta förhållande blivit bekant för nämnden. Slutligen har Aniko W. kritiserat Stina Hopen för att hon handlagt ärendet, trots att hon och Bert O. är bekanta med varandra.

Utredning

Sedan överförmyndarnämndens akt beträffande Marcus och Micael lånats in och granskats har ärendet remitterats till nämnden, som anmodats att särskilt yttra sig angående vilka överväganden överförmyndaren gjorde beträffande samtycket till drivande av näring. Överförmyndarnämnden har inkommit med yttrande genom nämndens ordförande Ingvar Pering och dess expeditionschef Edip Samuelsson. I yttrandet har nämnden först behandlat Marcus och Micaels förvärv av bostadsrättslägenheten i Malmö. Nämnden har därvid anfört huvudsakligen följande.

— — —

Den 17 maj 1990 inkom en ansökan från Bert O. att få sälja aktier och sparobligationer för Marcus & Micael O., à 30 000 kr vardera. Pengarna skulle finansiera köp av bostadsrätten. Fadern ville köpa bostadsrätt för att barnen skulle fortsätta bo i samma område som de var uppväxta i, och för att barnen hade alla sina kompisar där och skola. Fadern sålde sin fastighet som låg i samma område.

— — —

Dåvarande överförmyndaren godkände köpet av bostadsrätten i Malmö med tanke på att barnen inte skulle behöva byta skola och att alla deras vänner bodde där bostadsrätten var belägen. Barnen skulle satsa sammanlagt 50 000 kr kontant och lämna bostadsrätten i Lund som säkerhet för ett lån på sammanlagt 225 000 kr, och att fadern skulle satsa 150 000 kr kontant.

I remissvaret följer därefter en redogörelse för överförmyndarens handläggning av frågan om samtycke till Marcus näringsverksamhet. Nämnden har anfört följande.

Den 12 juli 1990 inkom en anhållan från Marcus O., bilaga 24¹, om att han ville driva näring. Den dåvarande överförmyndaren godkände registreringen av enskild firma i Marcus O:s namn.

Marcus O. skulle låna de medel som behövdes hos Stadshypotek för att starta firman. Lånet som eventuellt skulle behövas för att starta firman blev aldrig av. Enligt Bert O. och Stadshypotek har det aldrig tagits några lån hos Stadshypotek för firmans vägnar. — — —

Den enskilda firman skulle helt och hållet drivas av Marcus O. och ingen annan. Någon annan uppgift har det inte kommit till dåvarande överförmyndarens kännedom förrän Marcus blev myndig.

Beträffande nämndens agerande sedan det blivit bekant för nämnden att Marcus och Micael inte äger lägenheten i Malmö m.m. har nämnden yttrat huvudsakligen följande.

¹ De bilagor som omnämns i remissvaret avser handlingarna i överförmyndarnämndens akt.

Under november 1992 besökte Marcus O. och hans mor Edip Samuelsson flera gånger för att diskutera ärendet. Vid det första mötet där även Stina Hopen var närvarande visade Marcus O. ett "avtal om överlåtelse av bostadsrätt" bilaga 38, där det var samma bostadsrätt som enligt bilaga 21 men enligt detta avtal var köparen av bostadsrätten Elsa O. och Bert O.² Detta avtal har aldrig tidigare varit känt för överförmyndaren förrän Marcus O. lämnade det hos Edip Samuelsson.

1994/95:JO1

— — —

Edip Samuelsson frågade Marcus vid detta första möte vad han ville att överförmyndaren skulle göra. Marcus O. ville att Överförmyndarnämnden skulle ta reda på varför det finns två köpeavtal för bostadsrätten i Malmö och vem som de facto äger bostadsrätten. Marcus ville vidare ha hjälp med avvecklingen av det enskilda bolaget. Aniko W. — moder för Marcus — poängterade flera gånger att Bert O. måste polisanmälans för det han gjort mot barnen. Marcus själv ville helst inte polisanmäla fadern om man kunde lösa situationen.

Edip Samuelsson tog kontakt per telefon, medan Marcus och hans mor var närvarande, med Bert O. Denne svarade att meningen var att bostadsrätten i Malmö skulle ägas av Marcus O. och Micael O., men detta accepterade aldrig HSB och därför var man tvungen att skriva ett nytt köpeavtal, bilaga 38, där köparen skulle vara Bert O.³ och Elsa O. Bert O. lovade att han skulle ordna ett överlåtelseavtal där Bert O.⁴ och Elsa O. skulle överlåta bostadsrätten på Marcus och Micael O.

Den 23 november 1992 faxade Bert O. ett förslag till överlåtelse, bilaga 41, av bostadsrätten i Malmö till Marcus och Micael O.

— — —

Marcus O. ville inte acceptera förslaget till bostadsrätten, för bostadsrätten var betydligt mindre värd per dagens datum, än när man köpte bostadsrätten och att det fanns en del räntor och hyror som ej var betalda och till detta skulle även mäklararvode tillkomma. Därför ville Marcus inte genomföra överlåtelsen av bostadsrätten på honom och Micael O. Marcus ville endast att man sålde bostadsrätten i Lund och därmed skulle han och hans bror kompenseras för den kontanta insats som de gjorde i bostadsrätten i Malmö. — — —

Angående den enskilda firman så har Marcus avregistrerat firman, men man vet inte vilka skulder och tillgångar firman har eftersom det inte finns någon bokföring för firman och ej heller har man deklarerat de senast två åren. Enligt Bert O. är firmans balans plus minus noll. Enligt Marcus är alla verifikationer lämnade till revisor som har uppdrag att göra bokföringen.

Till remissvaret har nämnden fogat ett yttrande från Stina Hopen. Hon har anfört att beslutet att medge Marcus att driva näring grundades på att han var delägare i två attraktiva bostadsrättslängheter. Vidare har hon förklarat att hennes umgänge med familjen O. förekommit främst genom kontakter med barnen och att umgänget upphört sedan familjen O. flyttat från sin villa till lägenheten i Malmö.

Ärendet har sedermera varit föremål för förnyad remiss till överförmyndarnämnden. Nämnden har därvid anmodats att yttra sig angående

² Skall rätteligen vara Bengt O.

³ Skall rätteligen vara Bengt O.

⁴ Skall rätteligen vara Bengt O.

vad Aniko W. anfört rörande Marcus lån i Föreningsbanken, eftersom varken överförmyndarens samtycke till lånet eller något brev till överförmyndaren från Föreningsbanken har kunnat återfinnas i nämndens akt. Överförmyndarnämnden har vidare anmodats att yttra sig om handläggningen av Bert O:s årsräkningar. Slutligen har överförmyndarnämnden anmodats att ytterligare utveckla de överväganden som gjordes i fråga om samtycket till Marcus näringsverksamhet.

I sitt remissvar har överförmyndarnämnden anfört huvudsakligen följande.

Dåvarande t.f. överförmyndaren, Stina Hopen, har skrivit på och godkänt det skuldebrev ursprungligen på 25 000 kr som var ställt till Föreningsbanken. Pengarna skulle användas till att betala tull- och momsavgifter för Marcus O:s bolag. Farmodern, Elsa O., gick i borgen för denna skuldförbindelse.

Av någon anledning finns detta skuldebrev inte med i akten. Någon annan förklaring än den mänskliga faktorn har vi tyvärr inte. Av någon olyckshändelse har skuldebrevet kommit bort innan det har diarieförts. En förklaring kan vara att dåvarande överförmyndaren i all hast glömde bort att ta kopia på skuldebrevet. Hon skrev direkt på originalskuldebrevet och lämnade direkt till Bert O. eftersom denne var personligen uppe hos överförmyndaren under expeditionstid.

Om Föreningsbanken skrivit ett brev till dåvarande överförmyndaren och enligt banken "varnat" överförmyndaren för Bert O., skulle detta brev finnas i akten eller hos banken. Brevet skulle ha kommit med den vanliga postgången, där all post öppnas av förste kanslisten och stämplas med dagens datum. Dåvarande överförmyndaren uppger att hon inte har sett ett sådant brev från Föreningsbanken. Övrig personal på överförmyndarexpeditionen kan inte heller minnas att det har kommit något sådant brev från banken. Under december 1992 ringde Edip Samuelsson upp Föreningsbanken och frågade om banken hade en kopia på det brevet men enligt banken fanns det inget sådant brev i deras arkiv.

De överväganden dåvarande överförmyndaren gjorde när hon godkände tillståndet för Marcus O. att driva näring var bl.a. att Marcus hade jobbat under sommarlov och andra helger sedan han var 12 år gammal i faderns skinnaffär. Marcus hade erfarenhet och kunskap av liknande arbete som han hade haft sedan 12 års ålder. Vid det tillfället hade faderns skinnaffär försatts i konkurs och även Bert O. personligen. Bert O. hävdade hela tiden att konkurserna var felaktiga och att han skulle processa om detta. Enligt bilaga 50 och 51 visar halvårsberättelser från konkursförvaltarna att konkurserna har ett överskott på drygt 1 500 000 kronor. Dåvarande överförmyndaren ville hjälpa familjen med den kännedom hon hade om deras svåra ekonomiska situation. De ekonomiska överväganden som gjordes då var att Marcus var delägare i två mycket attraktiva bostadsrätter som var värda totalt 800 000 kr. Marcus andel skulle vara 300 000 kr. De lån som togs på 25 000 kr i Föreningsbanken gick farmodern i borgen för.

Bert O. har fått flera påminnelser av överförmyndaren och även blivit vitesförelagd av tingsrätten för att han inte har inkommit med årsredovisningar för åren 1990 och 1991 (bilaga 27-35). När ärendet JO-anmälades tog Överförmyndarnämnden initiativet och inhämtade allt nödvändigt material från bankerna. Överförmyndarnämnden sammanställde materialet och nedtecknade detta på årsredovisningsblanketter och skickade det till Bert O. för granskning och underskrift att han godkände årsredovisningarna för åren 1990 och 1991. Vid det tillfället visste Överförmyndarnämnden att ärendet var JO-anmält och

att frågan kring det enskilda bolaget skulle utredas. Enligt Marcus och Bert O. så fanns det ingen bokföring och inget bokslut för bolaget. Det har inte heller gjorts någon deklaration för bolaget. Överförmyndarnämnden kunde inte ta med redovisning för det enskilda bolaget i Marcus O:s årsredovisningar. Alla handlingar skall vara lämnade till Börje Jönssons Revisionsbyrå för att ett bokslut och en deklaration skulle göras upp för bolaget. När revisionen var klar för bolaget hade Överförmyndarnämnden tänkt att bilagera handlingarna till Marcus O:s årsredovisningar. — — —

1994/95:JO 1

Aniko W. har kommenterat remissvaren.

Bert O. och Marcus har inkommit med skrifter i ärendet.

Bedömning

Vad som framkommit ger anledning till följande uttalanden.

Överförmyndarens prövning av frågan om samtycke till drivande av näring enligt 15 kap. 13 § föräldrabalken (FB)

Av 15 kap. 13 § FB framgår att förmyndare kan tillåta den omyndige att driva näring om den omyndige fyllt sexton år. Förmyndaren måste dock inhämta överförmyndarens samtycke i fråga om handel eller annan sådan näring, som inte får drivas utan tillstånd av offentlig myndighet eller särskild anmälan (andra stycket). I bestämmelsen anges vidare, att ansökan om samtycke att driva näring ej må bifallas, med mindre den omyndige äger nödiga medel för näringens drivande. Med hänsyn till den ekonomiska risk som verksamheten kan medföra bör väsentlig betydelse tilläggas den omyndiges förmögenhetsförhållanden. Den omyndige bör inte tillåtas att driva näring huvudsakligen med lånade medel. Någon föreskrift om vad överförmyndaren i övrigt har att beakta vid prövningen finns inte. I Walins kommentar till FB (Walin, Föräldrabalken och internationell föräldrarätt, fjärde upplagan) framhålles endast att överförmyndaren — liksom förmyndaren — har att noga överväga om den omyndige har erforderlig omdömesförmåga och mognad samt om det även i övrigt kan anses lämpligt att han ägnar sig åt näringen (s. 373 f). Det förefaller mig naturligt att överförmyndaren vid sin prövning även i tillämpliga delar beaktar vad som enligt 17 kap. 1 § FB åligger honom att tillse vid den årliga granskningen av förmyndarens förvaltning. Överförmyndaren skall då granska av förmyndaren ingiven förteckning, årsräkning och sluträkning. Enligt nämnda lagrum skall överförmyndaren vid granskningen särskilt tillse att omyndigs tillgångar i skälig omfattning har använts till hans nytta, att tillgångarna i övrigt är anbragta så att erforderlig trygghet finns för deras bestånd och att skälig avkastning erhålles. Härtill kommer att överförmyndaren i ärenden om samtycke till en viss åtgärd inte sällan måste verkställa någon form av utredning innan han beslutar om samtycke skall lämnas eller inte. Vilka åtgärder som överförmyndaren skall vidta i ett särskilt ärende kan emellertid inte anges generellt utan får avgöras från fall till fall.

Vid sin bedömning skall överförmyndaren således beakta huruvida drivande av näringen är till gagn för den omyndige. Vad överförmyndaren

darnämnden anfört i sitt remissvar angående prövningen av frågan om samtycke ger närmast intrycket att överförmyndaren vid sin bedömning tagit stor hänsyn till Bert O:s intressen. Remissvaret ger nämligen vid handen att överförmyndaren vid bedömningen beaktat bl.a. den omständigheten att Bert O. och hans rörelse vid tillfället var försatta i konkurs. Att Bert O. hävdar att konkurserna var felaktiga synes också haft betydelse i sammanhanget. Nämnden har vidare särskilt framhållit att överförmyndaren ville hjälpa familjen O. i den svåra ekonomiska situationen genom att lämna sitt samtycke. Överförmyndaren synes inte ha övervägt huruvida drivande av näringen var till gagn för Marcus ekonomiska förhållanden. Även mot bakgrund av vad överförmyndarnämnden anfört om bedömningen av Marcus lämplighet för och kunskap om handel med skinnvaror vill jag med hänsyn till vad som sålunda framkommit starkt ifrågasätta om överförmyndaren tagit tillbörlig hänsyn till Marcus intressen. De omständigheter som överförmyndaren framhållit i sitt remissvar borde snarare manat överförmyndaren till försiktighet vid prövningen av frågan om samtycke. Bert O. har inte i rätt tid ingivit årsräkningar för åren närmast före 1990. Överförmyndaren har anmält detta till tingsrätten som vitesförelagt Bert O. Även detta förhållande borde ha stämt överförmyndaren till eftertanke i samband med bedömningen. Till detta kommer att det får anses tveksamt om Marcus vid tidpunkten för beslutet om samtycke hade erforderliga medel för näringens drivande. Det förhållandet att han var delägare i två bostadsrättslägenheter kan inte tillmätas någon nämnvärd betydelse i sammanhanget.

Mot bakgrund av det ovan anförda ställer jag mig i hög grad tveksam till överförmyndarens sakliga bedömning i fråga om samtycke till Marcus näringsverksamhet. Med hänsyn till att JO inte brukar pröva myndigheternas ställningstaganden i de sakfrågor som det ankommer på dem att avgöra och då det ännu inte klarlagts om näringsverksamheten medfört någon ekonomisk förlust för Marcus, finner jag emellertid inte skäl att gå vidare i denna del.

I detta sammanhang vill jag erinra om att överförmyndaren enligt 15 kap. 13 § tredje stycket FB må återkalla sitt samtycke till idkande av näring om skäl äro därtill. Överförmyndaren har således möjlighet och skyldighet att ingripa om det skulle visa sig olämpligt att den omyndige fortsätter med näringsverksamheten. Av den anledningen är det väsentligt i fall som det förevarande, där fråga är om näringsverksamhet under enskild firma, att näringsverksamhetens resultat framgår av förmyndarens årliga redovisning till överförmyndaren. Jag återkommer till detta nedan.

Överförmyndarens tillstånd för förmyndare att uppta lån på den omyndiges vägnar enligt 15 kap. 14 § FB

Jag är självfallet kritisk till att det av överförmyndarnämndens akt inte framgår att överförmyndaren lämnat Bert O. tillstånd att på Marcus vägnar ta upp ett lån i Föreningsbanken. I detta sammanhang vill jag dessutom erinra om att muntliga uppgifter som har betydelse för ett

ärende skall antecknas i överförmyndarens akt. För det fall förmyndaren gör muntlig framställning om tillstånd att ta upp lån skall framställningen således antecknas i akten. Av anteckningen skall framgå bl.a. vilka skäl förmyndaren åberopar för tillståndet, eftersom dessa skäl ingår i överförmyndarens beslutsunderlag vid prövningen i tillståndsfrågan.

Som ovan anförts brukar JO inte pröva myndigheternas ställningstaganden i sak. Jag uttalar mig därför inte i frågan huruvida överförmyndarens beslut att lämna Bert O. tillstånd att ta upp lånet är materiellt riktigt.

Vad gäller påståendet att Föreningsbanken tillskrivit överförmyndaren angående Bert O. står ord mot ord. Jag finner inte skäl att utreda saken vidare.

Fråga om jäv för överförmyndare

Förvaltningslagens (1986:223) — FL — bestämmelser om jäv är tillämpliga hos överförmyndare. Bestämmelserna finns i 11 och 12 §§ FL. I 11 § första stycket har under punkterna 1—4 angetts vissa preciserade situationer, när den som har att handlägga ett ärende är jävig. I punkt 5 finns en allmänt avfattad bestämmelse, vilken avser vissa speciella situationer, som inte täcks av övriga jävsgrunder (grannlagenhets- eller delikatessjäv). Den som har att handlägga ett ärende är enligt denna punkt jävig, om eljest särskild omständighet föreligger, som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet. I 12 § första stycket FL anges att den som är jävig inte får handlägga ärendet.

Aniko W:s klagomål i denna del går ut på att Stina Hopen på grund av jäv bort avhålla sig från att handlägga förmyndarskapsärendet rörande Marcus. Anledningen till jävet skulle vara Stina Hopens bekantskap med förmyndaren, Bert O. Den jävsgrund som aktualiseras är således delikatessjäv. Utredningen ger emellertid inte tillräckligt stöd för kritik i denna del. Jag lämnar därför frågan.

Årsräkningar enligt 16 kap. 5 § FB

I 16 kap. 5 § FB anges att förmyndare före den 1 mars varje år skall avge årsräkning, innefattande redovisning för förvaltningen under föregående år eller den del av året varunder förmyndaren innehaft sin befattning. I årsräkning skall upptas tillgångar och skulder vid början av den tid räkningen avser, en sammanställning av inkomster och utgifter under nämnda tid samt tillgångar och skulder under samma tid. Om förmyndaren försummar att i rätt tid avge årsräkning, skall överförmyndaren enligt 16 kap. 10 § FB anmäla försummelsen hos rätten.

Av utredningen framgår att Bert O. försummat att avge årsräkningar för åren 1990 och 1991 samt slutredovisning. Överförmyndarnämnden har på sätt FB föreskriver anmält försummelsen hos rätten. Trots att rätten utdömt vite mot Bert O. med anledning av nämndens anmäl-

ningar har Bert O. inte avgivit redovisning. Överförmyndarnämnden har med anledning härav upprättat årsräkningarna och översänt dem till Bert O. för underskrift.

Det är mig bekant att det i inte obetydlig utsträckning förekommer att överförmyndare lämnar bistånd vid upprättande av redovisningshandlingar. Jag kan förstå att bistånd någon gång kan vara nödvändigt när det gäller legala förmyndare. Att en redovisningshandling i sin helhet upprättas av överförmyndaren eller hans personal bör emellertid knappast komma i fråga. I fall som det förevarande, nämligen sådana fall där förmyndarens underlåtenhet att avge redovisning snarare beror på försummelse från hans sida än på att han inte klarar av uppgiften, bör överförmyndaren i stället överväga andra åtgärder.

Genom bestämmelsen i 17 kap. 2 § FB har överförmyndaren möjlighet att verkställa revision av förmyndarens förvaltning i dess helhet. Överförmyndaren kan därvid uppdra åt annan att utföra revisionen. Revision är en åtgärd som enligt min mening bör komma under övervägande i fall då förmyndaren trots upprepade vitesföreläggande inte avger redovisning. Särskilt då — som i detta fall — den omyndige givits tillstånd att bedriva näringsverksamhet kan detta vara en lämplig åtgärd. Om överförmyndaren vid sin granskning eller eljest finner anledning till anmärkning mot förmyndaren, är han i enlighet med vad som anges i 17 kap. 3 § FB skyldig att hos tingsrätten ansöka om åtgärder mot förmyndaren. En av de åtgärder som kan komma i fråga är förordnande av medförmyndare. En ansökan om förordnande av medförmyndare kan naturligtvis inte bli aktuell vad gäller Bert O:s förvaltning av Marcus egendom, eftersom Marcus numera är myndig.

Slutligen vill jag påpeka att de årsräkningar som upprättats för åren 1990 och 1991 inte ger någon klar bild av Marcus egendomsförhållanden, eftersom resultatet av näringsverksamheten inte tagits med i redovisningen. — — —

Kritik mot en överförmyndare för långsam handläggning av ett ärende om entledigande av förvaltare

(Dnr 47-1993)

I ett beslut den 29 september 1993 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan m.m.

Genom beslut av Östersunds tingsrätt den 19 september 1991 förordnades Kjell Allerhagen som förvaltare för Bertil R. med uppdrag att bevaka hans rätt och förvalta hans egendom. Förvalterskapet står under tillsyn av Överförmyndaren i Östersund.

I en anmälan till JO, som kom in den 7 januari 1993, har Kjell Allerhagen anfört, att han i februari 1992 begärde att bli entledigad från sitt uppdrag som förvaltare för Bertil R. och att han ännu inte blivit entledigad. Han har begärt, att JO granskar handläggningen av ärendet.

Överförmyndarens akt rörande Bertil R. har inhämtats och granskats. Av handlingarna framgår följande.

I ett brev till överförmyndaren den 30 januari 1992 hemställde Bertil R. att Kjell Allerhagen skulle entledigas från uppdraget som förvaltare och anförde att han själv ville ta hand om sina pengar. Han var missnöjd med Kjell Allerhagens sätt att sköta förvaltarskapet. Kjell Allerhagen vände sig till överförmyndaren den 26 februari 1992 med en begäran om att bli entledigad från uppdraget. Han anförde därvid att han inte längre kan ta ansvar för Bertil R:s ekonomi, eftersom dennes läkare anser att Bertil R. själv skall ta hand om sina pengar. Överförmyndaren gav in en begäran till Östersunds tingsrätt den 5 februari 1993 om Kjell Allerhagens entledigande. Till stöd för sin begäran åberopade överförmyndaren ett läkarutlåtande från överläkaren Bengt Andrée daterat den 26 januari 1993. Av utlåtandet framgick att Bertil R. inte längre var i behov av förvaltare.

Ärendet har remitterats till överförmyndaren, som anmodats att yttra sig om anledningen till att ansökan om Kjell Allerhagens entledigande gavs in till tingsrätten först i februari 1993.

I yttrandet, som kom in den 26 april 1993, har överförmyndaren Anna Österholm anfört följande.

Vid vår genomgång av ärendet har vi tvingats konstatera att Bertil R:s egen ansökan om entledigande inte registrerats i akten och inte heller uppmärksammats vid handläggningen av förvaltarens begäran om entledigande. Handläggningen hade blivit en helt annan, om R:s ansökan uppmärksammats.

Vad gäller handläggningen av förvaltarens begäran om entledigande får överförmyndaren anföra följande. Då Allerhagen begärt sitt entledigande, har överförmyndaren först försökt få en bild av vilken hjälp R. var i behov av för framtiden. Handläggaren har erinrat förvaltaren om reglerna i 11:8 föräldrabalken, att huvudmannen har rätt att disponera sin förvärvsinkomst själv. Hon har också kommit överens med Allerhagen, att han efter några månader skulle gå igenom R:s ekonomi för att se hur denne klarade av ansvaret för det löpande. Om det ej fungerade har hon bedömt att överförmyndaren måste vända sig till tingsrätten med begäran om totalt övertagande. Allerhagen lovade kvarstå som förvaltare några månader. Sedan Allerhagen 1992-06-01 kommit in med en rapport om hur R. klarat av att sköta sin ekonomi och vidhållit att han vill bli entledigad från sitt förvaltaruppdrag, har överförmyndaren försökt finna ny förvaltare, vilket emellertid visat sig vara svårt. Förvaltaren har gång på gång betonat svårigheten i uppdraget, varför överförmyndaren sökt en särskilt kvalificerad person. Överförmyndaren har från början inte haft någon anledning ifrågasätta Allerhagens bedömning, då han är en av de mest anlitade godemännen och förvaltarna. Allerhagen har under tiden kvarstått som förvaltare, vilket han varit skyldig till enligt 11:19 föräldrabalken. Efter kontakt med de sociala myndigheterna under hösten, som bedömt att R. skulle klara sig utan förvaltare, har överförmyndaren i december begärt yttrande i frågan från överläkaren Bengt Andrée, vilket yttrande inkom 1993-02-02. Med stöd av detta har överförmyndaren omedelbart hos tingsrätten begärt entledigande av Allerhagen som förvaltare.

Överförmyndaren beklagar, att Allerhagen fått vänta så länge på att bli entledigad. Överförmyndaren har med stöd av de uppgifter förvalta-

ren lämnat bedömt att behov av förvaltare alltså förelåg och därefter försökt finna en ersättare till Allerhagen, vilket tyvärr tagit tid. Det är svårt att hitta människor som är villiga att ta på sig uppdrag som förvaltare och gode män, eftersom det många gånger kan vara ett både svårt och tidsödande uppdrag.

Kommunen har hösten 1992 gjort verksamhetsanalys av överförmyndarverksamheten för att förbättra de administrativa rutinerna, bl.a. genom införande av datorstöd. En förstärkning av personalen har också skett. Överförmyndaren bedömer att detta redan nu lett till en förbättring av handläggningen av ärendena.

Av överförmyndarens akt framgår att tingsrätten den 2 april 1993 förordnat att förvaltarskapet för Bertil R. skall upphöra.

Kjell Allerhagen har beretts tillfälle att kommentera remissvaret men inte hörts av.

Rättslig reglering

Om en förvaltare inte längre behövs, skall rätten enligt 11 kap. 19 § första stycket föräldrabalken (FB) besluta att förvaltarskapet skall upphöra. Förvaltare har en ovillkorlig rätt att på egen begäran bli entledigad från sitt uppdrag. Han är dock skyldig att kvarstå till dess ny förvaltare förordnats om förvaltarskapet skall fortsätta (andra stycket). Att huvudmannen får ansöka om entledigande av förvaltaren och om förvaltarskapets upphörande följer av 11 kap. 21 § FB. Det är en viktig uppgift för överförmyndarna att bevaka alla förvaltarshipsärenden och göra framställning hos rätten om att förvaltarskapet skall upphöra, så snart det finns anledning anta att det inte längre behövs (jfr prop. 1987/88:124 s. 179).

Bedömning

Det är synnerligen otillfredsställande att Bertil R:s brev till överförmyndaren i januari 1992 inte föranlett några åtgärder från överförmyndarens sida. Överförmyndaren borde redan med anledning av brevet ha utrett frågorna om Kjell Allerhagens entledigande och Bertil R:s fortsatta behov av förvaltare. På grund av att överförmyndaren inte tagit del av brevet har frågan om förvaltarskapets upphörande kommit att utredas först under hösten 1992. Det är uppseendeväckande att överförmyndaren inte ens i samband med handläggningen av Kjell Allerhagens begäran om entledigande uppmärksammat brevet.

Kjell Allerhagens begäran kom in till överförmyndaren den 26 februari 1992. Av utredningen framgår att överförmyndaren och Kjell Allerhagen överenskommit att han skulle kvarstå som förvaltare ytterligare en tid. Den 1 juni har Kjell Allerhagen emellertid åter begärt att bli entledigad. Av remissvaret framgår att överförmyndaren visserligen under sommaren 1992 vidtagit en rad åtgärder för att förbereda ett entledigande av Kjell Allerhagen. Överförmyndaren har under hösten också utrett frågan om Bertil R:s behov av förvaltare. Det är naturligtvis av största vikt att överförmyndaren noga utreder frågor av aktuellt slag innan ärendet överlämnas till rätten. Tidsutdräkten i förevarande ärende är emellertid inte försvarlig. Även mot bakgrund av vad som

anförts i remissvaret är jag således kritisk till att överförmyndarens framställning till rätten dröjde till februari 1993. Med hänsyn till att förvaltarenskapet nu har upphört finner jag dock inte skäl att gå vidare i saken.

Kritik mot en överförmyndarnämnd för brister i handläggningen av ett förmynderskapsärende

(Dnr 973-1993)

I ett beslut den 2 mars 1994 anförde *JO Pennlöv* följande.

Bakgrund

Förmynderskapet för S.L. skrevs in vid Göteborgs tingsrätt den 21 augusti 1989 (registernamn G.H.E.L.). Förmyndare för henne var modern. Sedan modern avlidit förordnades Stanley Berg till förmyndare för S. genom interimistiskt beslut av Göteborgs tingsrätt den 12 mars 1991. Slutligt beslut i saken meddelades den 30 januari 1992. Stanley Berg entledigades från uppdraget den 11 november 1992 och ny förmyndare förordnades. Förmynderskapet har hela tiden stått under tillsyn av Överförmyndarnämnden i Göteborg.

I oktober 1990 förvärvade S. med överförmyndarnämndens samtycke en bostadsrättslägenhet i en HSB bostadsrättsförening. I maj 1991 gav Stanley Berg mäklare i uppdrag att avyttra lägenheten. Den såldes i april 1992.

Anmälan

I en anmälan till JO begärde advokaten Ingvar Hermansson som ombud för släktingar till S. att JO granskar såväl förmyndarens som överförmyndarnämndens agerande vid försäljningen av S:s bostadsrättslägenhet. Enligt släktingarnas uppfattning har Stanley Berg inte agerat tillräckligt kraftfullt för att få lägenheten försäld, vilket medfört ekonomisk förlust för S.

Utredning

Sedan överförmyndarnämndens handlingar rörande förmynderskapet lånats in och granskats, remitterades ärendet till nämnden enligt en promemoria (upprättad den 14 maj 1993), vari antecknades följande.

1. I januari 1991 framkom vid telefonsamtal mellan företrädare för överförmyndarnämnden och en släkting till S., att S:s farmor avlidit och efterlämnat pengar till bl.a. S. I september ingavs en bouppteckning efter farmmodern, upprättad den 8 januari 1991, till överförmyndarnämnden. Den 16 oktober 1991 anmodade överförmyndarnämnden förmyndaren att ge in arvskifte. Nämnden godkände arvskiftet den 23 januari 1993. Skiftet är daterat den 1 maj 1992. Det framgår att nämnden i december 1992 skrev till en företrädare för dödsboet angående skiftet. I övrigt synes nämnden inte ha vidtagit några åtgärder i saken. (Se 14 kap. 4 § och 9 § första stycket föräldrabalken — FB.)

2. Stanley Berg gav in förteckning över S:s tillgångar först den 14 augusti 1991. Den 21 maj hade överförmyndarnämnden anmodat honom att ge in förteckning. I övrigt vidtog nämnden inte några åtgärder i saken, trots Stanley Bergs dröjsmål.

Värdet av S:s tillgångar har inte angivits i förteckningen. Stanley Berg har antecknat att tillgångarnas värde "utreds". Trots bristerna har överförmyndarnämnden godkänt förteckningen.

3. Genom telefonsamtal mellan företrädare för överförmyndarnämnden och HSB den 10 april 1991 fick nämnden kännedom om att S. hade en skuld till bostadsrättsföreningen för obetalda månadsavgifter. I oktober 1991 sades S. upp från bostadsrättslägenheten till följd av obetalda avgifter sedan mars samma år. I akten finns kopia av uppsägningen. Det är inte känt när nämnden fick vetskap om uppsägningen, eftersom kopian inte har ankomststämplats. Trots att överförmyndarnämnden redan i april hade kännedom om de obetalda avgifterna synes nämnden inte ha vidtagit några åtgärder i saken.

4. Överförmyndarnämnden godkände Stanley Bergs sluträkning den 15 januari 1993. Det framgår inte att sluträkningen överlämnats till den nye förmyndaren.

Överförmyndarnämnden — överförmyndaren Sören Eriksson och kanslichefen Kurt Evheden — avgav yttrande enligt följande.

1. Antecknade sakuppgifter vitsordas.

2. Av Stanley Berg upprättad förteckning 1991-08-12, godkänd 1991-08-14, utvisade den aktuella ekonomiska ställningen. Det medges att bostadsrätten rätteligen skulle ha särskilt antecknats som tillgång, även om i förteckningen hänvisats till pågående dödsboudredning.

3. Medförmyndaren utsågs genom interimistiskt beslut 1991-04-16. Slutligt beslut meddelades 1992-11-11.¹ Förteckning upprättades 1991-08-12. Överförmyndaren fann inte anledning till annan bedömning än att medförmyndaren handlade ärendet på för huvudmannen bästa sätt.

Eftersom bostadsrätten låg inom ett bostadsområde med liten efterfrågan befanns bostadsrätten vara mycket svårsäld. Efter personligt sammanträffande med parterna 1992-02-13, beslöts att dock kontakta annan bostadsrättsmäklare. Samtidigt beslöts att medförmyndaren skulle kontakta kronofogdemyndigheten för uppgörelse beträffande restförda skulder.

4. Rättelse för införskaffande av bevis över att Stanley Bergs slutredovisning har lämnats till den nye förmyndaren har vidtagits.

Ingvar Hermansson har beretts tillfälle att kommentera remissvaret men inte hörts av.

Bedömning

Inledningsvis vill jag framhålla att de uttalanden som görs i det följande endast avser överförmyndarnämnden. Förmyndare står inte under min tillsyn, varför jag är förhindrad att uttala mig om dennes åtgärder.

¹ Interimistiskt beslut i saken meddelades den 12 mars 1991 och slutligt beslut den 30 januari 1992, allt enligt uppgifter som inhämtats från Göteborgs tingsrätt.

När en omyndig har del i oskiftat bo skall förmyndaren se till att skifte förrättas så snart som möjligt. Det kan naturligtvis ibland vara välgrundat att tills vidare hålla boet oskiftat. För tillvaratagande av omyndiga delägars rätt i oskiftat bo stadgas skyldighet för förmyndaren att inhämta överförmyndarens samtycke till avtal om sammanlevnad i oskiftat bo om boet inte skiftats inom sex månader från det bouppteckning förrättades. Denna skyldighet i förening med skyldigheten att avge redogörelse för det hinder som mött för skifte ger överförmyndaren tillfälle att vaka över frågan om inte boet hålls oskiftat i onödan. Om förmyndaren försummar att i rätt tid avge redogörelse för det hinder som mött mot skifte skall överförmyndaren utan dröjsmål anmäla försummelsen hos rätten, som äger att genom vite tillhålla förmyndaren att fullgöra sina åligganden. (Jfr 3, 4, 9 och 10 §§).

Överförmyndarnämnden har vitsordat att den under drygt ett års tid inte vidtagit några åtgärder rörande arvskiftet efter S:s farmor. Jag är självfallet kritisk till detta. Det har ålegat nämnden att med stöd av föräldrabalkens bestämmelser se till att förmyndaren fullgjorde sin redovisningsskyldighet.

Det kan ifrågasättas om det skifte som överförmyndarnämnden godkände i januari 1993 är gällande. En av dödsbodelägarerna, S:s syster L., har nämligen inte deltagit i skiftet. Jag förutsätter att nämnden vidtar erforderliga åtgärder.

2. Förteckning enligt 16 kap. FB m.m.

I 16 kap. FB finns bestämmelser om förmyndares redovisningsskyldighet, som bl.a. innefattar skyldighet att till överförmyndaren ge in förteckning över den underåriges egendom samt års- och sluträkning. Bestämmelserna avser såväl legala som förordnade förmyndare. När egendom första gången tillfaller den underårige, skall förmyndaren inom en månad därefter till överförmyndaren ge in en förteckning över egendomen (2 § första stycket). Är det andel i oskiftat bo, som har tillfallit en underårig, skall förteckning ges in inom en månad efter det skifte har skett (2 § femte stycket). Förmyndare är skyldig att å förteckningen teckna försäkran under edlig förpliktelse (3 §). I förteckning skall tillgångar och skulder fullständigt anges med uppgift om de särskilda tillgångarnas värde. Är medel insatta hos bank eller kvarstå medel hos försäkringsbolag, skall uppgift vidare lämnas om den räkning varå medlen inestå (7 §).

Föräldrabalken föreskriver inte att förordnad förmyndare skall avge förteckning när han tillträtt sitt uppdrag. Detta hindrar inte att överförmyndaren ändå anmodar förmyndaren att avge förteckning, om överförmyndaren anser att en sådan är erforderlig. Förmyndaren är då självfallet skyldig att efterkomma överförmyndarens anmodan. Om överförmyndaren anmodat förmyndaren att avge förteckning, skall överförmyndaren naturligtvis bevaka att förmyndaren också avger förteckningen inom rimlig tid. Överförmyndarnämnden anmodade i maj

1991 Stanley Berg att avge förteckning och han gav in en förteckning i augusti. Mot bakgrund härav finner jag inte tillräckliga skäl att kritisera nämnden för att den inte vidtagit ytterligare åtgärder i saken.

Jag delar inte överförmyndarnämndens uppfattning att den förteckning som Stanley Berg gav in utvisar S:s då aktuella ekonomiska ställning. Förteckningen är tvärtom synnerligen bristfällig. I den redovisas som enda tillgång ett mindre belopp inestående i bank. Bankbevis saknas. I övrigt anges att S:s ekonomiska förhållanden utreds. Bostadsrättslägenheten skulle naturligtvis ha tagits upp, liksom S:s andel i farmoderns dödsbo. Vidare skulle S:s skuld till bostadsrättsföreningen för obetalda månadsavgifter ha antecknats i förteckningen.

Mot bakgrund av det anförda är jag starkt kritisk till att överförmyndarnämnden har godkänt förteckningen. Nämnden skulle i stället ålagt Stanley Berg att åtgärda bristerna.

3. Frågor rörande S:s bostadsrättslägenhet

Vad som framkommit om överförmyndarnämndens agerande i samband med försäljningen av S:s lägenhet innefattar bedömningsfrågor som lämpar sig mindre väl för en prövning av JO. Jag vill dock framhålla, att sedan nämnden fått kännedom om S:s skuld till bostadsrättsföreningen har det enligt min mening funnits all anledning för nämnden att fortlöpande hålla sig underrättad om förmyndarens åtgärder för att reglera skulden och avyttra lägenheten. Detta gäller i synnerhet sedan nämnden fått veta att S. sagts upp av bostadsrättsföreningen. Såvitt framgår av utredningen har överförmyndarnämnden emellertid inte vidtagit några åtgärder i saken förrän i februari 1992. Vilka konsekvenser detta fått för S:s del är inte möjligt att bedöma. Jag är dock kritisk till nämndens passivitet.

4. Slutredovisning enligt 16 kap. 5 och 12 §§ FB

Då förmyndarens befattning upphör skall förmyndaren ofördröjligen till överförmyndaren avge sluträkning avseende förvaltningen under det löpande året intill befattningens upphörande (5 §). Sluträkningen skall tillsammans med de till överförmyndaren ingivna och av honom bevarade handlingarna ingå i den slutredovisning som kommer till stånd genom hans förmedling (12 §).

Med hänsyn till vad överförmyndarnämnden anført i remissvaret i denna fråga erfordras inte någon ytterligare åtgärd från min sida.

I detta sammanhang vill jag påpeka att någon sluträkning avseende moderns förvaltning av S:s tillgångar inte föreligger. I de fall då förmyndare är avliden åligger det dödsboet att avge sluträkning (se 16 kap. 5 och 14 §§ FB).

Jag vill framhålla att det är förenat med betydande svårigheter att överblicka handläggningen av ärendet, eftersom handlingarna i överförmyndarnämndens akt inte förvaras ordnade i tidsföljd (se 8 § första stycket överförmyndarkungörelsen — 1974:1047) och det i flertalet fall inte heller framgår när respektive handling kom in till överförmyndarnämnden eller upprättades där.

Vid min genomgång av ärendet har jag funnit att vissa anteckningar i förmynderskapsboken rörande förmynderskapet för S. är felaktiga. Detta torde vara anledningen till att överförmyndarnämnden i remissvaret lämnat felaktiga uppgifter om datum för tingsrättens beslut. Överförmyndarnämnden bör i samråd med tingsrätten föra in korrekta uppgifter i förmynderskapsboken.

Slutligen vill jag för överförmyndarnämnden påpeka det felaktiga i att benämna den förordnade förmyndaren Stanley Berg som medförmyndare. Detta begrepp avser fall där mer än en förmyndare förordnats för den underårige (se 10 kap. 8 § FB).

Socialtjänst samt hälso- och sjukvård

Fråga om rätt för ledamot i socialnämnden att ta del av personakter vid nämndens förvaltning

(Dnr 1847-1993)

B. var ledamot av Socialnämnden i S kommun. A. framförde till B. synpunkter på handläggningen av ett ärende vid nämndens förvaltning. B. kontaktade med anledning härav socialförvaltningen och bad att få ta del av den aktuella personakten. Socialchefen beslutade dock att, under återopande av 7 kap. 4 § sekretesslagen, avslå B:s begäran.

B. och en annan person klagade till JO på att B. som ledamot i socialnämnden vägrats utfå personakten.

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 29 september 1993 bl.a. följande.

Enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen gäller inom socialtjänsten sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Stadgandet är utformat så att det föreligger en presumtion för sekretess.

Inom en myndighet gäller sekretess mellan olika verksamhetsgrenar när dessa är att anse som självständiga i förhållande till varandra (1 kap. 3 § tredje stycket sekretesslagen). Inom socialtjänsten anses emellertid i allmänhet inte finnas några sådana självständiga verksamhetsgrenar. Som ett undantag kan dock nämnas hälso- och sjukvård som bedrivs inom ramen för socialtjänsten (se härom bl.a. prop. 1981/82:186 s. 47 och JO:s ämbetsberättelse 1983/84 s. 245). Beträffande de fall när socialtjänstens verksamhet är uppdelad mellan olika nämnder hänvisar jag till Lokaldemokratikommitténs betänkande SOU 1992:140, Sekretesslagen i en fri kommunal nämndorganisation.

I sekretesslagen eller dess förarbeten har inte närmare berörts hur en befattningshavare skall tillämpa sekretessreglerna i förhållande till sina arbetskamrater. Huvudregeln är som framgår av det föregående att sekretesslagen inte är tillämplig inom en myndighet. Det torde dock vara klart att en befattningshavare inte har någon obegränsad frihet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till dessa. Å andra sidan är det tydligt att sekretesslagen inte heller utgör ett hinder mot att en handläggare rådfrågar andra befattningshavare om ett ärende, åtminstone om detta objektivt framstår som försvarbart. Uppenbarligen måste även uppgifter fritt kunna lämnas till dem som på ett eller annat sätt deltar i beredandet och avgörandet av ett ärende (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1983/84 s. 262). I detta sammanhang kan även hänvisas till JO:s ämbetsberättelse 1992/93 s. 415. Ärendet gällde socialtjänstemäns

närvaro vid socialnämndens sammanträden när nämnden behandlade ärenden vilka åtminstone några av tjänstemännen inte var ansvariga för.

Liksom när det gäller sekretessen mellan de anställda vid en myndighet är sekretesslagen inte tillämplig mellan förvaltningen och den förtroendevalda nämnden eller styrelsen i dess helhet. När socialnämnden har ansvaret för och handlägger ett ärende kan följaktligen en befattningshavare vid förvaltningen inte vägra lämna erforderliga uppgifter till nämnden. I samband med att nämnden skall fatta beslut i ett ärende torde även en nämndledamot kunna få ta del av den aktuella personakten. I denna del hänvisar jag till bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1989/90 s. 223. Ärendet där rörde socialnämndens uppgifter i ett hittebarnsfall. JO uttalade i beslutet bl.a. att socialchefen, som visste vem modern var, inte hade någon rätt att hemlighålla bl.a. den uppgiften för nämnden (s. 228).

Ledamot i socialnämnden har inte någon ovillkorlig rätt att få ta del av uppgifter hos nämndens förvaltning. I RÅ 1989 not 160 begärde A., som var suppleant i socialnämnden, att få ta del av förvaltningens personakt beträffande B. som eventuellt skulle hyra en lägenhet av A. A. anförde till stöd för sin begäran att hon i sin egenskap av suppleant hade rätt att få ta del av akten. Förvaltningen avlog begäran. Kammarrätten, dit A. klagade, delade nämndens uppfattning att A. i sin egenskap av suppleant i nämnden inte kunde få ta del av hela akten. En prövning i detalj skulle dock ske. Ärendet återförvisades därför till förvaltningen. Även Regeringsrätten uttalade att A. inte hade någon generell rätt ta del av uppgifterna i akten.

En ledamots önskemål att få del av en akt kan måhända tyckas mer motiverad när avsikten är att kontrollera förvaltningens rutiner och arbete.

Socialnämnden har ett ansvar för verksamheten inom sitt område (6 kap. 7 § kommunallagen). Detta ansvar innefattar ansvar för att verksamheten bedrivs på ett sätt som stämmer överens med de övergripande mål som fullmäktige har ställt upp samt att den bedrivs i enlighet med de föreskrifter som finns i bl.a. lagar och reglementen. Hur nämnden konkret skall se till att den får den information som behövs får nämnden bestämma själv (prop. 1990/91:117 s. 196 f.). Nämnden avgör t.ex. hur beslut som fattas efter delegation skall anmälas till nämnden (6 kap. 36 § kommunallagen). Kommunallagen ger dock inte en enskild ledamot någon motsvarande rätt/möjlighet att själv kontrollera förvaltningen eller få insyn i förvaltningens handläggning av enskilda ärenden. Ledamoten har dock möjlighet att väcka ett ärende i nämnden (4 kap. 17 § kommunallagen). Om han väcker en sådan fråga ankommer det på nämnden att ta ställning till begäran. Nämnden kan då besluta att inhämta uppgifter ur en akt på det sätt nämnden finner lämpligt. Av intresse i denna del är Regeringsrättens avgörande RÅ 1982 2:34. Fråga var där huruvida en ledamot i kommunstyrelsen hade rätt att hos hamnstyrelsen få ta del av vissa uppgifter för vilka sekretess gällde enligt 6 kap. 1 § och 8 kap. 10 § sekretesslagen. Regeringsrätten uttalade bl.a. följande.

Kommunstyrelsen skall enligt 3 kap 1 § kommunallagen leda förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha inseende över bl.a. hamnstyrelsens verksamhet. Enligt samma paragraf får kommunstyrelsen därvid infordra yttranden och upplysningar från övriga kommunala nämnder såsom hamnstyrelsen. Dessa lagregler ger kommunstyrelsen befogenhet enligt 14 kap 1 § sekretesslagen att få ta del av avtal av nu ifrågavarande slag som hamnstyrelsen ingått utan hinder av att sekretess gäller för uppgiften i avtalet.

Den befogenhet som således tillkommer kommunstyrelsen kan dock inte anses tillkomma envar ledamot av kommunstyrelsen.

Den risk för skada som utgör hinder för att lämna ut uppgifter ur avtalen till enskild kan enligt regeringsrättens mening inte undanröjas genom förbehåll.

Avgörandet gällde, till skillnad från vad som är aktuellt i förevarande ärende, möjligheten för en kommunstyrelseledamot att få ta del av uppgifter hos en annan myndighet. I det nu förevarande ärendet gäller det ledamots insyn i den egna verksamheten. Ställningstagandet i Regeringsrättens fall, men även i ärendet här, gäller dock principen om i vilken utsträckning en enskild förtroendevald har möjlighet att fullgöra en form av kontroll beträffande den verksamhet som hans nämnd/styrelse svarar för. Regeringsrättens avgörande får därför antas äga tillämpning även när en ledamot i socialnämnden i kontrollsyfte önskar ta del av hemliga uppgifter hos förvaltningen.

Att en ledamot i en nämnd inte fritt äger få tillgång till sekretessbelagda uppgifter hos nämndens förvaltning synes vara en allmänt vedertagen uppfattning. Beträffande socialtjänstens område vill jag i detta sammanhang hänvisa till bl.a. Socialstyrelsens allmänna råd 1991:4 s. 26.

Avslutningsvis vill jag, såsom min mening, uttala att en enskild ledamot i socialnämnden, i den egenskapen, inte fritt äger få tillgång till sekretessbelagda uppgifter hos nämndens förvaltning. När ledamoten gör en framställning att få ta del av handlingarna i en akt får begäran prövas på vanligt sätt. Om förvaltningen avslår framställningen har ledamoten i första hand möjlighet att begära att frågan hänskjuts till nämnden. Han har självfallet också rätt att överklaga ett för honom negativt beslut. Det blir då förvaltningsdomstolarna som får ta ställning till saken.

Sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen gäller hos socialtjänsten även för uppgift i anmälan till JO som JO remitterat till socialnämnden för yttrande. På grund av den mer begränsade sekretessen hos JO bör socialnämnden upplysa den som vill ta del av anmälan om möjligheten att begära att utfå uppgiften hos JO

(Dnr 3957-1993)

Med anledning av JO:s beslut den 29 september 1993, dnr 1847-1993, (se föregående referat) ställde B. frågor rörande bl.a. sekretessen hos socialnämnden för en anmälan som JO remitterat till socialnämnden för yttrande.

I beslut den 10 december 1993 anförde *JO Norell Söderblom* bl.a. följande.

När en anmälan remitteras till socialnämnden/förvaltningen för upplysningar alternativt yttrande torde hanteringen av remissen variera. Vanligt torde vara att remissen tas in i en eventuell personakt och handläggs som en del av detta ärende. Det förekommer även att ett särskilt ärende läggs upp vid myndigheten. Enligt min uppfattning är det senare alternativet att föredra.

I den mån, vilket inte är ovanligt, de remitterade handlingarna innehåller uppgifter som rör enskilds personliga förhållanden gäller sekretess för dessa inom socialtjänsten enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen. Med hänsyn till hur detta stadgande är konstruerat gäller en presumption för att uppgifterna inte får lämnas ut.

Sekretessen hos riksdagens ombudsmän för en anmälan regleras i 11 kap. 4 § tredje stycket andra punkten sekretesslagen. Där sägs att för uppgift som av enskild lämnas till riksdagens ombudsmän gäller sekretess till skydd för enskilds personliga förhållanden i den mån uppgiften skulle ha varit sekretessbelagd hos myndighet som ärendet får anses avse och det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider betydande men om uppgiften röjs. Sekretess gäller även i vissa fall då riket kan antas lida betydande men om uppgiften röjs (samma stadgande första punkten).

Sekretessen för uppgift om enskilds personliga förhållanden är således avsevärt mer begränsad hos JO än inom socialtjänsten. När en myndighet på det sociala området har att ta ställning till utlämnande av en handling skall myndigheten tillämpa den sekretess som gäller för myndighetens verksamhet. Detta kan innebära att en JO-anmälan hos socialförvaltningen sekretessbeläggs trots att JO vid förfrågan skulle lämna ut den.

Att en handling är offentlig hos JO kan i och för sig tänkas påverka socialförvaltningens skadeprövning vid handläggning av ärende rörande utlämnande av en handling. Det kan ibland vara en vanskelig uppgift för socialförvaltningen att bedöma om en handling skulle lämnas ut av JO. Med hänsyn härtill torde den berörda myndigheten ofta komma att vägra lämna ut handlingar som remitterats dit av JO.

Om en enskild vägras att få ta del av en JO-anmälan har han alltid möjlighet att överklaga beslutet till kammarrätten. Med hänsyn till den mer begränsade sekretess som gäller för handlingen hos JO är det även lämpligt att myndigheten upplyser den enskilde om möjligheten att hos JO begära att få ut handlingen. Jag vill i sammanhanget erinra om att för länsstyrelsens tillsynsändamål enligt socialtjänstlagen gäller socialsekretess (7 kap. 4 § tredje stycket socialtjänstlagen).

Kritik mot en socialförvaltning angående utlämnande av handlingar

(Dnr 524-1993)

I en anmälan till JO riktade Anders Björkman kritik mot förste socialsekreteraren Leif Jarlebring hos Socialförvaltningen i Botkyrka kommun för utlämnandet i ett visst fall av en personakt. Han anförde i sin anmälan i sammanfattning följande. E. låg i skilsmässa med sin make N. På grund av hot från makens sida vistades E. tillsammans med barnen på ett kvinnohus från den 8 augusti till den 30 november 1991, och E. hade skyddad identitet. Därefter flyttade E. till egen lägenhet med hemlig adress och telefon. N. dömdes sedermera för misshandel av E., grov misshandel av barnen och övergrepp i rättsak. — Vid städning av villan den 30 januari 1992 i samband med försäljning fann E. en sekretessbelagd akt med uppgifter om henne. Där framgick E:s bostadsort samt att det var nära till skolan för barnen. Akten som var strängt personlig skulle endast utkvitteras av E. Redan den 30 september 1991 hade Leif Jarlebring enligt vad som framkom lämnat ut akten till N. När detta påtalades hos socialkontoret gavs beskedet att akten lämnats ut av misstag. — Med anledning av aktutlämnandet har E. tvingats flytta, mist sitt arbete och kommit i ekonomiska svårigheter. Anders Björkman kräver att Leif Jarlebring ställs till ansvar för sitt handlande och att socialtjänsten tar sitt fulla ansvar för vad dess tjänsteman åsamkat E. och utbetalar skadestånd som täcker förlorad arbetsinkomst och psykiskt lidande.

Socialförvaltningen i Botkyrka kommun, Socialkontoret i Hallunda, inkom efter remiss med upplysningar i form av upprättad skrivelse från Leif Jarlebring. De uppgifter som lämnats i skrivelsen återges i sammandrag enligt följande. E. sökte socialtjänstens hjälp den 5 augusti 1991 och uppgav att hon och barnen misshandlats av maken N. Hon var rädd och ville ha skydd. En utredning enligt 50 § socialtjänstlagen inleddes. E. och barnen placerades den 8 augusti på kvinnohuset Trossen såsom bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen. Journal fördes inledningsvis särskilt för mor och barn gemensamt och särskilt för N. Den 9 september öppnades egna akter på barnen. Den 30 september 1991 lämnade Leif Jarlebring på begäran av N. till denne ut daganteckningar för perioden den 5 augusti—17 september innefattande allt dittillsvarande utredningsmaterial angående barnen. Där fanns placeringsbeslutet, överväganden om umgänge under placeringen, begäran om barnpsykiatrisk utredning samt uppgifter om barnens skolgång och om hur de mådde. Leif Jarlebring bedömde inte att materialet avslöja-

de något som innebar fara för E. och barnen. En daganteckning från den 4 september avslöjade att familjen fanns på viss ort. Denna ort kände N. redan till, bl.a. hade stadsdelen framgått i ett protokoll från polisförhör som han delgivit av polisen. E. fick i december lägenhet på annat håll. Denna adress fick inte N.

Som sammanfattning anförde Leif Jarlebring vidare i sin skrivelse bl.a. följande.

Jag hävdar således dels att utlämnandet av journalanteckningarna ang. barnen till vårdnadshavaren ej var ett sekretessbrott. Den utlämnade uppgiften om vistelseort var ingen nyhet för N. och kunde inte heller bedömas vara till skada för E. och barnen. Fadern hade som vårdnadshavare ett starkt lagstöd för att få ut dokumentation om barnen, speciellt som han under lång tid inte fått träffa dem. Socialtjänstens ansvar för att söka få till stånd dialog i skilsmässosituationer syftande till umgänge i bästa möjliga form för barnen krävde ett respektfullt och ärligt bemötande också av fadern till barnen.

Jag kan vidare ej se hur den utlämnade handlingen skulle motivera att E. och barnen mer än ett halvår senare tvingades flytta från en lägenhet vars läge N. inte alls kände.

— — —

Anders Björkman inkom med påminnelser.

De berörda journalanteckningarna i ärendet hos socialförvaltningen fanns tillgängliga i JO-ärendet.

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 16 december 1993 följande.

Genom anmälan aktualiseras frågor om sekretess inom socialtjänsten och om parts rätt till insyn i ärende hos myndighet. Detta ger mig anledning att först beröra lagreglerna på området.

Huvudbestämmelsen om sekretess inom socialtjänsten finns i 7 kap. 4 § sekretesslagen. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

Enligt huvudregeln om partsinsyn i 14 kap. 5 § sekretesslagen utgör sekretess inte hinder mot att en part tar del av handling i ärende hos en myndighet. I sammanhanget kan också nämnas bestämmelsen i 52 § socialtjänstlagen, enligt vilken den enskilde bör hållas underrättad om de journalanteckningar och andra anteckningar som förs om honom. Den bestämmelsen är — med de undantag som följer av 7 kap. 5 § och 14 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen — tillämplig även vad gäller underrättelse till en vårdnadshavare om journalanteckningar rörande barnets förhållanden.

Enligt 7 kap. 5 § sekretesslagen gäller socialsekretessen enligt 7 kap. 4 § såvitt angår uppgift om underårigs vistelseort också i förhållande till den underåriges föräldrar eller annan vårdnadshavare, om den underåriga har omhändertagits eller vårdas enligt den särskilda lagstiftningen om vård av unga utan samtycke och det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med omhändertagandet eller vården.

Enligt 14 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen gäller sekretess för uppgift till skydd för en underårig även i förhållande till vårdnadsha-

varen och får inte efterges av denne, om det kan antas att den underårige lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren.

I en utredning hos en socialförvaltning om ett barns förhållanden är barnets vårdnadshavare att anse som part, och vårdnadshavaren har i princip rätt att få del av alla uppgifter som rör barnet. Detta kan i vissa fall också innebära en rätt att erhålla uppgifter om annan person, t.ex. om den andre vårdnadshavaren. Adressuppgifter och liknande anses i allmänhet kunna utlämnas utan risk för men. Om barnens mor löper risk att misshandlas av barnens far kan hon emellertid åtnjuta sekretesskydd för sin adress eller vistelseort enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen i sin egenskap av en barnen närstående person. Sekretesskydd för barnen torde på motsvarande sätt i ett fall som det nu aktuella kunna gälla enligt 14 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen.

På grund av misstanke om att fadern misshandlat moder och barn beviljades dessa i förevarande fall bistånd i form av placering på kvinnohuset Trossen. Av den berörda journalanteckningen från den 4 september 1991 framgick visserligen inte den närmare adress under vilken modern och barnen vistades men däremot vistelseorten. Socialförvaltningen har efter vad som uppgivits gjort en sekretessprövning och därvid inte funnit grund för att vägra lämna ut de berörda anteckningarna till fadern på dennes begäran. Med hänsyn till att modern hade sökt fysiskt skydd för sig och barnen — och också beviljats bistånd i detta syfte — anser jag för min del att det vid den tidpunkt som var i fråga fanns skäl att iaktta särskild försiktighet med varje uppgift som kunde bidra till att fadern fick kännedom om var modern och barnen befann sig. Jag anser därmed att aktanteckningarna inte borde ha lämnats ut annat än i sådant skick att vistelseorten inte kunde utläsas. Av detta följer att socialförvaltningen enligt min mening inte iakttagit tillbörlig försiktighet när handlingarna utlämnades, och förvaltningen kan inte undgå kritik för detta.

Med anledning av Anders Björkmans anmälan i övrigt vill jag avslutningsvis upplysa om att JO inte handlägger frågor om skadestånd.

Domstol hade uppdragit åt en socialförvaltning att anordna s.k. samarbetssamtal med anledning av en tvist rörande vårdnad om barn. Fråga om i vilken utsträckning socialförvaltningen, på grund av bestämmelsen i 7 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen, ägde att till domstolen lämna en redogörelse för vad som förekommit vid samtalen

(Dnr 2522-1993)

I mål vid Jakobsbergs tingsrätt angående äktenskapsskillnad mellan R.K. och P.C. förelåg tvist rörande vårdnaden om parternas tre barn. Tingsrätten förordnade den 22 september 1992 att Socialförvaltningen, familjerättsenheten, i Järfälla kommun skulle anordna s.k. samarbetsamtal mellan föräldrarna. Tingsrätten hade tidigare, i februari 1992,

förordnat om samarbetssamtal, som dock inte hade lett till någon överenskommelse mellan R.K. och P.C. I förordnandet om de nya samtalen angav tingsrätten bl.a. att samtalen borde inriktas på gemensam vårdnad där barnen bor halva tiden hos resp. förälder. Samarbetsamtalen avslutades strax före årsskiftet 1992/93. Någon enighet i vårdnadsfrågan förelåg då inte mellan parterna.

När samtalen avslutades sammanställde familjerättsenheten en skrivelse som skulle skickas till tingsrätten. I utkastet till skrivelse redogjorde förvaltningen för sina kontakter med föräldrarna och de ståndpunkter rörande barnens boende som föräldrarna intagit under samtalen. I utkastet uttalades vidare bl.a. följande.

Vår uppfattning är att modern befinner sig i en mycket svår och smärtsam kris och att hon behöver professionell hjälp för att ta sig igenom den. Som situationen är nu är det inte meningsfullt med fortsatta samarbetssamtal. Vi anser att vi har gett föräldrarna den hjälp som är möjlig att ge inom samarbetssamtalens ram.

R.K. och P.C. fick var sin kopia av utkastet. R.K. reagerade då mot uttalandet rörande hennes tillstånd och behov av hjälp. Hon krävde vid samtal med förvaltningen att uttalandet skulle strykas.

R.K:s kritik mot skrivelsen föranledde att uttalandet utgick. Dessutom gjordes tillägg till förvaltningens redovisning av parternas ståndpunkter under de förda samtalen. Dessa tillägg synes ha initierats av R.K. i ett brev till enheten. Familjerättsenhetens nya skrivelse, daterad den 19 januari 1993, ingavs till tingsrätten. P.C. kom därefter att till tingsrätten inge en kopia av det utkast till skrivelse rörande samtalen som familjerätten tidigare hade sänt till honom.

R.K. klagade till JO på hanteringen av familjerättens skrivelse till tingsrätten rörande samarbetssamtalen.

JO Norell Söderblom anförde efter företagen utredning i sitt beslut den 25 november bl.a. följande.

Inom socialtjänsten gäller, enligt 7 kap. 4 § första stycket sekretesslagen, sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Inom s.k. kommunal familjerådgivning gäller sekretess för uppgift som enskild har lämnat i förtroende eller som inhämtats i samband med rådgivningen (7 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen). Vid införandet av regeln uttalade föredragande statsrådet bl.a. följande (prop. 1979/80:2 s. 185).

I promemorian har föreslagits att absolut sekretess skall gälla för uppgifter som enskild har lämnat vid konsultation hos kommunal familjerådgivning. Departementsförslaget har i allt väsentligt samma innebörd. Sekretessen omfattar också uppgifter som familjerådgivare har inhämtat med anledning av att någon har vänt sig till rådgivningen. Bestämmelsen hindrar emellertid inte att tjänsteman i rådgivningsverksamheten i viss utsträckning kommunicerar med annan inom denna verksamhet utan hinder av sekretessen. Utrymmet härför får emellertid anses ytterst begränsat.

Att sekretessen är absolut framgår av att bestämmelsen saknar skade-rekvisit. Det föreligger alltså inte någon som helst möjlighet att lämna ut uppgift till enskild, såvida inte den till vars förmån sekretessen

gäller medger att uppgiften lämnas ut (14 kap. 4 §). När det gäller regelns tillämplighet i förhållandet myndigheter emellan blir emellertid övriga bestämmelser i 14 kap. tillämpliga. Av 14 kap. 3 § andra stycket framgår att den s.k. generalklausulen inte gäller i fråga om sekretess enligt förevarande stycke. Däremot innebär 14 kap. 1 § att uppgift från familjerådgivningen kan lämnas ut till myndighet med stöd av särskild föreskrift i lag eller förordning. Jag har i det föregående uttalat att det inte möter något hinder mot att flertalet regler om uppgiftslämnandet från socialtjänsten samlas i socialtjänstlagen. Huruvida uppgift skall få lämnas från familjerådgivningen till annan myndighet bör sålunda övervägas vid utformningen av den lagen. Jag utgår ifrån att det knappast kan bli fråga om att uppgifter skall lämnas från familjerådgivningen annat än i mycket speciella undantagsfall. Vid remissbehandlingen har bl.a. JO pekat på ett fall som bör övervägas i detta sammanhang, nämligen frågan huruvida den som i egenskap av kommunal familjerådgivare får kännedom om barnmisshandel skall vara skyldig att anmäla denna.

För dem som är verksamma inom kommunal familjerådgivning kom anmälningsskyldigheten att begränsas till fall där det framkom att en underårig misshandlades i hemmet (71 § tredje stycket socialtjänstlagen).

1991 infördes i socialtjänstlagen en bestämmelse enligt vilken kommunerna skall sörja för att föräldrar kan erbjudas samtal under sakkunnig ledning i syfte att nå enighet i frågor rörande vårdnad och umgänge, s.k. samarbetssamtal (12 a § socialtjänstlagen). Samtidigt infördes möjlighet för domstol att initiera sådana samtal (6 kap. 18 § föräldrabalken). I samband med ändringar i föräldrabalken i början av 1980-talet diskuterades huruvida det då skulle införas en regel om skyldighet för kommunerna att ansvara för samarbetssamtalen. Det bedömdes då att en sådan reglering skulle innebära en icke önskvärd styrning av kommunernas resursanvändning (prop. 1981/82:168 s. 48). Det blev dock vanligt förekommande att kommunerna kunde erbjuda sådana samtal (se bl.a. Socialstyrelsens redovisning 1988:17; samarbetsamtal vid vårdnads- och umgängestvister).

I samband med de tidigare övervägandena rörande samarbetssamtalen diskuterades sekretessfrågorna när kommunerna ordnade sådana samtal. Föredragande statsrådet uttalade därvid bl.a. följande (prop. 1981/82:168 s. 49).

En viktig förutsättning för att samarbetssamtal skall kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt är att föräldrarna vet att de kan anförtro sig åt samtalsledaren utan risk för att de uppgifter som de lämnar förs vidare och eventuellt används emot dem exempelvis vid senare avgöranden om vårdnaden eller umgänget. Utredningen har framhållit att de uppgifter som kommer fram vid samarbetssamtal bör ha samma sekretesskydd som uppgifter som har lämnats inom kommunal familjerådgivning. Denna uppfattning har praktiskt taget genomgående godtagits under remissbehandlingen.

Enligt 7 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) gäller ett särskilt starkt sekretesskydd för uppgifter som har lämnats i förtroende vid familjerådgivning eller som har inhämtats i samband med sådan rådgivning. Vid samarbetssamtal e.d. som bedrivs i sådana mera organiserade former som det nu är fråga om får uppgifter som kommer fram

i samband med dessa samtal anses åtnjuta det sekretesskydd som gäller enligt den nämnda bestämmelsen. Någon särskild bestämmelse om sekretess för dessa uppgifter behövs därför inte.

1994/95:JO1

Beträffande sekretessfrågorna kan rent allmänt även hänvisas till bl.a. Socialstyrelsens allmänna råd 1985:2, Vårdnad och umgänge, s. 77 f. och 1991:4, Sekretess, s. 54 f.

Som framgår av det ovan anförda genomförs samarbetssamtal i allmänhet under förutsättning att vad som sägs inte av handläggarna förs vidare till domstolen eller till dem som eventuellt senare utför en vårdnadsutredning. Det är fråga om en form av förtroendesekretess. I princip kan handläggarna inte lämna någon information rörande de enskilda som deltagit i samtalen. Den omständigheten att båda föräldrarna samtidigt kan ha varit närvarande vid enskilda samtalstillfällen medför inte något annat.

De samarbetssamtal som familjerättsenheten, på tingsrättens uppdrag, anordnade för R.K. och P.C. är att jämställa med sådan familjerådgivning för vilken sekretess gäller enligt 7 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen. Med hänsyn härtill är fråga huruvida handläggarna ägt att till tingsrätten ange sin uppfattning om bl.a. R.K:s behov av hjälp. I ärendet aktualiseras även allmänt frågan rörande innehållet i eventuella redogörelser som socialtjänsten, eller andra myndigheter, lämnar till domstol med anledning av förda samarbetssamtal.

Familjerättens utkast till yttrande

Efter att samarbetssamtalen avslutats upprättade handläggarna ett utkast till skrivelse som skulle sändas till tingsrätten. I utkastet uttalade sig handläggarna rörande deras uppfattning om R.K:s kris och behov av hjälp. Uttalandet i denna del torde i och för sig inte ha inneburit att handläggarna skulle ha röjt någon konkret uppgift som R.K. lämnat vid samtalen. Påståendet var dock uppenbarligen en bedömning eller någon form av sammanfattning av bl.a. R.K:s uppgifter under samtalen. Den särskilda sekretessen enligt 7 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen har därför enligt min mening gällt även beträffande handläggarnas uppfattning rörande R.K:s förhållanden och behov av hjälp.

Någon lagstadgad uppgiftsskyldighet för familjerätten gentemot domstolen rörande vad som förekommit under samarbetssamtalen har inte förelegat. Enheten skulle därför inte med stöd av 14 kap. 1 § sekretesslagen ha ägt lämna den aktuella uppgiften till tingsrätten. Den enda möjligheten för handläggarna att få lämna uppgifterna har varit om R.K. samtyckt till detta (14 kap. 4 § sekretesslagen). Sådant samtycke har uppenbarligen inte givits.

Jag vill således, såsom min uppfattning, uttala att om handläggarna sänt utkastet till tingsrätten hade de brutit mot sin sekretess. Handlingen ingavs dock inte till domstolen av familjerättsenheten. I den redogörelse som kom att inges hade uttalandet strukits. Detta berodde emel-

lertid inte på handläggarnas inställning i sekretessfrågan utan på andra orsaker, främst R.K:s reaktion och familjerättens strävan att inte öka konflikten mellan R.K. och P.C.

1994/95:JO 1

— — —

Allmänt om familjerättens möjlighet att lämna information till domstol med anledning av förda samarbetssamtal

Familjerättsenheten lämnade till tingsrätten en redogörelse för samarbetssamtalen i en skrivelse som är daterad den 19 januari 1993. I redogörelsen lämnas förhållandevis ingående information för parternas ståndpunkter och argumentation under samtalen i frågorna angående vårdnaden om barnen och barnens boende.

De uppgifter som lämnades synes ha skett som ett led i enhetens rutin vid genomförandet av samarbetssamtal. Fråga om inhämtande av samtycke till att uppgifterna vidarebefordrades till rätten synes inte närmare ha övervägts. Parterna fick dock tillfälle att i förväg lämna synpunkter på redogörelsen. De har därför varit medvetna om att vissa uppgifter skulle lämnas till rätten. Såvitt utredningen visar invände de i och för sig inte mot förfarandet. R.K. och P.C. kan således, åtminstone underförstått, anses ha samtyckt till förfarandet. Utredningen ger vid handen att det var R.K. som tog initiativ till att redogörelsen rörande samtalen skulle vara mer utförlig än i utkastet. Med hänsyn till det nu anförda har jag inte funnit skäl fortsätta utredningen i denna del.

Jag vill dock rent allmänt uttala följande.

Från sekretessynpunkt anser jag att det är mycket tveksamt att myndigheten i något avseende berör vad som förekommit under samarbetssamtal. Någon invändning mot att domstolen underrättas när samtalen är avslutade kan inte resas. Stor återhållsamhet måste där emot iakttas när det gäller lämnande av andra uppgifter. Enligt min uppfattning bör därför information rörande parternas ståndpunkter under samtalen eller liknande uppgifter inte lämnas till den domstol som initierat samarbetssamtalen.

Det ankommer närmast på parterna att i rättegången framföra sina ståndpunkter i tvistefrågorna. Något behov av att familjerätten redovisar vad parterna i denna del anfört vid samarbetssamtalen synes regelmässigt inte föreligga. Det bör närmast ankomma på parterna eller deras ombud att agera. Jag vill dock inte utesluta att det kan finnas situationer där det kan vara lämpligt att handläggarna tar initiativ till att uppgifter rörande vissa frågor skall vidarebefordras till rätten. Uppgifter från samtalen, som omfattas av den särskilda sekretessen i 7 kap. 4 § sekretesslagen, får emellertid lämnas ut endast om det föreligger ett uttryckligt samtycke därtill.

Två vårdare vid en omsorgsförvaltning hade med egen utrustning videofilmade verksamheten för tre utvecklingsstörda som de svarade för. Vårdarna hade därefter på fritiden redigerat inspelningarna och framställt sammanlagt åtta filmer som de avsett att kopiera och ge till de utvecklingsstörda. Fråga om filmerna utgjort allmän handling och om det på grund av sekretess förelegat hinder mot att ge kopior av filmerna till omsorgstagarna

(Dnr 323-1992)

Under 1991 arbetade P. och M. som vårdare vid ett dagcenter. Där sysselsattes tre omsorgstagare, G., C. och Y., dagligen med olika utomhusaktiviteter. Verksamheten bestod av skogsröjning/rensning på en gård. För gruppen svarade närmast P. och M.

P. och M. filmade med en egen videokamera delar av verksamheten på gården. De redigerade därefter filmerna och kom således att framställa sammanlagt åtta sådana.

Vid ett möte mellan P. och M. samt förvaltningen den 3 december 1991 togs frågan om videofilmningen upp av förvaltningen. Företrädare för förvaltningen gjorde därvid gällande att filmerna var att anse som journalhandlingar och att P. och M. därför inte ägde förfoga över filmerna, t.ex. kopiera och visa dem. Förvaltningen motsatte sig även att filmkopior skulle få lämnas till de enskilda omsorgstagarna.

P. och M. klagade till JO på omsorgsförvaltningens agerande i frågan rörande videofilmerna. De anförde därvid att bl.a. filmerna var avsedda för de utvecklingsstörda och att de inte var några journalanteckningar.

JO Norell Söderblom anförde efter företagen utredning i beslut den 17 november 1993 bl.a. följande.

Utgör filmerna allmänna handlingar

Regler om allmänna handlingar finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Med handling avses där framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan avläsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En handling är allmän om den förvaras hos myndighet och den är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet (2 kap. 3 § första stycket TF). En handling anses inkommen till myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa (2 kap. 6 § TF). Handling anses som upprättad hos myndighet när den har expedierats. Handling som ej har expedierats anses upprättad när det ärende den hänförs sig till har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen ej hänförs sig till visst ärende, när den justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts (2 kap. 7 § TF). Vissa särskilda regler finns för när bl.a. diarium m.fl. handlingar anses upprättade (2 kap. 7 § andra stycket TF). Hos myndigheten tillkommen minnesanteckning

som ej har expedierats skall ej heller efter den tidpunkt då den enligt 2 kap. 7 § TF är att anse som upprättad anses som allmän handling hos myndigheten, om den icke tas om hand för förvaring (2 kap. 9 § TF).

— — —

Som anförts ovan utgör videoupptagning en handling enligt tryckfrihetsförordningens definition. JO har tidigare haft att pröva om vissa filmupptagningar inom det sociala området utgjort handlingar som bort anses vara allmänna.

I ett beslut, som refererats i JO:s ämbetsberättelse 1979/80 s. 285 f., var fråga om vissa videofilmer inom psykiatrin. I en anmälan anförde en organisation att det vid ett sjukhus förekom att psykiskt sjuka patienter filmades under akuta sjukdoms- och förvirringstillstånd. Upptagningarna lagrades därefter som sjukjournaler. Banden användes för diagnostik men också i undervisningssyfte. I JO:s beslut uttalades att rättsläget, när det gällde frågorna om banden utgjorde allmänna handlingar och om sekretessen för upptagningarna, delvis var oklart. Beslutet sändes därför till Justitiedepartementet för kännedom. Departementet tog upp frågan vid behandlingen av förslaget till ny sekretesslag. Föredragande statsrådet anförde därvid bl.a. följande (prop. 1979/80:2 s. 172).

Av de här återgivna bestämmelserna följer enligt min mening att en filmupptagning (videoband m.m.) som utförts efter instruktion från en befattningshavare inom den allmänna hälso- och sjukvården skall anses som allmän handling, om den färdigställts och tagits om hand för förvaring vid det sjukhus eller den institution där upptagningen har gjorts. Huruvida upptagningen förvaras i arkivutrymme eller på t.ex. en viss läkares tjänsterum saknar därvid betydelse. Har uppgift om upptagningen antecknats i patientjournal eller annat register, kan det inte råda något som helst tvivel om att upptagningen är allmän handling. Fall kan emellertid tänkas i vilka upptagningen inte blir allmän handling. Så t.ex. torde en upptagning som en läkare utför på egen bekostnad eller för medel som läkaren har erhållit i form av anslag från utomstående inte kunna betraktas som allmän handling hos det sjukhus eller den institution där läkaren är verksam, om upptagningen inte överlämnas till sjukhuset eller institutionen. I vilken utsträckning upptagningar av det sistnämnda slaget skall få göras är närmast en etisk fråga som det inte ankommer på mig att ta ställning till.

Frågan aktualiserades senare på nytt hos JO (JO:s ämbetsberättelse 1982/83 s. 179). Ärendet gällde då videoinspelningar som en socialförvaltning hade gjort av s.k. gruppsamtal. Förvaltningen hade begärt att enskilda biståndssökande skulle delta i gruppsamtal för att få begärd hjälp. Videoupptagningarna gjordes både i behandlingssyfte och för att användas vid utbildning. JO konstaterade bl.a. att upptagningarna hade skett efter beslut vid förvaltningen och med nämndens godkännande. Bandupptagningarna hade vidare färdigställts för senare användning. Mot bakgrund av det ovan återgivna propositionsuttalandet ansåg JO att mycket talade för att filmerna utgjorde allmänna handlingar. Förvaltningen hade för sin del hävdad att upptagningarna utgjorde "minnesanteckningar".

Avgörande för bedömningen i förevarande ärende är om filmerna är upprättade hos omsorgsförvaltningen eller om de bör anses vara P. och M. privata. Jag bortser härvid från att två filmer för närvarande finns hos förvaltningen utan inriktad bedömningen på själva principfrågan.

Den dagliga verksamheten på gården utgjorde i sig inte myndighetsutövning eller annan verksamhet där det förelegat skyldighet att enligt förvaltningslagen dokumentera verksamheten (15 § förvaltningslagen). Det kan självfallet likväl ha funnits skäl att beskriva verksamheten på lämpligt sätt bl.a. för att olika insatser skulle kunna värderas. Det har ankommit på förvaltningen att meddela erforderliga föreskrifter här-om. Några direktiv om dokumentation genom videoupptagningar synes inte ha meddelats av omsorgsstyrelsen eller ledningen för förvaltningen. Inte heller grundades de aktuella upptagningarna på något särskilt beslut av myndigheten. Enbart den omständigheten att förvaltningen nu önskar dokumentation av verksamheten på gården medför i och för sig inte att filmerna kan anses vara upprättade hos myndigheten.

Utredningen ger vidare vid handen att P. och M. med egen utrustning och av egna medel gjort filmerna. De har även själva på fritiden redigerat filmerna. Dessa omständigheter, sammantaget med att förvaltningen inte gett dem i uppdrag att göra filmerna, talar för att filmerna inte upprättats hos myndigheten och att de därför inte heller är att anse som allmänna handlingar (jfr bl.a. prop. 1979/80:2 s. 172). Å andra sidan har inspelningarna skett på arbetstid. Syftet med filmerna har enligt klagandena varit bl.a. att stärka de enskilda utvecklingsstörda självförtroende m.m. Detta ändamål synes i sig utgöra en del av syftet med omsorgsförvaltningens arbete och verksamhet för de utvecklingsstörda (3 § omsorgslagen). P. och M. har i sitt arbete haft att verka för bl.a. detta delmål. Med hänsyn härtill framstår det inte främmande hävda att filmerna bör betraktas vara gjorda i deras tjänst.

Det har således funnits visst fog för förvaltningens ståndpunkt att filmerna har karaktären av allmänna handlingar. Ytterst ankommer emellertid den prövningen på domstol.

Förvaltningens agerande för att få ta hand om filmerna

Av regeln i 2 kap. 14 § första stycket TF följer att endast myndigheter kan förvara allmänna handlingar. En allmän handling kan i princip inte upphöra att vara allmän handling. Om en myndighet lånat ut en allmän handling blir den i princip skyldig att återkräva den om någon begär att få se handlingen. Det gäller för myndigheten att skapa särskilda rutiner för hanteringen av allmänna handlingar. Beträffande de nu anförda frågorna hänvisar jag till bl.a. Kulturdepartementets promemoria Ds 1993:49, Förvaring av allmänna handlingar hos andra organ än myndigheter, s. 25 f.

Mot bakgrund av det nu anförda och på grund av förvaltningens ställningstagande rörande videoupptagningarna framstår det som naturligt att förvaltningen önskar bestämma rörande förvaringen av filmerna. Förvaltningens vägran att lämna ifrån sig de två filmerna som finns

hos den och kravet att erhålla de övriga filmerna är en följd av förvaltningens inställning rörande filmernas karaktär av allmänna handlingar. Det finns inte skäl för mig att här närmare uttala mig om förvaltningens handlande i denna del.

Förvaltningens agerande mot att G., C. och Y. skulle få kopior av filmerna m.m.

Sekretess gäller enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilda hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Samma sekretess gäller i bl.a. verksamhet som avser särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda och därmed likställda (7 kap. 1 § andra meningen sekretesslagen). Denna sekretess reglerar således utlämnande av uppgifter. Att visa en film om omsorgsverksamheten torde, i den mån enskilda omsorgstagare förekommer i filmen, kunna anses innebära röjande av uppgift för vilken sekretess gäller. Det finns emellertid, med undantag av t.ex. fotografering av militära anläggningar m.m., inte några lagar eller författningar som hindrar att någon tar ett fotografi. Detta gäller även när dokumentation avser enskilda personer på bild. Möjligheten att ta bilder gäller både för befattningshavare inom myndigheten och utomstående. När det gäller fotografering i myndighetens lokaler eller dokumentation av en verksamhet ankommer det på myndigheten att vid behov meddela närmare föreskrifter. Härvid gäller det för myndigheten att fästa särskild vikt vid den enskildes intressen så att dennes integritet inte blir kränkt.

De problem som gäller vid fotografering inom omsorgen har motsvarigheter inom bl.a. hälso- och sjukvården samt socialtjänsten.

När det gäller besök av massmedier i inrättningar enligt omsorgslagen anför Socialstyrelsen i sina allmänna råd, 1985:3, Integritet, s. 19 följande.

När det gäller besök av representanter från massmedia tillämpar varje landsting sina egna regler. Dessa brukar innebära att föreståndaren för inrättningen skall vända sig till vårdchefen eller ordföranden i omsorgsstyrelsen om han är tveksam till besöket. Om en massmediarepresentant vill fotografera eller filma på inrättningen bör man beakta följande:

Det är föreståndaren som ansvarar för att största möjliga hänsyn tas till den utvecklingsstördes integritet. Vid specialistsjukhus har överläkaren motsvarande ansvar. Inför ett besök bör föreståndaren/överläkaren be pressens representanter att själva eller genom personalen fråga varje utvecklingsstörd person om han vill bli fotograferad. Det förutsätts att ingen fotografering sker mot den utvecklingsstördes vilja och att den som inte kan samtycka inte fotograferas. Om det visar sig att detta inte respekteras, får man avbryta intervjun eller fotograferingen. Om den utvecklingsstörde tillåter det kan hans namn publiceras, i annat fall bör namnet inte publiceras.

Härvid kan jag även hänvisa till bl.a. JO:s beslut den 31 augusti 1982, dnr 2127-1982, Ärendet gällde en fritidsaktivitet, en hajk, som en

socialförvaltning ordnade för sex pojkar som var aktuella inom socialtjänsten. En ledare bad en tidning att göra ett reportage rörande hajken. JO uttalade efter företagen utredning bl.a. följande.

I ärendet föreligger olika uppgifter om huruvida de närvarande samtyckt till att reportage gjordes och att bild togs av de deltagande ungdomarna med utsättande av deras namn. Jag har inte funnit skäl att ytterligare utreda denna fråga. Det framgår nämligen av utredningen att ungdomarna, eller deras föräldrar, i vart fall inte i förväg tillfrågats om de var villiga att medverka i reportaget. Enligt min mening var det klart olämpligt att kalla tidningen till ett reportage rörande hajken utan att först ge ungdomarna, och eventuellt även föräldrarna, möjlighet att ta ställning till om de ville medverka i reportaget. Endast genom att ge de berörda personerna en sådan möjlighet hade man ju kunnat undvika risken av att sekretesskyddade uppgifter skulle röjas.

När förvaltningen själv av olika skäl filmar eller fotograferar verksamheten är det viktigt att hänsyn tas till de enskilda omsorgstagarna. Härvid kan erinras om 3 § andra stycket lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda där det sägs att verksamheten skall vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmande och integritet. I denna del hänvisar jag till bl.a. JO:s beslut den 30 december 1992, dnr 3902-1991, som gällde fotografering av de sanitära förhållandena i en gruppbostad. Kritik riktades i detta särskilda fall inte mot förvaltningen bl.a. med beaktande av att några enskilda personer inte fanns på bilderna eller att det inte på annat sätt framgick från vilken lägenhet fotografierna hade tagits.

Särskilda problem uppkommer när enskilda befattningshavare tar bilder av verksamheten men där fotograferingen eller filmningen inte skall användas i verksamheten eller utgöra en del av dokumentationen därav. Några entydiga riktlinjer för sådana privata fotografier kan inte anges. Det är angeläget att all privat fotografering sker under hänsynstagande till enskilda som på ett eller annat sätt kan beröras av bilderna. Härvid vill jag hänvisa bl.a. till JO:s beslut den 22 oktober 1986 i ärende dnr 1628-1986. I det fallet hade en skötare vid ett sjukhus tagit fyra fotografier av sina arbetskamrater och en vårdtagare. Hans avsikt var att belysa sin arbetssituation. JO uttalade efter företagen utredning bl.a. följande.

Det är självfallet i hög grad olämpligt att personal inom sjukvården fotograferar patienter, om inte patienten uttryckligen samtycker därtill. Även om samtycke erhålls skall sjukvårdspersonalen iakta återhållsamhet i en för integriteten så känslig fråga som fotografering.

Det föreligger, som redan berörts, problem från bl.a. sekretess- och integritetssynpunkt när en myndighet filmar/fotograferar inslag i den egna verksamheten. Filmupptagningar förekommer bl.a. för undervisnings- och informationsändamål. Rörande de frågor som kan uppkomma kan jag hänvisa till bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1983/84 s. 242 som rörde en film inom sjukvården om en pojke som under moderns graviditet skadats av hennes alkoholmissbruk och JO:s ämbetsberättelse 1986/87 s. 195 som gällde fotografier som togs vid hembesök hos en

patient inom den psykiatriska vården (se även bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1979/80 s. 285 om användande av videoteknik inom den psykiatriska vården och JO:s ämbetsberättelse 1982/83 s. 179 om inspelning av s.k. gruppsamtal i ärende angående ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen).

I omsorgslagen betonas att utvecklingsstörda genom omsorgerna skall ges möjlighet att leva som andra och i gemenskap med andra. Verksamheten skall vara inriktad på att utveckla den enskildes egna resurser. När omsorgsförvaltningen ordnar olika aktiviteter torde få kunna rikta någon anmärkning mot att en enskild som har kamera tar egna fotografier. Jag kan i princip inte heller se något hinder mot att en befattningshavare vid förvaltningen tar fotografier för att de enskilda skall kunna få ett minne, t.ex. från någon utflykt eller annan aktivitet som förvaltningen ordnar. Det blir dock här, som i många likartade fall, en fråga om överväganden i de enskilda fallen och det synes knappast vara möjligt att ange några generella riktlinjer. Frågan är sådan att den i första hand bör diskuteras med de enskilda och deras gode män/förvaltare. Härvid noterar jag att detta även, enligt uppgift i remissvaret, synes vara förvaltningens rutin.

Förvaltningen anser att det på grund av sekretess förelegat hinder mot att lämna kopior av filmerna till G., C. och Y.

Sekretessen gäller till skydd för de enskilda omsorgstagarna. Såsom sekretessregeln är utformad gäller en presumtion för sekretess. Sekretessen gäller dock inte mot den enskilde (14 kap. 4 § sekretesslagen). Han kan medge att uppgift får lämnas ut. Om det genom en film röjs uppgifter som rör flera omsorgstagare måste alla lämna sitt samtycke innan filmen sprids eller visas för någon utomstående.

P:s och M:s möjlighet att själva sprida filmerna har således varit begränsad. Även om filmerna skulle anses tillhöra dem har de som tidigare sagts sekretess för sin kännedom om de enskilda berörda utvecklingsstörda.

I förevarande fall togs frågan om samtycke från gode männen upp. Inhämmande av samtycken kom dock inte att fullföljas. Det ligger i sakens natur att frågan om kopiering/utfående av filmerna i första hand bör väckas av de berörda. Om de inte uttrycker någon önskan att få ta del av filmerna synes det inte särskilt angeläget för förvaltningen att utan vidare ta initiativ i saken. Jag finner inte skäl rikta någon kritik mot förvaltningen för dess handlande i denna del.

Fråga om skyldighet för sjukhus att på begäran av polismyndighet lämna ut uppgifter rörande skada på barn

(Dnr 3624-1993)

Enligt en notis införd den 15 oktober 1993 i tidningen Expressen hade polisen vägrats få ut uppgifter från Skene lasarett om hur en tioårig flicka blivit skadskjuten i ansiktet med blyhagel. Biträdande lasarettssdirektören June Dryselius hade hänvisat till sekretesslagen.

JO beslöt att ta upp saken till utredning och att inhämta yttrande från sjukhusdirektören, Skene lasarett. I remissvar hänvisade styrelsen för lasarettet i Skene till ett av chefsjuristen Christer Karphammar upprättat yttrande med följande innehåll.

En tioårig flicka kom till vårt lasarett i Skene vid 17.30-tiden onsdagen den 13 oktober. Flickan hade fyra sår i ansiktet och ett i låret orsakat av hagelskott. Skadorna bedömdes som mycket lindriga. Skadorna hade enligt vad som framkom åsamkats flickan då hon befunnit sig i skogen och lekt samtidigt som rådjursjakt pågick.

Radio och press begärde uppgifter av lasarettet om olyckan. Modern till flickan uttryckte mycket klart att hon inte ville att några uppgifter lämnades till radio eller press. Under torsdagen den 14 oktober kontaktades lasarettet av polismyndigheten i Kinna telefonledes. Man ville ha uppgifter om olyckshändelsen och flickans skador. Polisen fick via en läkare uppgifterna att skadan var lindrig, att modern till flickan inte ville göra anmälan och att läkarnas bedömning var att skadorna åsamkats genom en ren olyckshändelse. Läkaren fick besked från polisen att man var nöjd med uppgifterna. Senare under dagen den 14 oktober fick lasarettet en skriftlig begäran om uppgifter från polismyndigheten. Lasarettsledningen lämnade ut begärda uppgifter under morgonen fredagen den 15 oktober.

Den 25 november 1993 innehöll Borås Tidning en artikel med rubriken JO utreder lasarettets handlande. Enligt artikeln hade polisen vid sina kontakter inte fått några uppgifter alls då händelsen enligt landstingets jurist inte var av den karaktären att läkaren var skyldig att lämna uppgifter. Först dagen efter, sedan polisen faxat in en begäran, hade sjukhuset ändrat sig och lämnat ut de begärda uppgifterna. Med anledning av innehållet i artikeln inhämtades upplysningar i saken från Polismyndigheten i Kinna. Polismästaren Lennart Berle lämnade följande upplysningar.

Torsdagen den 14 oktober 1993 omkring kl 09.30 träffade jag i polishuset en journalist som frågade vad polisen tänkte göra i fallet med den skjutna flickan. Händelsen var då helt obekant för mig och jag tog reda på att vakthavande befäl inte hade fått tillfredsställande upplysningar vid förfrågan hos lasarettet i Skene. Under dagen gjordes olika försök att skaffa fram fakta såsom framgår av redogörelsen från chefen för kriminalsektionen, Sören Svensson.

I motsats till chefsjuristen Christer Karphammar anser jag inte att polisen varit nöjd med uppgifterna. Det var först efter vår skriftliga begäran som adekvata uppgifter lämnades. Jag anser inte heller att de faktiska skadorna kan läggas till grund för en bedömning om polisen skall få uppgifter eller ej. Av rättsintyg framgår att det bland annat varit genomgående sårskador i pannan och genom överläppen. En något annorlunda träff hade kunnat orsaka betydligt allvarligare skador. Av utredningen i K-ärende — — — framgår också att skytten sett flickan och ropat åt henne att lämna en körväg och gå in på en sidoväg eftersom han hör att drevet närmar sig den plats där han står på pass. Strax efteråt kommer ett rådjur ut och han skjuter. Tyvärr har flickan vänt åter och blir träffad på ca 80 meters håll. Det har inte varit fråga om en lekande flicka som skytten varit ovetande om.

Åklagaren har ännu icke meddelat sitt beslut.

Av Sören Svenssons redogörelse framgår i huvudsak följande. På morgonen den 14 oktober 1993 kontaktade vakthavande befäl per

telefon lasarettet i Skene för en förfrågan rörande den aktuella händelsen. Behandlande läkare vägrade lämna ut några uppgifter samt uppgav att han samrått med landstingets jurist. En minnesanteckning upprättades. Omkring klockan 16 tillställs ledningen för lasarettet ett telefax med begäran om uppgifter eftersom misstanke om brott mot någon som inte fyllt 18 år förelåg. Påföljande morgon fick Sören Svensson de begärda uppgifterna per telefon varefter utredning kunde inledas. I telefaxet angavs att det rörde misstanke om brott enligt 3 kap. brottsbalken samt åberopades 14 kap. 2 § femte stycket SekrL.

JO Norell Söderblom anförde i beslutet den 11 januari 1994 följande.

Inom hälso- och sjukvården råder enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen (SkrL) sekretess för uppgifter som rör den enskilde patienten. Som regel kan inga uppgifter rörande patientens hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden utan patientens medgivande lämnas ut till andra, vare sig det gäller enskilda eller myndigheter. Sekretessen enligt 7:1 viker emellertid i vissa, i olika författningsrum särskilda angivna situationer. I 14 kap. 2 § femte stycket SekrL föreskrivs sålunda att sekretess enligt 7 kap. 1 § SekrL inte utgör hinder mot att uppgift som angår misstanke om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot någon som inte har fyllt 18 år lämnas ut till åklagarmyndighet eller polismyndighet. Av 15 kap. 5 § SekrL följer vidare att myndighet på begäran av annan myndighet skall lämna ut uppgift som den förfogar över i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Uppgiften om att flickan träffats av ett hagelskott ger anledning till misstanke om brott enligt 3 kap. brottsbalken. Något hinder enligt 7:1 mot att lämna ut de begärda uppgifterna till polisen kan därför enligt min mening inte ha förelegat.

Från sjukvårdens sida har man i detta ärende gjort gällande att polisen förklarat sig nöjd med de uppgifter man fått under torsdagen den 14 oktober. Polismästaren har emellertid för sin del uppgivit att polisen inte fått de begärda uppgifterna och hänvisat till en dokumentation enligt vilken sjukhuset vägrat lämna ut uppgifter på grund av sekretess. Med hänsyn till att sjukhuset påföljande dag lämnade ut de begärda uppgifterna finns det inte tillräckliga skäl för mig att driva utredningen vidare, utan jag nöjer mig med att konstatera att det ålegat sjukhuset att lämna ut samtliga begärda uppgifter redan efter den första framställningen från polisens sida.

Med den kritik som ligger i detta uttalande avslutas förevarande initiativärende.

(Dnr 3680-1993)

I en anmälan till JO riktade journalisten Tommy Johansson kritik mot Primärvårdsförvaltningen i Jämtlands läns landsting bl.a. mot att han vägrats att få kopia av vissa handlingar som han erbjöds att ta del av på förvaltningen.

JO Norell Söderblom konstaterade i beslut den 16 mars 1994 att förvaltningen inte varit skyldig att lämna ut de omfrågade handlingarna eftersom de inte var att anse som allmänna samt anförde följande.

Förvaltningen har erbjudit Tommy Johansson att få ta del av handlingarna på stället men vägrat honom att få kopior under hänvisning till att den rätten enbart avsåg allmänna handlingar.

Den fråga som härvid uppkommer är om det förhållandet att en utomstående får del av en handling på stället innebär att handlingen därigenom får anses expedierad enligt 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen och till följd därav blivit allmän.

Vad som avses med expedierad är inte närmare definierat i tryckfrihetsförordningen. Klart är dock enligt förarbeten, praxis och doktrin att en handling inte under alla omständigheter anses expedierad för att en person som inte direkt tillhör myndighetsorganisationen får del av den. S.k. delning anses sålunda inte utgöra en expedition i tryckfrihetsförordningens mening. Med delning avses att man under beredningen av ett ärende tar del av synpunkter från olika experter. Den juridiska konstruktionen är här närmast att experten genom delningen knyts som sakkunnig till myndigheten.

Å andra sidan visar rättspraxis att varje översändande av en handling eller kopia av handlingen till en utomstående, som inte kan anses hänförlig till delningskretsen utgör en expedition.

Enligt min mening skulle det inte vara konsekvent att tillmäta sättet på vilket den utomstående får del av en handling betydelse för tolkningen av ordet "expedierad". Det centrala för bedömningen måste vara om handlingen faktiskt tillhandahålls en utomstående, inte om den rent geografiskt — i original eller kopia — förflyttas från myndigheten. Det motsatta synsättet skulle bl.a. kunna leda till att representanter för allmänhet eller medier behandlas olika, vilket uppenbarligen skulle stå i strid mot den i regeringsformen föreskrivna principen om allas likhet inför lagen.

Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen (2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen). Har en myndighet medgett att en utomstående får del av en handling på stället får den — mot bakgrund av vad jag här uttalat om innebörden av "expedierad" — därmed anses ha fattat beslut om att handlingen skall bli allmän. En skyldighet att också tillhandahålla kopia av handlingen har då uppkommit. Att det måste bli denna konsekvens av ett positivt besked i utlämnande frågan följer enligt min mening av kravet på att ett avslagsbeslut med besvärshänvisning ofördröjligen skall meddelas vid ett negativt besked.

En vägran att utlämna kopia av en allmän handling är överklagbar på samma sätt som en vägran att utge en allmän handling (jfr RÅ 1982 2:50). Det hade således i detta fall ålegat förvaltningen att meddela ett beslut med besvärshänvisning.

Jag anser således sammanfattningsvis att förvaltningen förfarit felaktigt genom att vägra lämna Tommy Johansson en kopia på de efterfrågade handlingarna. Frågan är emellertid av den karaktären att det ytterst ankommer på domstol att besvara den och jag nöjer mig därför med den redovisning av min syn på rättsläget som jag nu lämnat.

Frågor rörande yttrande- och meddelarfrihet för personal vid en kommunal vårdcentral

(Dnr 2236-1993)

Den 1 januari 1992 tog Socialnämnden i Kävlinge kommun över ansvaret från landstinget för den s.k. primärvården i kommunen under en försöksperiod om fem år. I april 1992 beslutade socialnämnden om en delvis ny inriktning på verksamheten. Mellan kommunen och vissa anställda uppkom vid denna tid en konflikt rörande bl.a. arbetsförhållandena vid vårdcentralen.

I ett brev till JO ifrågasatte I.O. om kommunen otillbörligt försökt hindra de anställda vid vårdcentralen från att offentligt kritisera organisationsförändringarna och dess verkningar. Hon åberopade därvid ett antal tidningsartiklar.

I.O:s anmälan remitterades till Socialnämnden i Kävlinge kommun för utredning och yttrande. I ett svar, som upprättats av socialchefen Anette Feldt, anförde nämnden följande.

Anmälan tar upp ett flertal exempel på tidningsartiklar som under våren -92 fört fram att personalen inom socialnämndens verksamhetsområde förvägrats att yttra sig. I anmälan finns även nämnt andra lösryckta episoder från Kävlinge och även andra kommuners verksamheter, men med samma frågeställning i botten — hur hanteras personalens rätt att föra fram sina åsikter.

Kävlinge kommun tog 1992-01-01 över ansvaret för primärvården i Kävlinge för en försöksperiod på 5 år, t o m 1996-12-31.

Beslutet om att Kävlinge blev försökskommun kom i november -91 och det fanns en osäkerhet om avtalet fram till dess. 1992-01-01 gick ansvaret för all personal över till kommunen och det fanns då en positiv förväntan från båda håll. Några stora och tydliga planer fanns inte för försöket, utan tanken var att primärvården skulle bli en naturlig och integrerad del inom socialnämndens verksamhet. Formerna skulle få växa fram.

I april -92 lade socialnämnden fast en ny inriktning för hela sin verksamhet. Man ville att satsningar skulle göras på det förebyggande arbetet. Man ville stärka människors friska sidor och uppmuntra till ett större egenansvar. Med ett mera medvetet förhållningssätt från personalen ville politikerna arbeta för att minska vårdbehovet på sikt.

I samband med att verksamheterna skulle informeras om socialnämndens beslut, utgick en kallelse till alla s k platschefer om ett informationsmöte med flera av socialnämndens politiker. Mötet var riktat till alla verksamheternas chefer för att dessa skulle få nödvändig information. Till detta möte ville även annan personal från en av vårdcentralerna gå, vilket de ej tilläts. Några anställda där infann sig ändå, och efter mötet förklarade chefsöverläkaren att de ej följt givna direktiv, men någon ytterligare påföljd föranledde ej detta. Detta möte måste vara det möte som anmälaren refererar till, dock skedde det hela i april och ej i september.

Socialnämndens inriktning togs emot mycket blandat av den f d landstingspersonalen. Några mycket tongivande personer startade en aktiv "kampanj" mot inriktningen. Man menade att politikerna inte förstod sjukvårdsfrågor och att sjukvården skulle få stå tillbaka för det förebyggande arbetet.

Under stor del av 1992 fördes diskussioner som ibland fick märkliga proportioner. Några anställda sammankallade pensionärsföreningar för att informera om den kommande försämrade sjukvården och någon läkare informerade anhöriga på sjukhem om neddragningar och försämringar. Samtidigt fördes också en del diskussioner i pressen.

För att kunna få rätt belysning på dessa många aktioner bör berättas att Kävlinge vårdcentral, med ca 50 anställda, har dragits med stora personalproblem under de senaste 10–15 åren. Det finns stora motsättningar mellan grupper av personal och kännetecknande har varit, att man vägrat att låta sig styras, utan olika personer har satt sin prägel på förhållandena där. Dessa motsättningar är också kända bland befolkningen i Kävlinge. Det var också där som alla socialnämndens beslut misstolkades och ej efterföljdes. De övriga primärvårdsenheterna var mera intresserade av fortsättningen.

Mycket tid lades av socialnämndens ordförande och undertecknad för att möta personalen på vårdcentralen. Både vi och chefsöverläkaren försökte förtydliga fattade beslut och lyssna av personalens synpunkter.

Vid det mötet som nämns i anmälan kom en diskussion upp huruvida det var lämpligt att t ex uppmana anhöriga och personal att demonstrera och protestera mot neddragningar som ej ens var föreslagna. Härvid framförde socialnämndens ordförande, att om man var anställd skulle man följa fattade beslut. Det fanns inga förbud på kontakter med pressen och andra, men det framfördes från oss ansvariga, att problemen på vårdcentralen borde lösas där och ej i massmedia.

I samband med övertagandet av primärvården fanns hos oss tidigare kommunalt anställda en positiv och smått förväntansfull inställning till denna nya verksamhet. Vi var mycket medvetna om att det fanns frågor som var nya för många av oss inom kommunen, och där fanns också en lyhördhet mot personalen.

Information är mycket svårt, och i våra kontakter under våren -92 med framförallt personalen på vårdcentralen i Kävlinge, möttes olika kulturer. Det vi väntat på i form av yrkeskulturkrockar blev istället en kulturkrock vad gäller närhet till beslutsfattare och direkta diskussioner. Efter att under många år ha följt sina egna beslut enbart, fanns det nu krav på att följa socialnämndens beslut direkt.

Från ansvariga, både politiker och tjänstemän, finns i Kävlinge en självklar inställning till att personalen skall föra fram sina åsikter och kunna påverka sin arbetssituation. I olika sammanhang har förts fram att personalen får ifrågasätta och diskutera. Det finns dock krav på, att om man går ut offentligt, skall man gå ut med korrekta uppgifter och inte vilseleda debatten med oriktiga påståenden. Det finns också krav på, att när besluten väl är tagna, skall dessa efterföljas lojalt. Detta innebär inte att ett beslut inte får diskuteras även efter det är fattat.

Vi har under 1992 sett hur man från vårdcentralen effektivt lyckats förhindra allt förändringsarbete genom att skriva skrivelser till olika instanser och genom att bortse från direktiv.

Den kommunala ekonomin kräver idag att vi arbetar medvetet och effektivt och här är självklart en positiv personal den viktigaste hörnstenen. Relationerna mellan ledning och vårdcentralens personal är idag annorlunda. Fortfarande kvarstår interna problem där, men relationerna till de flesta bland personalen är idag mycket positiva.

Sammanfattningsvis kan sägas, att de uppgifter som finns i anmälan till JO bygger på, dels halva bilder av verkligheten och dels på de problem vi haft under inledningsskedet av primärvårdsförsöket.

Uppgifterna om munkavle och att personalen tystats har dock fört fram diskussionen om vikten av öppenhet inom organisationen. Från ansvarigt håll trycker vi på personalens yttranderätt, kombinerat med ansvarstagande för beslut som är fattade. Beslut som går emot personalens uppfattning kan dock alltid upplevas negativt, men måste dock accepteras.

Efter att socialnämnden avgett sitt svar skrev distriktsläkaren G.P. vid Vårdcentralen i Kävlinge ett yttrande över socialnämndens svar till JO. Hon gjorde därvid gällande att hon och annan personal blivit utsatta för påtryckningar när de protesterat mot förändringarna av verksamheten m.m.

Med anledning av G.P:s brev begärdes ett förnyat yttrande från socialnämnden. Därvid angavs att nämnden i första hand skulle beröra vissa angivna delar av G.P:s brev.

I sitt nya svar anförde socialnämnden följande.

I den ursprungliga anmälan till JO finns uppgifter om att personal inom socialnämndens verksamhet brutit mot yttrandefriheten samt begått tjänstefel. I tidigare insänt yttrande finns en beskrivning av bakgrunden till att det förts en diskussion beträffande yttrandefriheten i Kävlinge. Socialnämnden vidhåller i detta yttrande, att någon begränsning i anställdas yttrandefrihet aldrig funnits. Ej heller finns några sakliga grunder för att tjänstefel skulle ha begåtts.

G.P., distriktsläkare i Kävlinge, har haft synpunkter på tidigare avgivet yttrande i frågan och JO begär härmed yttrande över vissa av hennes uppgifter.

— I brevet nämns Dr G. och en presskonferens som åtföljs av hotelser från chefsöverläkare Per Pihlblad. Episoden beskrivs även i socialnämndens första yttrande. Inget av G.P:s exempel ger en korrekt beskrivelse av händelserna. Ingen har förbjudits att uttala sig till pressen, men det har framförts från ledningen att problemen borde debatteras inom organisationen i första hand. Socialnämndens ordförande uttalade vid ett möte, att om Dr G. fortsatte att föra ut felaktig information till anhöriga och patienter på kommunens sjukhem, så skulle arbetsrättsliga åtgärder diskuteras. Bakgrunden var, att Dr G. trots klarlägganden, envist fortsatt att skrämma upp både personal, patienter och anhöriga med felaktiga och missuppfattade uppgifter om socialnämndens beslut.

— Nästa uppgift från G.P. handlar om ett möte som G.P. samt några ytterligare från vårdcentralen arrangerat för pensionsföreningarna i Kävlinge. Mötet som länge hölls hemligt för ansvariga väckte stor bestörtning då denna personalgrupp tidigare förvrängt uppgifter om den inriktning som socialnämnden beslutat om. De hade bl a fört fram att sjukvårdspersonal ej längre skulle få arbeta med sjukvårdsfrågor i Kävlinge och det fanns en risk att många pensionärer skulle bli mycket oroade av sådan felaktig information. Eftersom mötet hölls på fritid, kunde det självklart ej förbjudas, och så skedde ej heller. Några hotelser från Per Pihlblads sida säger han sig aldrig ha uttalat.

— G.P. kallades för samtal med undertecknad och socialnämndens ordförande. Då G.P. ofta påstått att hon blivit illa bemött, ombads även personalchefen samt hennes fackliga företrädare att närvara vid samtalet. Utgångspunkten för samtalet var att hitta en samarbetston med G.P., eftersom hon uppfattades som destruktiv på vårdcentralen. Vid

det första mötet vägrade hon att säga något alls, utan skrev enbart ner allt som fördes fram, och någon diskussion gick aldrig att föra. Vid nästföljande samtal visade hon sig helt oförstående till de anmärkningar som framfördes mot henne. G.P. har aldrig hotats på något sätt, men hon har upplysts om att hon som anställd måste följa fattade beslut och uppföra sig väl mot övrig personal och patienter. Hennes advokat hade vid mötet inget att erinra mot det som blev framfört till G.P. eller på vilket sätt det framfördes.

— I december 1992 kallades hela personalen till möte för att diskutera igenom de svårigheter som fanns. Vissa av läkarna hade många synpunkter på vad som skulle diskuteras, om de ville komma etc. På detta uteslöts läkargruppen vid mötet den dagen, för att kallas vid ett senare tillfälle. Det visade sig också bra att inledningsvis dela grupperna, eftersom relationerna vissa läkare—övrig personal var mycket dåliga. Mötet mottogs mycket positivt och en grund för förståelse mellan ledningen och vårdcentralens personal lades. Tonen på mötet var absolut inte hotfull eller formell.

— Några förbud att diskutera annat än socialnämndens förslag har aldrig funnits. Däremot kräver vi, att de anställda i sin tjänsteutövning, följer fattade beslut.

— — —

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 16 maj 1994 följande.

I 2 kap. 1 § 1 regeringsformen (RF) sägs att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, varmed avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt, meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Den enskilde tillförsäkras även bl.a. mötesfrihet och demonstrationsfrihet (punkterna 3 och 4 samma stadgande). Begränsning av rättigheterna får ske genom lag (2 kap. 12 § RF). I tryckfrihetsförordningen (TF) anges att var och en har rätt att, då ej annat särskilt anges i förordningen, i vad ämne som helst meddela uppgifter och underrättelser för offentliggörande i tryckt skrift (1 kap. 1 § tredje stycket TF). Myndighet eller annat allmänt organ får inte efterforska den som lämnat sådant meddelande. Undantag från detta förbud finns dock när det gäller vissa angivna brott (3 kap. 4 § TF). En reglering motsvarande den i tryckfrihetsförordningen finns för lämnande av uppgifter till radio och television i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).

Lagregleringen ger offentligt anställda samma skydd som andra medborgare. En offentligt anställd kan således som alla andra ge uttryck för sin uppfattning även rörande den egna myndighetens verksamhet. I sekretesslagen (SkrL) finns regler som begränsar de offentligt anställdas rätt att yttra sig om vad han fått veta i samband med sin tjänst. I t.ex. 6 kap. SkrL finns regler om sekretess med hänsyn till det allmännas ekonomiska intressen och i 7 kap. SkrL anges regler om sekretess av hänsyn till enskildas personliga förhållanden. I 16 kap. SkrL föreskrivs vissa inskränkningar i den s.k. meddelarfriheten. De senare reglerna saknar dock intresse här.

Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen anger är ett skydd gentemot "det allmänna". Det allmänna innefattar t.ex. kommunernas valda församlingar och förvaltningsorgan. Skyddet innebär att en myndighet inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot en tjänsteman hos myndigheten för att han eller hon använt sig av sin

grundlagsskyddade rätt att yttra sig i massmedier eller på annat sätt gett uttryck för sin uppfattning. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att den anställda använder sig av sina rättigheter. En arbetsgivare kan således inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall söka påverka arbetstagaren i fråga om det sätt på vilket friheterna använts. Undantag gäller bara för det fall att ingripandet har stöd i lag.

Den anställdes yttrandefrihet innebär emellertid inte att arbetsgivaren inte äger ställa krav på att arbetsuppgifterna fullgörs även om detta innebär en faktisk begränsning av den anställdes möjlighet att just då begagna sig av yttrandefriheten. Kommunen torde som arbetsgivare vidare kunna fordra bl.a. att brukarna av kommunens service inte får känna att de utsätts för påtryckningar från de anställda och att personalen inte tar arbetstid i anspråk för insamling eller handläggning av namnlistor m.m. (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 492).

I förevarande fall uppstod uppenbarligen en påtaglig konflikt mellan kommunen och viss personal vid vårdcentralen. De närmast berörda har olika uppfattningar rörande vad som sagts vid olika möten m.m. Det är svårt att utifrån utredningen i ärendet bilda sig en klar uppfattning om vad som förekommit. Sedan socialnämnden yttrat sig över innehållet i G.P:s brev hit har det gått mellan ett och nästan två år från de aktuella händelserna. Med hänsyn till den tid som förflutit framstår det inte som särskilt troligt att jag genom att på nytt infordra yttrande från socialnämnden eller annan myndighet kan bringa ytterligare klarhet i vad som förekommit. Jag har därför inte funnit det meningsfullt att fortsätta utredningen.

Vad som förekommit i ärendet föranleder följande synpunkter.

Vid ett möte efter den omtalade presskonferensen i april 1992 synes företrädare för socialnämnden ha framfört bl.a. att arbetsrättsliga åtgärder skulle vidtas mot en läkare om denne fortsatte att föra ut felaktig information och därigenom skrämma patienter och andra. Som anförts ovan kan en myndighet inte hindra anställda från att uttala sig i massmedier eller på annat sätt offentligt ge uttryck för sin mening. Detta hindrar dock inte att myndigheten har rätt att i massmedier eller på annat sätt bemöta debattinlägg och rätta uppgifter som myndigheten anser som felaktiga. Det är dock i allmänhet inte tillåtet för myndigheten att hota de anställda med repressalier för att de framfört en uppfattning, även om myndigheten skulle anse att de lämnade uppgifterna är felaktiga. Det nu aktuella påtalet från arbetsledningen innebar enligt min mening, såvitt utredningen visar, en icke tillåten åtgärd för att förhindra en anställd från att utnyttja sin yttrandefrihet.

Jag noterar att nämnden i sitt yttrande den 17 augusti 1993 rent allmänt förklarat att myndigheten när anställda offentliggör uppgifter kräver att uppgifterna är korrekta och att den enskilde inte försöker vilseleda debatten. Med hänsyn till nämndens ansvar är det i och för sig begripligt att nämnden inte stillatigande åser att felaktiga uppgifter sprids rörande verksamheten. Det är likväl, som anförts ovan, i allmänhet inte tillåtet för nämnden att genom påtryckningar mot de anställda försöka styra den information som de lämnar. Härvid måste

även beaktas att det ofta är svårt att rent objektivt bedöma vad som är rätt och fel, t.ex. vilka effekter ett kommunalt beslut kan komma att medföra. Nämnden är i allmänhet hänvisad till att tillrättalägga felaktiga eller vilseledande uppgifter på annat sätt än genom att kritisera personal som offentligt gett uttryck för sin uppfattning.

Det är i och för sig självklart att om en anställd har en från sin arbetsgivare avvikande uppfattning, som han i kraft av sin yttrandefrihet ger uttryck för, måste han ändå i sin tjänsteutövning följa arbetsgivarens beslut och direktiv. På så sätt är han skyldig att vara lojal mot arbetsgivaren.

G.P. har i sitt brev återgett exempel på uttalanden från arbetsgivaren att de anställda inte skulle vara lojala mot arbetsgivaren genom att de på olika sätt utnyttjat sin yttrandefrihet/meddelarfrihet. Motsvarande innebörd kan med hänsyn till omständigheterna tilläggas arbetsgivarens uppmaning att lösa konflikter internt i stället för i massmedierna. Ett sådant uttalande kan av den anställda uppfattas som en anmodan att avhålla sig från att med en journalist uttala sig om förhållandena på sin arbetsplats. Att sådana uttalanden förekommit får stöd av de i ärendet ingivna tidningsartiklarna. Genom sådana uttalanden får myndigheten anses otillåtet ha begränsat de enskildas meddelarfrihet. Med anledning av vad som framkommit i denna del vill jag även påpeka att det inte utan vidare kan tillåtas att företrädare för myndigheten gör uttalanden som förmedlar den uppfattningen att om en arbetstagare gör bruk av t.ex. sin yttrandefrihet, kan det han säger komma att färga av sig på bedömningen av hans vilja att fullgöra sina arbetsuppgifter, dvs. hans lojalitet (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 493 f.).

Invändningar kan inte sällan riktas mot att arbetsgivaren kallar den anställda till samtal med anledning av uttalanden som denne gjort i t.ex. massmedierna. Myndighetens avsikt med mötet kan i och för sig vara legitimt. Det avgörande för bedömningen om myndigheten bör ha sådana samtal torde dock vara hur den anställda uppfattar saken. Att t.ex. kalla personal i underordnad ställning till utfrågningar med anledning av att de uttalat sig rörande verksamheten i en tidning kan ofta för den enskilde framstå som en repressalie (se bl.a. JO:s beslut den 17 december 1993, dnr 3413-1993). Enligt socialnämndens yttrande diskuterades vid mötena med G.P. närmast frågor som allmänt rör förhållandet mellan en arbetsgivare och en anställd. Utredningen ger inte tillräckligt underlag för att i denna del rikta någon kritik mot nämndens handlande.

Frågor rörande de offentligt anställdas yttrande- och meddelarfrihet har under senare år aktualiserats i flera ärenden hos JO. Det finns i detta som i många tidigare fall skäl att inskräpa vikten av att myndigheterna respekterar de anställdas grundlagsskyddade rättigheter även när utnyttjandet av dem medför vissa svårigheter för myndigheten. Nämnden har i sina yttranden hit förklarat sig vara medveten om vad de anställdas yttrandefrihet innebär och även uttryckt vilja att respektera personalens rättigheter i detta hänseende. Inte sällan uppkommer

dock svårbedömda gränsdragningsfall mellan tillåtna och otillbörliga åtgärder. Jag har ovan på några punkter funnit skäl att ifrågasätta nämndens agerande beträffande personalens yttrandefrihet. Även om förhållandena i detta fall delvis var speciella och ligger förhållandevis långt tillbaka i tiden utgår jag från att nämnden i eventuella framtida fall beaktar vad jag nu har uttalat.

Ifrågasatt begränsning av meddelarfriheten vid Socialförvaltningen i Älmhults kommun

(Dnr 3413-1993)

Den 30 september 1993 förekom i Aftonbladet en artikel med rubriken De kämpar för de äldres rätt till vård. Enligt artikeln skulle anställda inom äldreomsorgen i Älmhult sedan i våras ha demonstrerat vid fullmäktiges möten med anledning av nedskärningar inom äldreomsorgen. De anställda vågade emellertid inte längre visa sina ansikten vid demonstrationerna, varför de uppträdde med ansiktena täckta. Anledningen var att de anställda befارade repressalier. Två biträden hade nämligen kallats till nämndens utskott för att korsförhöras om de kritiska synpunkter de uttalat till en lokaltidning beträffande äldreomsorgen i kommunen. En av de demonstrerande skulle enligt artikeln ha uppgett att klimatet hårdnat och att politikerna försökte tysta dem som protesterade.

Det uppgavs vidare i artikeln att en ledamot i nämndens utskott skulle ha lämnat utskottets sammanträde när han fick veta att "flickorna skulle schavottera för en artikel i lokaltidningen där de framfört kritik mot nedskärningarna och berättat om förhållandena vid ett sjukhem". Ledamoten skulle ha uttalat att utskottets agerande var både kränkande och ett hot mot yttrandefriheten. Övriga ledamöter hade emellertid inte reagerat utan deltagit i förhöret. Utskottets tredje vice ordförande hade inte uppfattat samtalet som kränkande utan framhållit att de fört en lugn diskussion om vissa missförstånd i artikeln. På fråga varför rädsla ändå spritt sig bland de anställda skulle denne ledamot ha uppgett att det var beklagligt om så var fallet samt ifrågasatt om de inte borde ha gått ut med bättre information.

JO beslöt med anledning av de uppgifter som lämnades i artikeln att inhämta yttrande från Socialnämnden i Älmhults kommun. Remissen besvarades av socialnämndens ordförande Per Persson och socialchefen Christer Wessfeldt. I svaret anfördes bl.a. följande.

I en tidningsartikel i Smålandstidningen 1993-09-01 framförde ett antal anställda vid sjukhemmet att det fanns för lite personal på helgerna på sjukhemmet samt att patienterna tvingades lägga sig redan halv tre på eftermiddagen.

De anställda hänvisade också till ett antal demonstrationstillfällen i samband med fullmäktigesammanträden för att påverka politikerna i kommunen.

Socialnämnden vill framhålla att personalrepresentanter vid många tillfällen framfört önskemål om en dialog mellan politiker och personal.

Socialnämndens utskott samt socialförvaltningens ledning ombad två av personalen som uttalat sig i tidningen samt arbets- och distriktsledning att komma till utskottets sammanträde 1993-09-07 för en diskussion kring sjukhemmets rutiner.

Syftet med diskussionen var att få ett klarläggande kring personal, arbetstidsschema och läggningstider för enskilda patienter på sjukhemmet.

Vid samtalet framkom att ingen pensionär på sjukhemmet tvingades lägga sig på någon bestämd tidpunkt. Orsaken att enskilda pensionärer lades i sina sängar på eftermiddagen var av rent medicinska skäl.

Under samtalet gjordes det inga påpekanden om några inskränkningar i rätten att yttra sig. Ej heller fördes det någon som helst diskussion kring att yttra sig i massmedia eller rätten att demonstrera.

Efter samtalet framförde både personal, arbetsledning och utskottsledamöter att samtalet varit givande och frågan om personal och läggningstider nu var utagerad.

Med tanke på den misstolkning och ryktesspridning som blivit följden borde kanske utskottet kunnat besöka sjukhemmet och där tala med personal i stället för att be personal komma till ett sammanträde.

Socialnämnden beklagar djupt att ett samtal med personal på ett sammanträde tas till intäkt för att nämnden skulle hota eller kritisera yttrandefriheten.

Socialnämnden anser självklart att all personal äger rätt uttrycka sin uppfattning kring kommunens prioriteringar och verksamhetens mål och inriktning.

Socialnämnden eller socialförvaltningen har aldrig uttryckt i tal eller skrift några inskränkningar i rätten att lämna uppgifter till massmedia. Ej heller har socialnämnden eller socialförvaltningen uttryckt någon negativ kritik mot personal som i samband med kommunfullmäktige demonstrerat mot reduceringar inom äldreomsorgen.

Socialnämnden vill framhålla att varken nämnd eller förvaltning i tal eller skrift sökt påverka eller förbjuda enskilda anställda att lämna upplysningar till massmedia.

Socialnämnden förstår inte att anställda tolkat ett samtal med personal och arbetsledning som någon form av repressalier. Detta är beklagligt och har aldrig varit nämndens mening.

Socialnämndens önskan har enbart varit att klarlägga en sakuppgift i en tidningsartikel och därmed föra en dialog mellan politiker och personal.

Socialnämndens ordförande och förvaltningschefen har via massmedia uppmanat personal som upplever något som helst hot mot deras yttrandefrihet att vända sig till sina fackliga representanter som sedan i sin tur får ta upp frågan med socialförvaltningens ledning och socialnämndens ledamöter.

På JO:s anmodan har nämnden översänt kopia av sammanträdesprotokoll från socialnämndens utskotts sammanträde den 7 september 1993. Protokollet har följande lydelse.

Su § 251 Angående tidningsartikel om arbetsrutinerna på Älmhults sjukhem

Christel Sundberg, distriktschef på centrala äldreomsorgsdistriktet 2, Ulla Johansson, föreståndare Älmhults sjukhem avd 1, Stina Johansson, föreståndare Älmhults sjukhem avd 2, Christina Svensson, undersköterska, Älmhults sjukhem avd 1, Eva Nilsson, vårdbiträde, Älmhults sjukhem avd 1, samt Mona Stureson, MAS-sköterska, deltar vid sammanträdet med anledning av en artikel i lokalpressen om arbetsrutinerna på Älmhults sjukhem.

Ledamot Jan-Bertil Nilsson lämnar sammanträdet under ärendets behandling.

I tidningsartikeln framgick det att patienter på Älmhults sjukhem under helgerna läggs kl 14.30 p g a personalbrist.

Vid sammanträdet framkommer att patienter på Älmhults sjukhem läggs på eftermiddagarna p g a att de ej klarar av rent fysiskt att sitta uppe längre tider (i ett sträck). Inga patienter tvingas till sängs p g a personalbrist.

Socialnämndens utskott beslutar att lägga informationen till handlingarna.

I ett brev till JO har journalisten på den ifrågavarande lokaltidningen Smålänningen, som skrivit de artiklar som föranlett utskottets sammanträde, anfört bl.a.:

Efter artiklarna i Smålänningen kallades två av kvinnorna till utskottets sammanträde. Därefter kom ett pressmeddelande till tidningarna. I detta sägs bl.a. att alla berörda ansåg att mötet varit bra. Men från den stunden vägrade kvinnorna att uttala sig, inte ens för att bekräfta att mötet varit positivt. Vad som egentligen sades eller inte sades på mötet mellan utskott och anställda vet han inte. Frågan är väl snarast om det behövde sägas något, troligtvis var det en sådan konkret signal till de anställda ändå. Efter kallelsen till utskottets sammanträde började ett antal av de anställda att demonstrera iförda huvor.

Vid brevet hade fogats de berörda artiklarna från den 1 och 2 september 1993. En artikel hade rubriken Vården blir ett hål i väggen. Enligt artikeln befarades äldreomsorgen i Älmhult snart bara vara ett skal utan innehåll. Redan vid halvtretiden började de första äldre att läggas till sängs under helgerna. Snart skulle dessutom 25 tjänster försvinna. Ett av vårdbiträdena, Ewa Nilsson, skulle ha uttalat att smärtgränsen snart var nådd. Helgerna var enligt vad som anfördes i artikeln värst. Fyra i tjänst skulle då ta hand om 40 patienter. Klockan halv tre skulle de första läggas för natten. Ett annat vårdbiträde, Christina Svensson, hade enligt artikeln också varit kritisk till omsorgen om de äldre. Den andra artikeln hade rubriken Patienter läggs redan halv tre. Även den innefattade kritik av äldreomsorgen i kommunen.

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 17 december 1993 följande.

Som ett viktigt led i de grundläggande fri- och rättigheterna enligt grundlagarna ingår yttrandefriheten. Den utgör en förutsättning för en fri debatt om lämpligheten och riktigheten av myndigheternas handlande. Genom 2 kap. 1 § 1 p. regeringsformen (RF) är varje medborgare 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. Den som är anställd i allmän tjänst har således rätten att fritt uttala sig om sådana förhållanden på sin arbetsplats som han anser bör komma till allmänhetens kännedom.

Genom tryckfrihetsförordningens (TF) bestämmelser om meddelarfrihet ges yttrandefriheten till viss del ett särskilt skydd. Meddelarfriheten enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF innebär att det står envar fritt att i alla de fall då inte annat anges i TF meddela uppgifter och

underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift. Genom bestämmelsen ges, med undantag som saknar betydelse i detta ärende, de som är anställda i offentlig verksamhet möjlighet att fritt ta kontakt med och informera pressen. En arbetsgivare inom den offentliga förvaltningen får inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall eller på annat sätt påverka eller begränsa en arbetstagares meddelarfrihet. En motsvarighet till TF:s bestämmelser om meddelarfrihet finns i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL), som gäller bild- och ljudmedier. Det är vidare enligt TF och YGL förbjudet för myndigheter att efterforska vem som lämnat meddelandet.

Av artikeln i Smålänningen framgår att vårdbiträdet Ewa Nilsson och undersköterskan Christina Svensson gjort uttalanden som innefattat kritik av kommunens äldreomsorg. Men även i övrigt hade kritik riktats mot det sätt på vilket vården av de äldre utformats. Mot den bakgrunden kan nämndens utskott inte klandras för att utskottet i syfte att bemöta kritiken inhämtade information om vad som förekom i vården av de äldre. Det är emellertid uppenbart att detta kunnat ske genom att utskottets ledamöter antingen besökte vårdhemmet eller att utskottet till sammanträde kallade dem som förestod vården vid hemmet. Genom att på sätt nu skedde till sammanträde även kalla de i artikeln särskilt omnämnda underordnade tjänstemännen, vars närvaro i och för sig inte varit påkallad till utredning av vad som förevarit, har utskottets åtgärd kommit att framstå som direkt föranledd av att tjänstemännen uttalat sig till tidningen. Utskottet borde ha insett att kallelsen under rådande förhållanden av personalen skulle kunna uppfattas som en reprimand för tidningsuttalandena och därmed ett ingrepp i meddelarfriheten. Nämndens åtgärd föranleder mot den bakgrunden kritik.

Ingripande mot anställda hos kommun för att de meddelat sig med pressen

(Dnr 817-1993 och 856-1993)

Michael Hansson hos Helsingborgs Dagblad har i en skrivelse jämte bilagor som kom in till JO den 5 mars 1993 (Dnr 856-1993) anfört bl.a. följande. Ängelholms kommun har vid två tillfällen under senare tid haft för avsikt att tilldela anställda skriftliga varningar på grund av påstådd illojalitet. I båda fallen har kommunen genom sitt personalkontor/sin personalchef gjort klart för de fackliga representanterna att dess avsikt varit att utdela skriftliga varningar. I båda fallen har försöken dragits tillbaka. Dock har kritiken emot de två anställda trots det kvarstått. I ett förhandlingsprotokoll klargörs att B.G. anklagas för den publicering hon orsakat i Helsingborgs Dagblad genom att delge tidningen en skrivelse. Ingen annan förklaring gives. I en tidningsartikel beklagar två styrande kommunalråd skrivningen i protokollet och hävdar att de verkliga skälen för varningen i B.G:s fall var andra. Michael Hanssons fråga är om det fanns andra skäl och om de i så fall motiverade varningar.

Till sin anmälan bifogade Michael Hansson kopia av en skrivelse undertecknad av B.G., medicinskt ansvarig sjuksköterska, och S.N., hemtjänstchef. Skrivelsen är rubricerad "Viktoriagårdsdebatten sett från de två 'icke-kompetentas' perspektiv" och behandlar frågor rörande kommunens hemtjänst och entreprenörskap för Viktorigården. I en särskild sändlista daterad den 2 november 1992 anges att skrivelsen har ställts till bl.a. socialnämnden, olika kommunala befattningshavare samt Helsingborgs Dagblad.

Vidare bifogade Michael Hansson kopia av ett förhandlingsprotokoll daterat den 5 februari 1993 avseende förhandling mellan Ängelholms kommun och SHSTF angående förbundets medlem B.G. Protokollet innehåller bl.a. följande.

— — —

Vid dagens överläggning konstaterar arbetsgivaren att han har anledning vidhålla att B.G., genom publiceringen av en skrivelse till socialnämnden om interna förhållanden, åsamkat förvaltningen, dess ledning och verksamheten skador som det kan ta lång tid att reparera.

Förfarandet är enligt arbetsgivarens mening gravt felaktigt och, från en tjänsteman i B.G:s ställning, oskickligt och utgör därigenom tillräcklig grund för en skriftlig varning.

Då B.G. emellertid, trots inre och yttre påverkan, tycks sakna tillräcklig självinsikt om skadan, skulle ett fullföljande av den aviserade skriftliga varningen inte få avsedd verkan. Arbetsgivaren avstår därför från den skriftliga varningen. Eventuella andra åtgärder kommer att delges B.G. och SHSTF i vederbörlig ordning.

SHSTF har inget att invända mot arbetsgivarens beslut avseende den skriftliga varningen, men vidhåller sin uppfattning och som även framförts vid överläggningen 1992-12-03;

Då det av kommunen inte i sak redovisats vad som i HD 1992-11-05 ansetts utgöra brott mot vissa skyldigheter i det enskilda anställningsavtalet, avtalets krav på lojalitet och samarbete, har det enligt vårt förmenande icke förelegat tillräckliga eller godtagbara skäl för en skriftlig varning.

Arbetsgivaren beklagar att inte heller den fackliga organisationen inser det allvarliga, rent principiellt, i det inträffade.

Hos JO-expeditionen upprättades den 16 mars 1993 en promemoria med bl.a. följande innehåll.

I ärendena aktualiseras frågan huruvida företrädare för Ängelholms kommun har ingripit mot anställda hos kommunen i anledning av att de meddelat sig med pressen.

Yttrande i denna fråga bör inhämtas från kommunstyrelsen i Ängelholms kommun.

Kommunstyrelsen i Ängelholms kommun beslutade den 16 juni 1993 (§ 179) att som yttrande till JO inge kommunkansliets förslag till yttrande i ärendet. Därefter har på begäran ytterligare skriftliga upplysningar ingetts i ärendet.

Ett uppgivet ombud för B.G. och S.N. har beretts tillfälle att yttra sig.

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 28 april 1994 följande.

På grund av ordalydelsen i det redovisade förhandlingsprotokollet av den 5 februari 1993 har fråga uppkommit huruvida företrädare för

Ängelholms kommun har ingripit mot anställda hos kommunen i anledning av att de meddelat sig med pressen. Härmed aktualiseras reglerna om s.k. meddelarfrihet.

Syftet med den i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) förankrade offentlighetsprincipen är bl.a. att skapa insyn i den offentliga förvaltningen och därmed möjliggöra en granskning av hur offentliga tjänstemän och uppdragstagare sköter sina åligganden. Principen anses i Sverige vara av grundläggande betydelse för vårt demokratiska system. En mycket viktig faktor för att offentlighetsprincipen skall kunna upprätthållas är den i tryckfrihetsförordningen föreskrivna meddelarfriheten, som innebär att envar skall — utom i de fall där tryckfrihetsförordningen medger undantag — ha rätt att meddela sig med pressen (1 kap. 1 § andra stycket TF). Motsvarande regler gäller enligt 1 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) för meddelande till radio och television och andra ljud- eller bildmedier. Undantagen saknar betydelse i det här aktuella fallet.

För den offentliga arbetsgivaren innebär meddelarskyddet ett förbud att efterforska en anonym meddelares identitet (3 kap. 4 § TF). På grundval av reglerna i 2 kap. 1 § 1 regeringsformen (RF), 1 kap. 1 § TF och 1 kap. 1 § YGL är det heller inte tillåtet för den offentliga arbetsgivaren att mot den som utnyttjar sin meddelarfrihet vidta någon form av repressalier. Däremot är arbetsgivaren oförhindrad att bemöta kritiken genom t.ex. egna debattinlägg i medierna.

Förevarande fall rör sig om en hemtjänstchef och en medicinskt ansvarig sjuksköterska som i en kritisk skrivelse tagit upp frågor om kommunens hemtjänst och den s.k. Viktoriagården. Skrivelsen har förutom till kommunala instanser ställts till Helsingborgs Dagblad och uppenbarligen lett till omfattande tidningsskrivelser.

Enligt det berörda kommunala förhandlingsprotokollet har arbetsgivaren framhållit att det föreligger grund för varning mot den medicinskt ansvariga sjuksköterskan. Skälet sägs vara "publiceringen av en skrivelse till socialnämnden om interna förhållanden" och att denna åsamkat skada. Protokollsanteckningen kan knappast tolkas på annat sätt än att det var publiceringen i pressen som enligt arbetsgivaren skulle utgöra grund för varning. Kommunstyrelsen har i sitt yttrande också medgett detta.

Enligt vad som redovisats i ärendet från kommunens sida var det emellertid inte publiceringen i pressen som var det verkliga skälet för arbetsgivaren att vidta disciplinär åtgärd. Vad förvaltningsledningen och kommunens personalkontor reagerade mot var enligt uppgift att B.G. och S.N. i stället för att informera förvaltningsledningen om påstådda brister inom hemtjänsten valde att gå ut med skrivelsen i fråga. Socialchefen har ifrågasatt huruvida B.G. och S.N. brustit i sin tjänsteutövning dels genom att inte informera förvaltningschefen, dels genom att som närmast ansvariga för hela hemtjänstens verksamhetsområde underlåta att vidta åtgärder mot påstådda missförhållanden. Enligt vad som redovisats har socialchefen och personalchefen haft uppfattningen att detta varit ett brott mot anställningsavtalen och att

man därför övervägt disciplinära åtgärder. Anteckningen i förhandlingsprotokollet skall enligt vad som anförts mot den bakgrunden ses som en olycklig formulering.

Det har vidare upplysts att S.N. begärde entledigande från sin anställning från och med mars 1993, att inga disciplinära eller andra åtgärder har vidtagits mot B.G. utan att hon kvarstår i sin tjänst som medicinskt ansvarig sjuksköterska. Enligt vad som redovisats har också socialchefen och personalchefen vid informella överläggningar understrukit för B.G. att hon har rätt att yttra sig och publicera vad hon vill samt upplyst henne om att den tilltänkta disciplinära åtgärden inte berodde på publiceringen i pressen.

Förhandlingsprotokollet visar enligt min mening att man från kommunens sida haft inställningen att B.G:s åtgärd att låta publicera sina kritiska synpunkter inte borde lämnas opåtalad. Man har därmed visat bristande respekt för B.G:s ovillkorliga — i TF förankrade — rättighet att fritt meddela sig med pressen. En sådan inställning är ägnad att inge B.G. och andra anställda inom kommunen rädsla för att använda sin kritikerätt. Kommunen kan därför inte undgå kritik för förfarandet. Jag noterar dock att kommunen numera förefaller ha kommit till insikt om de anställdas rättigheter på området.

Fråga om brott mot tystnadsplikt har begåtts när befattningshavare inom socialtjänsten skrev ett genmäle, som publicerades i en tidning, med anledning av uppgifter i massmedia rörande nämndens handläggning av ett biståndsärende

(Dnr 769-1994)

N.S., som är journalist vid TVF Lokal-TV AB, hade i sitt arbete uppmärksammat bl.a. S.L:s kontakter med Socialnämnden i Marks kommun. Den 17 februari 1994 träffade hon tillsammans med bl.a. S.L. socialchefen Ingvar Göteson. Vid det mötet föredde N.S. en "fullmakt" med följande innehåll.

Fullmakt

För

N.S.

Denna fullmakt gäller för Socialkontorets personal i Skene, och ger dem mitt tillstånd att uttala sig, samt med N.S. på TV 4/TV F Lokal TV diskutera om mig undertecknad. Fullmakten gäller för inblandade aktuella personal på Socialkontoret i Skene.

Skene 16 Februari 1994

Med vänlig hälsning

S.L.

S.L.

S.L. lämnade även två andra fullmakter till socialförvaltningen med motsvarande innehåll som den nämnda. I dessa två fullmakter angavs dels journalisten J. vid Markbladet, dels journalisten L. på Borås Tidning.

Den 19 februari 1994 fanns i Borås Tidning en artikel som var undertecknad av socialnämndens ordförande, Bernt Andreasson, nämndens vice ordförande Göran Persson och socialchefen Ingvar Göteson. I den anförde de följande.

Socialkontoret svarar på bidragsartiklar

Genmäle till artiklar i Markbladet och Borås Tidning om socialkontorets i Mark behandling av S.L.

Markbladet och Borås Tidning har i artiklar den 17 februari beskrivit situationen för S.L. Man uppger bl.a. att S.L. vägrats hjälp av socialkontoret och att länsrätten skickat flera anmärkningar till socialkontoret om att de vidarebefordrar överklagelsen alldeles för långsamt. Påståenden om vilken hjälp man fått eller inte fått kan normalt inte kommenteras av socialkontoret annat än om klienten har givit oss uttryckligt medgivande att bryta sekretessen. Detta innebär att vi inte kan uttala oss även om påståenden om oss är osanna. Men även i de situationer när klienten eftergivit sekretessen måste vi fråga oss om det är etiskt och moraliskt riktigt att utlämna en enskilds personliga förhållanden. S.L. har nu i skriftligt samtycke givit oss tillstånd att uttala oss och efter lång tvekan inför att diskutera enskilt ärende i massmedia anser vi oss nödgade att bemöta påståendet att S.L. inte fått någon hjälp från oss. S.L. har uppburit socialbidrag från socialkontoret i Mark fortlöpande sedan november 1992. Hon har under tiden fram till nu fått i utbetalt socialbidrag till sig själv eller betalningsmottagare hon angett totalt 129 964 kr. Hon har därutöver uppburit barnbidrag, bostadsbidrag, bidragsförskott, Kas och tillfällig föräldrapenning på tillsammans 121 345 kr under samma tid. Hon har således sedan november 1992 haft i snitt ca 15 700 kr/mån netto. Uppgiften att länsrätten skickat flera anmärkningar till socialkontoret om att de vidarebefordrar överklaganden alldeles för långsamt är inte riktig. Vid kontroll hos länsrätten 17/2 uppger Stig Dahlbom att han inte sagt något sådant. Han har i ett fall agerat beträffande socialkontoret i Mark i sådant ärende.

I en anmälan till JO ifrågasatte S.L. och N.S. om Ingvar Göteson genom artikeln gjort sig skyldig till sekretessbrott. N.S. har i en senare inkommen skrift ifrågasatt om även Bernt Andreasson och Göran Persson gjort sig skyldiga till brott.

Anmälan remitterades till Socialnämnden i Marks kommun för utredning och yttrande. I sitt svar anförde nämnden följande.

Sekretessbedömningen

S.L. kom till socialkontoret den 16 februari tillsammans med bl.a. journalisten N.S. från lokal-TV. Dessa önskade då att omgående få träffa handläggare och ansvarig personal för handläggningen av ett antal klientärenden. Då all personal var upptagen med klientarbete och då besöket inte var föranmält på något sätt kunde begäran ej villfaras samma dag utan de fick besked av tf socialchef Birgitta Ekroth och tf avdelningschef Göran Tjärnlund att de var välkomna kl 10.30 nästa dag.

Vid detta tillfälle samtalade Tjärnlund med S.L. om vilka frågor hon ville ha svar på. S.L. uppgav då detta och nämnde att fler tidningar skulle uppmärksamma hennes problem och att såväl TV som Borås Tidning och Markbladet hade fått fullmakter som skulle ge socialkontorets personal möjlighet att diskutera hennes ärende med pressen.

I samband med TV-intervjun den 17 februari överlämnades en fullmakt vars syfte Göran Tjärnlund och socialchefen Ingvar Göteson tolkade som ett eftergivande av sekretess som gav socialkontoret rätt att uttala sig om S.L:s ärende.

För att säkerställa att tolkningen var riktig tog Tjärnlund kontakt med länsstyrelsens talesman i sekretessfrågor, Hans Lindgren. Denne fick sig faxat fullmakten och bedömde att den var att betrakta som ett allmänt eftergivande av sekretessen. Kort därefter blev Tjärnlund uppringd av Monica Nilsson, chef för socialkonsulentfunktionen vid Länsstyrelsen, och Tjärnlund läste då upp det utkast till genmäle som senare kom att bli det slutliga genmålet. Nilssons bedömning var att man kunde expediera det.

Det beslöt att slutligt beslut om genmäle skulle avvaktas till nästa dag. Då gjordes ytterligare kontroll av vår tolkning av innehållet i fullmakten. Tjärnlund tog då kontakt med en av Kommunförbundets jurister och expert på sekretessfrågor, S., som också bedömde att den var att anse som ett allmänt eftergivande av sekretessen. Han berättade bl.a. att han i sin undersökning av fullmakten studerat JO:s ämbetsberättelse 90/91 och där funnit stöd för sin bedömning. (Bl.a. JO:s dnr 2302-1989.) Även han fick genmålet uppläst för sig.

Socialkontorets tjänstemän gjorde som framgår en ytterst omsorgsfull undersökning av den inlämnade fullmakten innan man bedömde att den var att betrakta som eftergivande av sekretessen.

Någon dag senare inlämnades f.ö. till socialkontoret också de fullmakter som S.L. omnämnt i sitt samtal med Tjärnlund. Hennes muntliga uppgifter den 16/2 visade sig korrekta då dessa fullmakter var utställda på journalister från Borås Tidning och Markbladet och var daterade den 16/2. — — —

Ställningstagandet att avge ett genmäle

Den 17 februari fanns stora artiklar i Borås Tidning och Markbladet. Båda artiklarnas budskap var att S.L. nekats hjälp från socialkontoret och därför kommit att bl.a. svälta så hon blivit sjuk och tvingats ut i skogen att hämta ved så att hennes barn inte skulle frysa och vattenledningarna i huset frysa sönder. — — —

Senare på eftermiddagen hade lokal-TV ett inslag där socialchefen bl.a. beskyldes för att inte svara utan bara sitta och svänga sig. Inslaget avslutades med följande:

"Socialchefen påstår att S.L. fått 130.000 kr från socialkontoret under de senaste 14 månaderna, men detta är lögn!"

Artiklarna och TV-inslaget ledde uppenbarligen till våldsamma reaktioner hos allmänheten. Enskilda handläggare fick telefonsamtal både till bostaden och arbetsplatsen med tydligt uttalade hot, släktingar och vänner ringde och ville försäkra sig om att just deras släkting inte var skyldig till detta hemska agerande mot S.L. o.s.v. Personalen kände sig hotad och ytterst oseriöst behandlade och krävde, för första gången, att ledningen skulle bemöta påståendena i media. Efter lång tvekan och fast beslutna att inte lämna ut fler omständigheter kring S.L. än hennes faktiska ekonomiska situation bedömdes att socialkontoret måste gå ut i ett genmäle.

Som nämnts hade beslutats att inga övriga omständigheter i S.L:s ärende än hennes ekonomiska situation skulle beröras i genmålet. Uppgifter om de socialbidragsutbetalningar som utgått till henne finns i de beslut som fattats i hennes ärende. Uppgifter om övriga bidrag och inkomster hade lämnats av henne inför beräkningar av storleken på hennes socialbidrag och finns således på socialkontoret. Några uppgifter har inte inhämtats från något annat håll än socialbidragsakten. Anmälaren påstår att uppgifterna är feltolkade m.m. men syftet med uppgifterna i genmålet var inte att i detalj redogöra för vad utbetalningarna avsett eller hur S.L. använt pengarna, eftersom det då blir fråga om tolkningar och upplevelser som skulle kunna leda till att ytterligare uppgifter måste lämnas ut som förklaring. S.L. har f.ö. i ett flertal tidningsartiklar och TV-inslag fått framföra sin tolkning av socialbidragsiffrorna i genmålet.

Socialkontorets syfte var således endast att med så få uppgifter som möjligt bemöta de grava anklagelser som personalen uppfattade som oerhört kränkande.

Sammanfattningsvis vill socialnämnden framhålla att det i ärendet föreligger tre fullmakter, samtliga daterade 16 februari 1994. Fullmakterna är till innehållet identiska. Som tidigare nämnts, har en noggrann undersökning gjorts beträffande tolkningen, eftersom rubriceringen kunde ge upphov till tveksamhet huruvida fullmakten var generell till sin natur eller enbart innebar ett medgivande att till viss, i fullmakten angiven person, lämna ut sekretessbelagda uppgifter. Alldeles oavsett detta har genmålet riktats till redaktionen för det mediaorgan som angivits i respektive fullmakt. Som bekant är det den ansvarige utgivaren respektive den programansvarige som har hela och odelade ansvaret för vad som publiceras i respektive organ, varför de i anmälan framförda skadeståndskraven tillbakavisas.

Med hänvisning till ovanstående redogörelse anser socialnämnden att något brott mot gällande sekretessbestämmelser ej skett och hemställer att anmälan icke föranleder någon åtgärd från JO:s sida.

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 31 maj 1994 följande.

I 7 kap. 4 § sekretesslagen (SkrL) anges att sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Till dem som har tystnadsplikt på grund av regeln hör bl.a. anställda inom socialtjänsten och nämndens förtroendevalda ledamöter.

Enligt 1 kap. 1 § fjärde stycket tryckfrihetsförordningen (TF) står det envar fritt att lämna uppgifter till en tidning om syftet är att uppgifterna skall offentliggöras i tidningen (s.k. meddelarfrihet). I yttrandefrihetsgrundlagen finns en motsvarande reglering för lämnande av uppgifter till radio och TV. Meddelarfriheten är dock inte oinskränkt. I 7 kap. 3 § TF finns vissa begränsningar i denna frihet. Där nämns (3 p.) som ett undantag från meddelarfriheten uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt som anges i lag. De fall som omfattas av begränsningen enligt 7 kap. 3 § 3 p. TF anges i 16 kap. 1 § SkrL. I uppräkningsdelen där nämns bl.a. uppgifter för vilka sekretess gäller enligt 7 kap. 4 § SkrL. Om någon således genom att lämna uppgift till en tidning uppsåtligt röjer uppgift som omfattas av socialtjänstsekretessen gäller om ansvar för sådant brott vad i lag stadgas (se 20 kap. 3 §

brottsbalken). I denna del kan således avslutningsvis konstateras att om röjandet av sekretessbelagd uppgift i nu nämnt sammanhang sker av oaktsamhet föreligger inte något brott.

Sekretessen gäller inte gentemot den enskilde själv och kan i övrigt helt eller delvis efterges av honom (14 kap. 4 § SekrL). En befattningshavare kan således, om den enskilde samtycker därtill, få lämna uppgifter till en journalist. Såsom reglerna är utformade fordras dock som regel att inget får yppas utan den enskildes uttryckliga medgivande. Att den enskilde efterger sekretessen gentemot massmedia innebär i och för sig inte att socialtjänsten är skyldig att diskutera saken med en journalist. Hur socialtjänsten skall handla i sådana fall är inte helt okomplicerat. I t.ex. ett barnavårdsärende bör således ofta barnens intressen behöva beaktas även om vårdnadshavaren medger att myndigheten fritt får diskutera fallet i media. Innan socialtjänsten deltar i en diskussion rörande ett enskilt ärende torde man rent allmänt behöva beakta att möjligheten för myndigheten att senare återkomma med kompletterande upplysningar, förtydliganden eller rättelser kan på grund av sekretessen vara begränsad. Detta problem belyses måhända i förevarande ärende.

Ingvar Göteson uttalade sig den 17 februari 1994 i en TV-intervju rörande bl.a. S.L:s biståndsärende. För detta hade han erhållit erforderligt samtycke. Samma dag fanns i Markbladet och Borås Tidning artiklar rörande S.L:s ärende. Nämnden synes ha bedömt att det på grund av vad som framkom i massmedia förelåg skäl för myndigheten att avge ett genmäle. Socialnämndens ordförande, vice ordförande och socialchefen skrev därför den aktuella artikeln, som infördes i Borås Tidning den 19 februari. I artikeln finns uppgifter som, vilket synes vara ostridigt, omfattas av sekretess enligt 7 kap. 4 § SekrL.

I anmälan har gjorts gällande att uppgiften i genmålet rörande de bidrag som S.L. erhållit är felaktig. Bedömningen härav torde vara beroende på om och hur man bör beakta att delar av S.L:s bidrag var retroaktiva. Jag har inte funnit skäl att göra något särskilt uttalande i denna del. Jag övergår därför till huvudfrågan, huruvida det genom publiceringen av genmålet föreligger något brott mot tystnadsplikten.

S.L. hade till socialförvaltningen lämnat tre fullmakter, en för N.S., en för journalisten J. vid Markbladet och en för journalisten L. på Borås Tidning. Fullmakterna var utformade på likalydande sätt och gällde för "Socialkontorets personal i Skene". S.L. gav "dem mitt tillstånd att uttala sig, samt med (journalistens namn) diskutera om mig undertecknad".

Man kan anföra olika synpunkter på fullmakternas innehåll och utformning. När det först gäller vilka personer som fått uttala sig på grund av fullmakterna har angetts att de gällde för "personal" vid socialkontoret i Skene. I anmälan hit har inte påståtts att de som skrev genmålet inte skulle omfattas av fullmakterna. Det finns därför inte skäl för mig att göra någon annan bedömning i denna del.

Själva fullmaktsmeningen är måhända inte helt klar. Enligt min mening ger dock fullmakternas ordalydelse inte stöd för nämndens tolkning. Vid tolkningen måste särskild betydelse läggas vid fullmakternas rubrik. Om fullmakten läses mot den bakgrunden framgår det tydligt att fullmakten gett förvaltningen rätt att tala endast med den i handlingen angivne journalisten.

Nämndens företrädare har hävdatt att de ansåg att fullmakterna utformats så att de ägde skriva genmälet. Härvid bör beaktas att nämnden dessförinnan hade rådfrågat jurist i saken. När det gäller betydelsen av sådana kontroller kan jag rent allmänt hänvisa till bl.a. Högsta domstolens uttalanden i ett mål rörande ansvar för tjänstefel; HD:s dom den 2 mars 1994, DB 59. Av betydelse är även att S.L. själv framträtt i massmedia och redogjort för sina förhållanden. Hon hade vidare genom de aktuella fullmakterna medgett att socialtjänsten fick diskutera hennes ärende med journalister. Dessa omständigheter har otvivelaktigt varit ägnade att ge nämnden intryck av att S.L. inte motsatte sig en offentlig debatt rörande biståndsärendet. Sammantaget anser jag därför inte att omständigheterna är sådana att Bernt Andreasson, Göran Persson eller Ingvar Göteson uppsåtligen har brutit mot sin tystnadsplikt. I sammanhanget bör noteras att genmälet publicerades i en tidning där journalisten L., som anges i en av fullmakterna, arbetar och att genmälet gjordes i omedelbar anslutning till att socialchefen, med S.L:s uttryckliga godkännande, uttalat sig för media om fallet.

På grund av det anförda föreligger det inte skäl för mig att gå vidare i saken.

Kritik mot en kommunal omsorgschef. Fråga om begränsningar av kommunanställd personals kontakter med medierna till att avse personalens fritid. Tillika fråga om omsorgschefens agerande gentemot en landstingsanställd läkare som utnyttjat en grundlagsfäst rättighet

(Dnr 674-1993)

I en anmälan till JO begärde Per Söderberg med hänvisning till bl.a. ingivna tidningsartiklar att JO skulle granska omsorgschefen Christer Hallqvists agerande i frågor med anknytning till ett av Hallstahammars kommun drivet sjukhem för äldre.

I tidningsartiklarna behandlades bl.a. en beslutad nedskärning av personal på sjukhemmet, sjukhuspersonalens protester mot detta och frågor rörande en kvinnlig överläkare. I artiklarna förekom uppgifter om "munkavle" och liknande. En rubrik löd "Sjukhusets överläkare tvingas gå" jämte "Kommunen 'tappade förtroendet' för henne, när hon offentligt kritiserade neddragningen". I en artikel förekom en rubrik enligt vilken Christer Hallqvist "förklarar avskedandet" av den kvinnliga överläkaren.

Anmälan remitterades till Kommunstyrelsen i Hallstahammars kommun för utredning och yttrande "avseende påståenden i tidningsartiklar att omsorgschefen i kommunen ingripit mot anställd som meddelat sig med pressen".

Socialnämnden i Hallstahammars kommun beslutade den 20 april 1993 att till JO avge ett samma dag upprättat yttrande jämte en utredning av kommunjuristen Richard Grün och ett yttrande från omsorgschefen Christer Hallqvist, båda daterade den 13 april 1993.

Socialnämnden uttalade i protokollet följande.

Socialnämnden konstaterar att ingenting har framkommit som skulle tyda på att omsorgschef Christer Hallqvist skulle ha hindrat personal från att utnyttja sin rätt att meddela sig med pressen.

I sitt bifogade yttrande anförde nämnden följande.

Socialnämnden är den nämnd inom Hallstahammars kommun som är ansvarig för äldreomsorgen. Verksamheten vid Hallstahammars sjukhem, som är en del av äldreomsorgen, är organiserad på följande sätt.

Närmast under nämnden finns en förvaltningschef med ansvar för såväl skola, barnomsorg, socialtjänst som fritids- och kulturverksamhet. Ansvarig chef inom socialtjänsten för områdena individ- och familjeomsorg samt äldreomsorg är Christer Hallqvist. Sjukhemmet är en av fyra institutioner inom äldreomsorgen och leds av två avdelningsföreståndare — — —. Inom sjukhemmet finns fyra avdelningar — — —. Läkarkompetens till sjukhemmet tillhandahålles av landstinget.

Socialnämnden har uppdragit till kommunjuristen att göra den av justitieombudsmannen begärda utredningen. Omsorgschefen Christer Hallqvist har i PM 1993-04-13 yttrat sig i ärendet.

Socialnämnden, som tagit del av utredningen med tillhörande bilagor och övriga handlingar i ärendet, finner för sin del att den debatt som haft sin grund i förändringar inom äldreomsorgens organisation och bemanning kommit att präglas av personliga motsättningar och osakliga påståenden där inga inblandade kan gå helt fria från kritik. Nämnden beklagar detta. Vad gäller påståendena att omsorgschefen ingripit mot anställd som meddelat sig med pressen har nämnden ingen annan uppfattning än vad Christer Hallqvist redovisat i sin PM 1993-04-13. Kommunjuristens utredning har inte heller visat att personalen av arbetsgivaren hindrats i utövandet av sina grundlagsskyddade rättigheter.

Kommunjuristens utlåtande innehöll följande.

Undertecknad har genom intervjuer med personal vid sjukhemmet sökt nå klarhet i om, och i så fall på vilket sätt, omsorgschefen Christer Hallqvist ingripit mot anställda som meddelat sig med pressen — — —.

Hallstahammars sjukhem, som tidigare ägdes och drevs av landstinget, övertogs den 1 januari 1992, som en följd av den sk ÄDEL-reformen, av Hallstahammars kommun. Vid övertagandet fanns 96 boendeplatser inklusive dagvård. Inför övertagandet utarbetades inom en arbetsgrupp, vari bl a kommunen samt personalen inom sjukhemmet var representerad, ett förslag till ändrad organisation av sjukhemmet. En del i detta förslag var att en av de fyra vårdavdelningarna, avd 4, skulle göras om till två gruppboende-enheter med plats för 12 permanent boende och 2 utrednings-/avlastningsplatser. Inom avdelning 4 skulle placeras särskilt vårdkrävande personer, i första hand

senildementa. För att möjliggöra den nya organisationen skulle sjukhemmet delvis byggas om, något som också skedde under våren 1992. Sjukhemmet fick därmed 76 platser.

Tjänstgöringsschema för de nya arbetsenheterna gjordes i nära samarbete med berörd personal. Det nya schemat innebar en förbättring av tjänstgöringsförhållandena jämfört med tidigare för åtminstone personalen på avd 4. Bland annat medförde schemat att man kunde begränsa helgtjänstgöringen till en helg av tre mot tidigare en av två. I princip tillämpades detta nya schema från 1 januari 1992, men med vissa modifikationer på grund av bland annat ombyggnaden.

Under våren 1992 aviserades att verksamheten vid sjukhemmet måste bedrivas till en lägre kostnad. Bland annat personalbemanningen skulle ses över för att möjliggöra att kommunen skulle kunna förse det nya ålderdomshemmet Lövåsen, som var under färdigställande, med personal utan extern nyrekrytering. Efter att avd 4 inledningsvis hållits utanför diskussionerna om personalminskning kom sparbetinget för denna avdelning att uppgå till 2,5 årsarbetare. Denna personalminskning är fr o m den 1 januari 1993 fullt genomförd och innebär bland annat att helgtjänstgöringen för vårdpersonalen ökat till två helger av fem.

Vid samtalen med personalen från avd 4 har framkommit en mycket stor besvikelse över det sätt på vilket kommunen hanterat sjukhemmet och därvid främst avd 4. Inför kommunaliseringen väcktes förhoppningar om en förbättrad vård för de boende vid sjukhemmet kombinerat med bättre tjänstgöringsförhållanden. Kort tid efter att den nya organisationen genomförts väcks fråga om besparingar och därmed försämringar. Inledningsvis uppfattar personalen vid avd 4 att denna avdelning inte skall förändras då den nyligen omorganiserats. Kort tid därefter, enligt uppgift ca 1 månad, kommer besked att politiskt beslut var fattat att även avd 4 skulle tvingas till besparingar, något som i det läget tolkades som ett arbetsgivarens svek av tidigare löften. Från personalen, egentligen den SKAF-anslutna personalen, bjöd man in socialnämndens politiker och tjänstemän till ett "informations- och debattmöte angående den slutna äldreomsorgen". Till mötet kom enbart ett fåtal (3 st) förtroendevalda samt ingen ansvarig tjänsteman. Det låga deltagandet tolkades av sjukhemspersonalen som ett tecken på bristande intresse och från personalens sida var man besviken över diskussionen, som främst kom att röra ekonomiska frågor och inte vårdkvaliteten, som personalen ansåg viktigast. Efter detta uppstod viss oro bland personalen och kort därefter tog personal från en annan avdelning kontakt med lokaltidningen (VLT) i syfte att på det sättet få "de styrande" att lyssna på vårdpersonalens synpunkter. I och med detta var den massmediala debatten ett faktum.

Det har inte varit möjligt att få någon riktig klarhet i de olika turerna som därpå följde. Olika versioner har lämnats vid intervjuerna och en fullständig utredning torde bli mycket resurskrävande. Enligt min mening, efter vad som hittills framkommit, är en sådan utredning varken nödvändig för behandlingen av JO-anmälningen eller lämplig för arbetet och personalen vid sjukhemmet. En viss trötthet och uppgivenhet tillsammans med oro för nytt "trubbel" med anledning av JO-anmälan har framkommit vid intervjuerna. Min bedömning är därför att verksamheten och därmed såväl de boende som personalen nu måste få arbetsro.

Vad gäller frågan om Christer Hallqvist ingripit mot anställda som meddelat sig med pressen har inte vid någon av intervjuerna framförts påståenden om att så skett. Såväl vårdpersonalen som den administrativa personalen saknar större vana att "umgås" med massmedia och osäkerheten om hur man skulle förhålla sig i olika avseenden har varit

påtaglig. Vårdpersonalens vilja att vara anonym i tidningen är inget resultat av ett uttalat eller underförstått hot från Christer Hallqvist utan verkar snarast vara förestavat av en principiell inställning att man skall ha rätt till anonymitet. Verkligen anonymitet torde för övrigt svårligen kunna uppnås i en liten ort som Hallstahammar och en arbetsplats med så pass få anställda som här är fallet. Sålunda torde exempelvis fotografiet i VLT den 3 oktober, där en grupp av fotograferats från ryggsidan, mera vara ett journalistiskt grepp än uttryck för en verklig vilja till anonymitet. Detta hindrar givetvis inte att enskilda personer känt obehag och varit allmänt ängsliga för vad kritik mot arbetsgivaren skulle kunna föra med sig, något som nog är naturligt för alla i liknande situationer.

Christer Hallqvists yttrande innehöll bl.a. följande.

I sakfrågan framgår av tidningsklippen att jag vid ett tillfälle — — — har yttrat mig över personalens rätt att fritt meddela sig med massmedia. I nämnda artikel dementerar jag ryktena om att arbetsgivaren satt "munkavle" på berörd personal. Trots denna dementi har flertalet insändare, brev etc. till stor del kommit att handla om den påstådda "munkavlen", dock utan konkretisering därav.

Beträffande läkaren — — —, tillhör hon inte den kommunala organisationen då hon är anställd av landstinget. Jag har där — — — uttryckt åsikter om det olämpliga i att läkaren utan tillräckligt underlag går ut och så kategoriskt uttalar sig om den framtida vården. Jag menade i nämnda artikel att hon handlade på ett omdömeslöst sätt då hon genom sitt agerande allvarligt oroat framför allt kommunens äldre innevånare — — —.

— — —

I sitt yttrande hänvisade Christer Hallqvist bl.a. till ett svarsbrev som han sänt till en patients anhörig. Brevet innehöll bl.a. följande.

— — — Ett annat tema i massmedia är påståendet att jag skulle lagt munkavle på personalen och inte tillåtit kontakter med VLT. Detta är precis som mycket annat osant, jag har endast sagt att sådana kontakter får ske på fritiden.

När jag ändå fattade beslutet att till landstinget begära om annan konsultläkare bottnade detta alltså inte alls i mina svårigheter att samarbeta med M.K. Som jag nämnt ovan fanns sedan länge ett missnöje hos stora personalgrupper bl a vid sjukhemmet. Jag upplevde att problemen var av ett sådant slag att man kan rubricera det som en arbetsmiljöfråga då personalen mår dåligt på sin arbetsplats. Jag tyckte att det i det läget var min skyldighet som chef att agera — — —.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 28 januari 1994 i huvudsak följande.

Syftet med den i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) förankrade offentlighetsprincipen är bl.a. att skapa insyn i den offentliga förvaltningen och därmed möjliggöra en granskning av hur offentliga tjänstemän och uppdragstagare sköter sina åligganden. Principen anses i Sverige utgöra en av demokratins hörnstenar. En mycket viktig faktor för att offentlighetsprincipen skall kunna upprätthållas är den i tryckfrihetsförordningen föreskrivna meddelarfriheten, som innebär att envar skall —utom i de fall där tryckfrihetsförordningen medger undantag — ha rätt att meddela sig med pressen (1 kap. 1 § andra stycket

TF). Motsvarande regler gäller enligt 1 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) för meddelande till radio och television och andra ljud- eller bildmedier. Undantagen saknar betydelse i det här aktuella fallet.

För den offentliga arbetsgivaren innebär meddelarskyddet ett förbud att efterforska en anonym meddelares identitet (3 kap. 4 § TF). På grundval av reglerna i 2 kap. 1 § 1 regeringsformen (RF), 1 kap. 1 § TF och 1 kap. 1 § YGL är det heller inte tillåtet för den offentliga arbetsgivaren att mot den som utnyttjar sin meddelarfrihet vidta någon form av repressalier. Däremot är arbetsgivaren oförhindrad att bemöta kritiken genom t.ex. egna debattinlägg i medierna.

Av utredningen i ärendet framgår att Christer Hallqvist tillsagt personalen att presskontakter (i detta fall med Vestmanlands läns tidning) fick ske på fritiden. Vidare har Christer Hallqvist hos landstinget begärt att sjukhemmets landstingsanställda konsultläkare skulle bytas ut mot en annan läkare. Båda åtgärderna har företagits sedan de berörda i pressen gett uttryck för kritik mot en omorganisation av sjukhemmet, innebärande minskad personal.

Som framgår av vad jag sagt i det föregående har Christer Hallqvist varit oförhindrad att genom egna debattinlägg bemöta kritiken. Däremot kan det inte anses godtagbart att begränsa personalens kontakt med medierna till personalens fritid. Endast i den mån en sådan kontakt kan inverka menligt på arbetet kan ett hinder av detta slag mot ett utnyttjande av den grundlagsskyddade rätten att meddela sig med medierna accepteras. Ett generellt förbud kan inte ens om det skulle kunna anses föreligga en risk för inkränkande på arbetsuppgifterna anses tillåtet (jfr 1 kap. 1 § andra stycket TF). Ett sådant förbud kan endast utfärdas i det enskilda fallet och då endast i den akuta arbetssituationen. Som regel kan det knappast inkränkas på arbetet om en anställd på arbetstid låter sig intervjuas av en journalist. Det måste på en arbetsplats som sjukhemmet finnas utrymme för en sådan flexibilitet att någon tid på dagen skulle kunna användas för den aktuella intervjun. I allmänhet får det förutsättas att den enskilde arbetstagaren själv kan avgöra när arbetet hindrar honom från mediekontakter.

Beträffande konsultläkaren ligger det nära till hands att anta att Christer Hallqvists begäran hos landstinget att få läkaren utbytt var direkt föranledd av hennes uttalande i pressen om att patienterna skulle behöva drogas om den planerade omorganisationen genomfördes. Sambandet i tid mellan händelserna bestyrker denna slutsats. Christer Hallqvist borde i detta skede ha nöjt sig med att dementera påståendet om drogningen i pressen. Misstanken om repressalier mot läkaren för att hon utnyttjat en grundlagsfäst rättighet hade därigenom kunnat undvikas. Det bör framhållas att läkarens anställningsförhållanden saknar betydelse i sammanhanget. Förbudet att i någon form straffa en person för att han utnyttjat sin meddelarfrihet gäller för den offentliga arbetsgivaren oberoende av vem som drabbas av repressalier.

— — —

Jag låter bero med den kritik jag uttalat och avslutar ärendet här.

Kritik mot en kommunal nämnd i anledning av att nämnden uppdragit åt en tjänsteman att efterforska källan till uppgifter som publicerats i dagspress och som omfattats av den s.k. meddelarfriheten

(Dnr 4461-1992)

Anmälan

I en anmälan till JO begärde Christer Nilsson att JO skulle granska handläggningen hos Vuxennämnden i Oxelösunds kommun av ett ärende rörande upphandling av undervisning i svenska för invandrare. Han uppgav att föreskriven sekretess inte iakttagits och att de som bar ansvaret härför var vuxennämnden och nämndens handläggare Marie Eriksson samt kommundirektören Christer Wargert i egenskap av chef för Marie Eriksson.

Utredning

Yttrande över vad som anförts angående brott mot sekretesslagen inhämtades från vuxennämnden. Remissvaret innehöll en kronologisk redogörelse för de åtgärder som vidtagits i upphandlingsärendet, varav framgick bl.a. att Christer Nilsson, som var lärare hos en av anbudsgivarna, den 22 december 1992 skrev en insändare i Södermanlands Nyheter och i artikeln talade om vem som skulle få anbudet samt att vuxennämnden vid sammanträde den 29 december 1992 — sedan förhandlingar med den fackliga organisationen hållits den 8 december 1992 — beslutat dels att avtal skulle ingås med en av anbudsgivarna, dels att uppdra åt beställartjänstemannen att undersöka var sekretessen hade brutits. Nämnden anförde vidare.

Att sekretessen har brutits i upphandlingen står av ovan gjorda redovisning helt klart. Den bröts då Christer Nilsson fick information om sekretessbelagda handlingar alternativt då han skrev sin insändare i tidningen. Beställartjänstemannen har haft ett par muntliga kontakter med Christer Nilsson under upphandlingen då han ringt och undrat när handlingarna blir offentliga samt har velat ha information om sekretessbelagda handlingar. Denna sekretessbelagda information har han inte fått.

Som det ser ut så har sekretessen varit fullständig tills dess den fackliga informationen och förhandlingen skedde. Vad som skett därefter är svårt att få klarhet i.

Den uppkomna situationen gör att Oxelösunds kommun kommer att se över sina rutiner för överlämnande av handlingar under sekretess och förhandling med de fackliga organisationerna under tystnadsplikt.

Med anledning av remissvaret beslutade JO att inhämta förnyat yttrande från nämnden mot bakgrund av reglerna om meddelarfrihet och förbudet i 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen (TF) mot att i vissa fall efterforska vem som lämnat ett meddelande. I förnyat remissvar anförde vuxennämnden.

Vuxennämnden har i interna diskussioner diskuterat om nämnden på eget bevåg ovetandes kan ha lämnat ut sekretessuppgifter. Nämnden har kommit fram till att så ej är fallet.

Varken vuxennämnden eller dess tjänsteman har haft kontakt med Christer Nilsson eller Södermanlands Nyheter för att efterforska källan till uppgifterna i Södermanlands Nyheter.

Det måste dock poängteras att sekretess enligt sekretesslagen 6 kap 2 § rörande upphandling gällde då artikeln var införd. Detta innebär att någon meddelarfrihet inte var aktuell.

Sammantaget innebär detta att nämnden idag inte vet var sekretessen brutits.

I kommunen förs nu en övergripande diskussion om hur man i framtiden ska hantera sekretessbelagda handlingar vid fackliga MBL-förhandlingar.

Christer Nilsson kommenterade remissvaren och uppgav att beställartjänstemannen Marie Eriksson och delar av vuxennämnden var för sig, i det ena fallet direkt och i det andra indirekt, informerat honom om vilket anbud som var lägst och skulle vinna. Han påpekade särskilt att de fackliga företrädarna inte vid något tillfälle lämnat sekretessbelagda uppgifter till honom.

Med anledning av Christer Nilssons skrivelse begärdes åter yttrande från vuxennämnden. Nämnden avstod i detta yttrande från att kommentera påståendena i skrivelsen och hänvisade endast till sina tidigare yttranden.

I beslut den 28 september 1993 anförde *JO Wahlström* följande.

Rättslig reglering

I 1 kap. 1 § TF finns grundläggande bestämmelser om bl.a. tryckfrihet. 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. författare och tidningsredaktioner.

I 2 kap. TF finns bestämmelser som anger myndigheternas skyldigheter att lämna ut allmänna handlingar och kopior av sådana handlingar. Av 12 § framgår att en allmän handling, om inte sekretess hindrar det, på begäran genast eller så snart det är möjligt skall tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Den som önskar ta del av en allmän handling har också enligt 13 § rätt att mot fastställd avgift få kopia av handlingen. Dessa bestämmelser anger myndigheternas skyldigheter. Bestämmelserna om meddelarfrihet innebär emellertid att de enskilda tjänstemännens möjligheter att utan påföljd lämna ut uppgifter sträcker sig längre än dessa skyldigheter.

I 7 kap. 3 § TF anges i vilka fall ansvar kan ådömas bl.a. den som lämnar uppgifter till en tidningsredaktion eller en författare för publicering i tryckt skrift. Om meddelaren därigenom gör sig skyldig till vissa angivna brott kan ansvar enligt annan lag utkrävas. Ett sådant brott är 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 finns angivna i 16 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100). Där uppräknas ett antal särskilt kvalificerade sekretessbestämmelser, som således inte straffritt kan åsidosättas med åberopande av meddelarfriheten. Uppgifter som kan vara föremål för sekretess enligt någon bestämmelse som inte nämns i 16 kap. 1 § kan däremot utan påföljd lämnas ut under åberopande av meddelarfriheten. Däremot är det, som framgått ovan, inte alltid straffritt att lämna ut den handling i vilken uppgiften finns.

Tryckfriheten och meddelarfriheten har getts ett särskilt skydd genom det s.k. efterforskningsförbudet. I 3 kap. 4 § TF föreskrivs sålunda att myndighet eller annat allmänt organ inte får efterforska bl.a. den som lämnat meddelande för publicering i tryckt skrift i vidare mån än som erfordras för åtal eller annat ingripande mot honom som inte står i strid med TF. Efterforskning som sker i strid med denna bestämmelse är straffbelagd i 3 kap. 5 § TF.

Bedömning

Det under föregående avsnitt sagda innebär, till exempel, att om någon endast muntligen har lämnat ut en i och för sig sekretesskyddad uppgift i syfte att den skall publiceras i tryckt skrift, så är det förbjudet för en myndighet att forska efter den personen, om inte den aktuella sekretessregeln finns upptagen i 16 kap. 1 § sekretesslagen.

Den första frågan blir alltså, om den bestämmelse i sekretesslagen enligt vilken de uppgifter, som det här ärendet handlar om sekretessbeläggs, finns upptagen i 16 kap. 1 § sekretesslagen. Finns den inte upptagen där omfattas uppgifterna i och för sig av meddelarfriheten. I så fall blir nästa fråga hur de har lämnats ut och i vilket syfte.

Skulle den nu nämnda undersökningen visa på att uppgifterna har lämnats till Christer Nilsson på ett sådant sätt att de omfattas av meddelarfriheten, uppstår frågan om kommunen har brutit mot efterforskningsförbudet genom att uppdra åt beställartjänstemannen att undersöka var sekretessen brutits.

Den sekretessbestämmelse som är aktuell i ärendet återfinns i 6 kap. 2 § sekretesslagen. Där stadgas bl.a. att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till ärende angående förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nytthet, om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Angår ärendet t.ex. upphandling för det allmännas räkning, får uppgift som rör anbud inte i något fall lämnas till annan än den som har avgett anbudet förrän alla anbuden offentliggörs eller avtal har slutits eller ärendet annars har slutförts. Denna sekretessbestämmelse finns emellertid inte upptagen i 16 kap. 1 § sekretesslagen, varav följer att uppgifter som är föremål för sekretess enligt 6 kap. 2 § samma lag, i motsats till vad vuxennämnden hävdar, omfattas av meddelarfriheten.

Som framgått ovan är emellertid sättet för utlämnande av sådana uppgifter, liksom i vilket syfte utlämnandet sker, avgörande för huruvida den som lämnar ut uppgiften kan åberopa sig på reglerna om

meddelarfrihet eller inte. Har utlämnandet skett genom att anbudshandling eller kopia därav överlämnats, kan det vara fråga om en straffbar gärning. Har uppgifterna däremot lämnats ut utan att handlingen som sådan överlämnats, är gärningen mot bakgrund av reglerna om meddelarfrihet straffri, men endast under förutsättning att uppgifterna lämnats ut för publicering. Om uppgifterna lämnats ut i annat syfte kan straffbestämmelsen vara tillämplig.

Av utredningen i ärendet framgår att för uppgifter som rörde de anbud som inkommit i det ifrågavarande upphandlingsärendet gällde sekretess fram till den 29 december 1992. I en av Christer Nilsson författad tidningsartikel, som publicerats den 22 december, förekom uppgift om vilken anbudsgivare som lämnat det lägsta anbudet samt att kommunen avsåg att ingå avtal med just den anbudsgivaren. Uppgifter i anbudshandlingarna synes således ha lämnats ut vid en tidpunkt då handlingarna ännu inte blivit offentliga. På vilket sätt uppgifterna lämnats ut och av vem har emellertid inte kunnat klarläggas genom utredningen. Inte heller framgår i vilket syfte de lämnats ut. Även om uppgifterna fanns intagna i en av Christer Nilsson författad tidningsartikel följer därav inte nödvändigtvis att de lämnats ut till Christer Nilsson i publiceringssyfte. Jag bedömer emellertid att ytterligare utredningsåtgärder från min sida inte skulle kunna bringa klarhet i frågan och lämnar därför saken här. Jag vill emellertid tillägga följande.

Av den i vuxennämndens första yttrande lämnade kronologiska redogörelsen för vad som förekommit i upphandlingsärendet framgick, att nämnden den 29 december 1992 — mot bakgrund av att ordförandeberedningen genom Christer Nilssons artikel i lokalpressen erfarit att sekretessen brutits — beslutat att ge beställartjänstemannen i uppdrag att undersöka var sekretessen brutits. I ett senare yttrande på särskild fråga därom upplyste nämnden att den internt diskuterat om nämnden på eget bevåg "ovetandes" kunde ha lämnat ut sekretessskyddade uppgifter. Emellertid hade varken nämnden eller dess tjänsteman haft kontakt med Christer Nilsson eller den aktuella tidningen för att efterforska källan till uppgifterna i Södermanlands Nyheter.

Vuxennämnden synes genom detta senare yttrande vilja hävda att det inte förekommit några försök att efterforska källan. För egen del måste jag emellertid konstatera att nämnden genom uppdraget till beställartjänstemannen föranstaltat om sådana åtgärder som torde falla inom ramen för efterforskningsförbudet i 3 kap. 4 § TF. Redan på grund härav är jag kritisk mot nämndens handläggning av frågan. Av utredningen kan emellertid inte otvetydigt anses framgå att sådana åtgärder som nämnden avsett faktiskt vidtagits. Anmälaren har heller inte påstått detta utan synes med sin anmälan närmast vilja ha utrett om någon hos nämnden, i strid med gällande sekretessbestämmelse, lämnat ut uppgifterna i fråga. Jag nöjer mig därför i denna del med att med viss skärpa erinra vuxennämnden om bestämmelsen i 3 kap. 4 § TF och förutsätter att nämnden framdeles kommer att respektera efterforskningsförbudet.

Kritik mot Ombudsmannen mot etnisk diskriminering för åtgärder mot två personer som författat en i en dagstidning publicerad insändare

1994/95:JO1

(Dnr 622-1993 och 2086-1993)

I ett beslut den 18 oktober 1993 anförde *JO Wahlström* följande.

1 Bakgrund

I en insändare i Göteborgs-Posten kommenterade Kjell Arnqvist och Sonja Henriksson en tidigare artikel i tidningen. Av insändaren framgick att författarna var ordförande i Stadsdelsnämnden Bergsjön i Göteborgs kommun respektive stadsdelschef hos nämnden.

Sedan Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) genom ett telefonsamtal uppmärksammats på insändaren registrerades ett initiativärende hos myndigheten (dnr 158-92). I en skrivelse till Kjell Arnqvist och Sonja Henriksson den 22 april 1992 anförde myndigheten (Pontus Ringborg) följande:

DO har uppmärksammats på bilagda insändare. I den anför Ni att ett skäl till de långa väntetiderna skulle vara att det i Er stadsdel finns "många flyktingar, som utan förvarning och av eget val flyttar hit från andra kommuner, där de fått sin placering av invandrarverket".

Det Ni sålunda anförts skulle emellertid enligt uppgift till DO vara påtagligt osakligt och ägnat att på ett upprörande sätt främja främlingsfientlighet mot bakgrund av det förhållandet att endast 15 av 130 personer i stadsdelens bidragskö vid den aktuella tidpunkten skulle ha varit vidareflyttade flyktingar.

Mot bakgrund av ovanstående önskar DO Era kommentarer, vilka bör vara DO till handa senast den 11 maj.

Skrivelsen besvarades den 7 maj 1992 av Kjell Arnqvist och Sonja Henriksson på stadsdelsnämndens vägnar. Svaret avslutades enligt följande: "DO:s budskap att det kan uppfattas som främlingsfientlighet tar vi till oss och kommer i fortsättningen att undvika att redovisa en situation på det sätt vi gjort."

DO Frank Orton gav härfter i en intervju uttryck för en kritisk inställning till den i insändaren använda formuleringen. Intervjun publicerades i en artikel i Göteborgs-Posten den 4 juli 1992.

Myndighetens initiativärende avslutades härfter den 6 juli 1992.

2 Initiativet m.m.

Inom JO-ämbetet uppmärksammades att enligt tidningsartikeln den 4 juli 1992 DO Frank Orton förebrått insändarförfattarna för att de uttryckt sig slarvigt i insändaren. DO:s akt i ärendet inlånades, en promemoria upprättades och remitterades till DO, som uppmanades att yttra sig över om myndighetens skrivelse den 22 april 1992 varit förenlig med grundlagsbestämmelserna i 2 kap. regeringsformen och i tryckfrihetsförordningen.

DO:s yttrande kom in till JO den 25 maj 1993.

I en anmälan som kom in till JO den 4 juni 1993 ifrågasatte K Larsson om DO borde ha uttalat sig såsom återgivits i artikeln den 4 juli 1992.

3 Remissvaret

DO Frank Orton anförde i yttrandet följande:

Vid den aktuella tidpunkten i april 1992 var tre av fyra tjänstemän helt nya vid myndigheten, två hade tjänstgjort en månad eller mindre, arbetssituationen var pressad och ärenderutinerna hade inte funnit fasta former efter den drygt halvårslånga vakansen på ombudsmannatjänsten. Dessa förhållanden förtjänar att nämnas i sammanhanget men betydelsen av dem skall dock inte överdrivas eftersom det är fullt möjligt att ärendet i fråga skulle ha handlagts av myndigheten på i stort sett samma sätt om det aktualiserats i dag.

Rutinerna i dag innebär bl.a. att en "anmälan" eller ett "klagomål" regelmässigt översänds till "den anmälde" för kommentarer om det bedöms meningsfullt av det ena eller det andra skälet. Sådana skäl kan vara att missförstånd kan redas ut, att förklaringar kan lämnas och att faktauppgifter kan kompletteras och korrigeras. Åtgärder av detta slag är betydelsefulla eftersom, som det brukar uttryckas vid myndigheten, diskrimineringsknuten många gånger kan lösas upp på detta sätt eller grunden för främlingsfientlighet eller etniska motsättningar undanröjas.

Ett sådant skäl kan emellertid också vara att det synes föreligga grund för kritik eller åtgärder av det ena eller andra slaget från myndighetens sida mot "den anmälde" eller mot någon annan. Vid den aktuella tidpunkten framstod det av olika skäl som alldeles särskilt tydligt att kritik eller åtgärder av angivet slag borde föregås av att "den anmälde" fick tillfälle att ge sin syn på saken.

Om det är det ena eller andra skälet eller någon kombination av skäl som föranleder att en "anmälan" översänds för kommentarer brukar inte anges första gången myndigheten hör av sig till "den anmälde". Myndigheten ser helst att en anmälan är skriftlig eftersom det erfarenhetsmässigt underlättar hanteringen och minskar riskerna för missförstånd av olika slag. Föreligger inte någon skriftlig anmälan måste emellertid, som i förevarande fall, förekommande tjänsteanteckningar återges på något lämpligt sätt.

När en "anmälan" översänds används rutinmässigt uttryckssättet att DO önskar kommentarer. Det är avsikten att detta uttryckssätt tydligt skall markera att fråga inte är om något föreläggande att avge yttrande vid äventyr. För övrigt föreligger ju, med visst undantag för arbetsgivare, inte någon särskild skyldighet att svara till DO eller några formella sanktionsmöjligheter vid uteblivet svar.

Förevarande "anmälan" har handlagts inom ramen för nu angivna rutiner. I efterhand kan man möjligen tycka att det av myndighetens skrivelse av den 22 april 1992 än tydligare kunde ha framgått att DO inte tagit ställning i sak och att det i skrivelsen än tydligare angetts att det inte var DO som förebrädde någon för innehållet i den aktuella insändaren. Mot bakgrund av att svaret av den 7 maj 1992 klart ger uttryck för ett missförstånd på den här punkten kan man i efterhand möjligen också tycka att myndigheten kunde ha undanröjt detta missförstånd genom en ny skrivelse till de berörda, alternativt till stadsdelnämnden i fråga på vars vägnar svaret ju är avgivet. Med hänsyn till svarets innehåll i sak och att man inte synes ha räknat med någon ytterligare korrespondens med DO i ärendet framstår emellertid inte ens nu i efterhand en sådan åtgärd som nödvändig.

Mot bakgrund av vad som anförts har jag svårt att se att myndighetens nu ifrågasatta åtgärd varit oförenlig med grundlagsbestämmelserna i 2 kap. regeringsformen och i tryckfrihetsförordningen.

1994/95:JO1

4 Rättslig reglering

Varje medborgare är enligt 2 kap. 1 § regeringsformen gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. yttrandefrihet varmed förstås frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten får enligt 12 § begränsas genom lag — eller i vissa fall genom annan författning — i den utsträckning som medges i 13 §; med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott, i näringsverksamhet samt i övrigt om särskilt viktiga skäl föranleder det.

Enligt 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen (TF) skall det stå varje svensk medborgare fritt att, med iakttagande av de bestämmelser som är meddelade i förordningen till skydd för enskild rätt och allmän säkerhet, i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst. I bestämmelsens tredje stycke anges att det skall stå envar fritt att, i alla de fall då ej annat är i förordningen föreskrivet, meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till författare eller annan som är att anse som upphovsman till framställning i skriften, till skriftens utgivare eller, om för skriften finns särskild redaktion, till denna eller till företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter. Vissa undantag från denna s.k. meddelarfrihet finns angivna i TF och sekretesslagen. Tryckfrihetens gränser sätts i reglerna om tryckfrihetsbrott i 7 kap. TF. Av reglerna i 8 kap. framgår vem som svarar för tryckfrihetsbrott och av reglerna i 9 kap. vem som utreder sådana brott. Av regleringen framgår att ansvaret för otillåtna yttranden och otillåtna offentliggöranden i periodiska skrifter, t.ex. dagstidningarna, primärt åvilar utgivaren. Justitiekanslern (JK) är exklusivt behörig att vara allmän åklagare avseende tryckfrihetsbrott.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering skall enligt 3 § lagen (1986:442) mot etnisk diskriminering genom råd och på annat liknande sätt medverka till att den som utsatts för etnisk diskriminering kan ta till vara sina rättigheter. Ombudsmannen skall vidare genom överläggningar med myndigheter, företag och organisationer samt genom opinionsbildning, information och på annat liknande sätt ta initiativ till åtgärder mot etnisk diskriminering. Enligt 4 § skall ombudsmannen särskilt motverka att arbetssökande utsätts för etnisk diskriminering. Ombudsmannen skall också i kontakt med arbetsgivare och berörda arbetstagarorganisationer främja ett gott förhållande mellan olika etniska grupper i arbetslivet. Utöver dessa uppgifter har ombudsmannen i 1 § förordningen (1988:895) med instruktion för ombudsmannen mot etnisk diskriminering givits i uppdrag att föreslå regeringens författningsändringar och andra åtgärder som är ägnade att motverka etnisk diskriminering.

I remissvaret har DO beskrivit hur myndigheten förfar när den — genom "anmälan", egna observationer i massmedia eller på annat sätt — erhållit kännedom om något som kan innefatta etnisk diskriminering. Jag har inte något att invända mot de beskrivna rutinerna.

Anledningen till att DO tog initiativ till de åtgärder som nu är föremål för granskning var emellertid uppenbarligen inte att myndigheten fått kännedom om något förhållande som kunde innebära etnisk diskriminering. Det förhållande som av DO togs upp till granskning var att Kjell Arnqvist och Sonja Henriksson i en insändare som tryckts i en tidning hade lämnat vissa uppgifter och upplysningar bl.a. om en av orsakerna till långa handläggningstider vid den kommunala förvaltning inom vilken de var verksamma. I DO:s skrivelse den 22 april 1992 ifrågasattes sanningshalten i de lämnade uppgifterna, varefter insändarförfattarnas kommentarer begärdes. Av insändarförfattarnas svar till DO framgår att de uppfattat DO:s skrivelse som uttryck för kritik mot att de yttrat sig på sätt som skett och en strävan från DO:s sida att för framtiden påverka innehållet i deras yttranden.

Kjell Arnqvist och Sonja Henriksson hade således använt sig av sin grundlagsfästa yttrande- och meddelarfrihet. De begränsningar i meddelarfriheten som i och för sig kan leda till att ansvar utkrävs saknade aktualitet i detta fall. För innehållet i en tryckt periodisk skrift svarar skriftens utgivare och endast JK är behörig att ingripa mot tryckfrihetsbrott.

Som framgått av den ovan lämnade redogörelsen för aktuell rättslig reglering är det inte tillåtet för en myndighet att ingripa vare sig formellt eller informellt mot den som använt sin grundlagsskyddade rätt att yttra sig i massmedierna. I och för sig är en myndighet oförhindrad och ibland även skyldig att själv via pressen meddela sakuppgifter i syfte att bemöta eller dementera innehållet i en tidningsartikel, men något sådant var det inte fråga om i detta fall. Även om det ingår i DO:s uppdrag att på olika sätt ta initiativ till åtgärder mot etnisk diskriminering, och alldeles oavsett om den aktuella insändarens innehåll kunde anses "vara påtagligt osakligt och ägnat att på ett upprörande sätt främja främlingsfientlighet", kan mot bakgrund av vad som ovan anförts konstateras att gällande lag inte medgav DO rätt att göra något ingripande eller inleda en utredning med anledning av den publicerade insändaren.

Med den kritik som ligger i det sagda avslutar jag ärendet.

K Larsson har i sin anmälan till JO ifrågasatt de uttalanden som Frank Orton gjort i den i Göteborgs-Posten den 4 juli 1992 publicerade intervjun. Som ovan framgått saknar jag möjlighet att inleda en utredning om lämpligheten av Frank Ortons uttalanden eller i övrigt vidta någon åtgärd med anledning av K Larssons anmälan.

Ärendet avskrivs.

Kritik mot uppmaning till rektorer att ej delta i den politiska debatten

1994/95:JO1

(Dnr 1142-1994)

I anledning av en anonym anmälan upprättades inom JO-expeditionen följande promemoria.

En anonym person har till JO insänt en tidningsartikel av den 18 mars 1994, synbarligen hämtad ur Norrtälje tidning. I artikeln återges en skrivelse den 28 februari 1994 från förvaltningschefen inom barn- och skolförvaltningen i Norrtälje kommun Arne Hdebark och utbildningschefen inom utbildningsförvaltningen Bertil Karlhager. Skrivelsen är ställd till "Samtliga rektorer inom barn- och skolförvaltningen och utbildningsförvaltningen" och rubricerad "Valrörelsen inför 1994 års val". I skrivelsen anför inledningsvis att den kommunala debatten i den kommande valrörelsen kommer att handla om resurser till de båda förvaltningarnas verksamheter. Därefter anför följande.

Vi vill fästa Din uppmärksamhet på att inte låta Dig bli en part i debatten. Som politiskt neutrala tjänstemän är det viktigt att Dina bedömningar och uttalanden är sådana att de ej uppfattas som en partsinlaga i den politiska debatten.

Givetvis har Du frihet att ge Din mening på olika saker, men att bli uppfattad som delaktig i kommunalpolitiken kan långsiktigt bli en besvärlig sits.

Vår sak är så stark i sig, att Du som ansvarig chef kan göra självständiga och fria bedömningar.

Enligt regeringsformen 2 kap. 1 § är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen står det envar fritt att, i alla de fall då inte annat är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen, till t.ex. en tidnings redaktion meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift. Motsvarande rätt att lämna uppgifter för offentliggörande i t.ex. radioprogram säkerställs genom 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen.

Ett ärende bör läggas upp, varefter yttrande bör inhämtas från Barn- och utbildningsnämnden i Norrtälje kommun rörande den ifrågavarande skrivelsens förenlighet med de nu angivna reglerna.

Sedan *JO Wahlström* beslutat att ta upp saken till granskning infordrades yttrande från Barn- och utbildningsnämnden i Norrtälje kommun i enlighet med promemorian.

Arne Hdebark och Bertil Karlhager tillställde nämnden följande promemoria:

Förvaltningscheferna har i ett internt brev till rektorerna i barn- och skolförvaltningen och utbildningsförvaltningen tagit upp frågan om vårt förhållningssätt i samband med den instundande valrörelsen.

Vi vill med brevet upplysa rektorerna om våderna av att dras in i den partipolitiska debatten, och därmed bli betraktade som en del av denna.

Det är väsentligt att rektorerna behåller sin trovärdighet i det fortsatta arbetet med föräldrar och personal, och att uttalanden uppfattas som grundade på saklighet.

Det är *inte* något påbud om att rektor ej får delge sin uppfattning i vilken form som helst.

Således har rektor i en skrivelse från förvaltningen från 1994-01-26 *uppmannats* att ge sina synpunkter på konsekvenserna av beslutade besparingar. Denna redogörelse skall arbetas fram tillsammans med personal och föräldrar. Därutöver äger rektor rätt att komplettera med egna synpunkter. Detta material ställdes till lokalpressens förfogande, vilket resulterade i en rad artiklar med bl a intervjuer med rektorer.

Vi som förvaltningschefer värnar om öppenhet och fria åsikter från all personal i våra förvaltningar. Den friheten kan dock förlora sin märm om föräldrar och allmänhet kan uppfatta att någon rektor kan kopplas samman med någon partipolitisk ståndpunkt i en het politisk debattfråga inför valet i höst.

Avsikten med brevet var att värna om våra rektorers trovärdighet i den offentliga debatten.

Nämnden inkom därefter med följande yttrande.

Nämnden anser att skrivelsen måste bedömas i sitt sammanhang och i ett bredare perspektiv:

- den historiska bakgrunden
- skrivelsen är inte en isolerad handling
- tjänstemannarollen kontra politikerrollen

Den historiska bakgrunden

Mot bakgrund av att besparingarna inom barnomsorg och skola debatterats mycket livligt i massmedia (se bifogad tjänstemannaskrivelse), att samtliga rektorer uppmannats inkomma med konsekvensbeskrivningar som en följd av besparingskraven skickade barn- och skolchefen och utbildningschefen skrivelsen till sina rektorer.

För de flesta av rektorerna är höstens val det första i rollen som rektor, då omorganisationen under 1992 mer än fördubblade antalet.

Nämnden ser skrivelsen som en uppmaning till rektorerna att tydligt särskilja sin roll, som objektiv tjänsteman och sina personliga åsikter, då det enligt ovan handlar om att i ovan nämnda konsekvensbeskrivningar lyfta fram fakta.

Skrivelsen är inte en isolerad handling

I samband med skrivelsen har också muntliga kontakter med rektorerna ägt rum, vid vilka redogjorts för brevets innehåll och betydelse.

Förvaltningarnas chefer har då betonat att rektorerna har sin fulla rätt att uttrycka sina personliga tjänster och att skrivelsen skall ses som ett stöd i arbetet som självständiga tjänstemän.

Tjänstemannarollen kontra politikerrollen

Sverige har sedan länge en tradition där man särskiljer politikerroll och tjänstemannaroll. Tjänstemannens uppgift är att ta fram faktaunderlag för politiska beslut och därefter verkställa de fattade politiska besluten. Riktigt fattade beslut grundar sig på att vi har objektiva och kompetenta tjänstemän, betrodda i sitt arbete. Denna ordning är en viktig grundsten i vårt demokratiska samhällssystem.

Mot bakgrund av ovanstående vill nämnden uttrycka sitt fortsatta förtroende och sitt stöd för sina förvaltningschefer.

I beslut den 10 juni 1994 anförde *JO Wahlström* följande.

I 2 kap. 1 § 1 p. regeringsformen (RF) sägs att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, varmed avses

frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Den enskilde tillförsäkras även bl.a. mötesfrihet och demonstrationsfrihet (3 och 4 punkterna av samma stadgande). Begränsning av rättigheterna får ske genom lag (2 kap. 12 § RF).

I tryckfrihetsförordningen (TF) ges kompletterande regler för en speciell del av yttrandefriheten, nämligen den del som avser yttranden i tryckt skrift. I tryckfrihetsförordningen anges bl.a. att var och en har rätt att, då ej annat särskilt anges i tryckfrihetsförordningen, i vilket ämne som helst meddela uppgifter och underrättelser för offentliggörande i tryckt skrift (1 kap. 1 § tredje stycket TF). Myndighet eller annat allmänt organ får inte efterforska den som har lämnat ett sådant meddelande. Undantag från detta efterforskningsförbud finns bara när det gäller vissa angivna brott (3 kap. 4 § TF). En reglering motsvarande den i tryckfrihetsförordningen finns i yttrandefrihetsgrundlagen när det gäller uppgifter som lämnas till radio och TV.

Lagregleringen ger offentligt anställda samma skydd som andra medborgare. En offentligt anställd kan således som alla andra ge uttryck för sin uppfattning även rörande den egna myndighetens verksamhet. Vissa inskränkningar i denna rätt finns. I sekretesslagen finns sålunda regler som begränsar de offentligt anställdas rätt att yttra sig om vad de fått veta i samband med sin tjänst. I sekretesslagen föreskrivs även vissa inskränkningar i rätten att lämna uppgifter till massmedia. Dessa regler saknar dock intresse här.

Rätten att lämna uppgifter till massmedia, den s.k. meddelarfriheten, har en särskild betydelse i ett fritt och öppet samhälle. Personer i chefsställning får inte utnyttja sin position till att inskränka underställd personals rättigheter att fritt meddela sig med företrädare för tidningar och andra medier. De bör även avhålla sig från att uttala sig eller agera på ett sätt som är ägnat att uppfattas som försök att förmå personalen att avhålla sig från direktkontakter med journalister, vare sig det är i tjänsteangelägenheter eller annars. De får inte heller handla på ett sådant sätt att de skapar fruktan för någon typ av repressalier för den som inte följer ledningens rekommendationer härvidlag.

Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen ger innebär alltså bl.a. att en myndighet inte får försöka motarbeta att de anställda använder sig av sina rättigheter, varken när det gäller "vanliga" yttranden eller när det gäller yttranden i massmedia. Alldeles självklart är att myndigheten inte får söka avhålla sina anställda från att delta i den politiska debatten.

Det aktuella brevet till rektorerna angår valrörelsen och innehåller texten "Vi vill fästa Din uppmärksamhet på att inte låta Dig bli en part i debatten. Som politiskt neutrala tjänstemän är det viktigt att Dina bedömningar och uttalanden är sådana att de ej uppfattas som partsinlaga i den politiska debatten." Jag har svårt att tolka detta som annat än ett försök att avhålla rektorerna från att delta i den politiska debatten.

Den förklarande promemoria som Arne Hedebark och Bertil Karlhager skrivit ger stöd för denna tolkning av brevet: "Vi vill med brevet

upplysa rektorerna om våderna av att dras in i den partipolitiska debatten, och därmed bli betraktade som en del av denna. — — — Vi som förvaltningschefer värnar om öppenhet och fria åsikter från all personal i våra förvaltningar. Den friheten kan dock förlora sin märke om föräldrar och allmänhet kan uppfatta att någon rektor kan kopplas samman med någon partipolitisk ståndpunkt i en het politisk debattfråga inför valet i höst."

Även om nämnden har förklarat att förvaltningscheferna vid muntliga kontakter med rektorerna har betonat att dessa har sin fulla rätt att uttrycka — som saken måste förstås — sina personliga åsikter, förändrar inte detta bedömningen. Jag är starkt kritisk till brevet, och jag förutsätter att rektorerna i kommunen informeras om vad jag anfört i detta beslut.

Därmed avslutar jag ärendet här.

Kritik mot ordningsregel vid skola, vilken förbjöd de anställda att aktivt lämna "negativ" information till massmedia

(Dnr 3916-1993)

I en anmälan begärdes att JO skulle granska följande text, vilken under rubriken "Rektorn har ordet" intagits i "S:t ERIKS NYTT" (S:t Eriks gymnasium i Stockholms kommun) vecka 44 år 1993:

Ska elever med läs- och skrivsvårigheter gå i gymnasieskolan? — — — Debatten fortsätter men jag vill påminna om att negativa massmediakontakter inte får tas av anställda på S:t Eriks gymnasium utan förankring hos rektor. — — —

Yttrande infordrades från Skolstyrelsen i Stockholms kommun.

Inför yttrandet hade rektorn anfört följande.

Bakgrunden till skrivningen i S:t Eriksnytt är att en/ flera? lärare (någon efterforskning har ej skett) enligt uppgift tagit kontakt med en journalist och därefter givit en intervju, på S:t Eriks gymnasium, på arbetsplatsen, under tjänstetid.

I S:t Eriksnytt nr 44 skrevs bl.a:

"Jag vill påminna om att negativa massmediakontakter inte får *tas* av anställda på S:t Eriks gymnasium utan förankring hos rektor" (dvs *aktiv* massmediainformation)

S:t Eriksnytt är ett internt informationsblad och avser *förhållanden* på S:t Eriks gymnasium, *för anställda, på arbetsplatsen, under tjänstetid*.

Skrivningen i S:t Eriksnytt avsåg en påminnelse om gällande ordningsföreskrift för aktiv massmediainformation för anställda på S:t Eriks gymnasium, på arbetsplatsen, under tjänstetid.

Uttalandet borde uppenbarligen ha varit mer tydligt formulerat. *Det avsåg inte på något sätt att begränsa de anställdas rätt att yttra sig fritt som privatpersoner eller vid passiv massmediainformation.*

Eftersom det inte utgavs några centrala ordningsföreskrifter ankommer det på rektor att utforma ordningsföreskrifter för den enskilda skolan, resultatenheten.

Ordningsföreskrifterna för *aktiv massmediainformation* har beslutats i ledningsgruppen. Biträdande rektor (motsvarande) ansvarar för att all personal delges dessa.

Grundprincipen var att all aktiv massmediainformation på S:t Eriks gymnasium på arbetsplatsen, under tjänstetid skall ske via rektor.

För att maximera den anställdes möjligheter till aktiv massmediainformation på S:t Eriks gymnasium, på arbetsplatsen, under tjänstetid, modifierades grundprincipen till att gälla "negativ" aktiv massmediainformation.

Vägledande vid utformningen av dessa ordningsföreskrifter har varit JO:s utlåtande 1975/76 s 323. Om innebörden av JO:s utlåtande feltolkats kommer de interna ordningsreglerna självfallet att ändras.

Skolstyrelsen överlämnade och åberopade som sitt yttrande följande tjänsteutlåtande från skolförvaltningen.

Av såväl regeringsformen som yttrandefrihetsgrundlagen framgår, att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, d.v.s. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst. Lagarna gäller även för kommunalt anställda.

Yttrandefriheten har till ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning samt ett fritt konstnärligt skapande. Begränsningar i yttrandefriheten får endast göras genom lag. Bestämmelserna i sekretesslagen begränsar skolförvaltningens anställda att yttra sig i vissa fall. Något lagstöd för en begränsning av yttrandefriheten av det slag rektor angivit finns inte.

Tvärtom, i skolans verksamhet får det anses särskilt viktigt att reglerna om yttrandefrihet följs. Enligt skollagen skall verksamheten i skolan utformas i "överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en som verkar inom skolan skall främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö."

Läroplanen för gymnasieskolan (Lgy 70), som skall tillämpas på skolans verksamhet, genomsyras av att ett fritt meningsutbyte skall föreligga i alla sammanhang.

— — —

Skolförvaltningen, som ser allvarligt på det inträffade, konstaterar att rektor inser att formuleringen i S:t Eriks Nytt var olämplig. Utöver ärendets behandling i skolstyrelsen kommer förvaltningsledningen att för rektor klarlägga gällande bestämmelser.

Skolförvaltningen föreslår att skolstyrelsen som svar på remissen överlämnar och åberopar detta tjänsteutlåtande.

Utöver det nu sagda lämnade rektorn vid besök på JO-expeditionen kompletterande upplysningar rörande verksamheten vid S:t Eriks gymnasium.

I beslut den 10 juni 1994 uttalade *JO Wahlström* följande.

I 2 kap. 1 § 1 p. regeringsformen (RF) sägs att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, varmed avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Den enskilde tillförsäkras även bl.a. mötesfrihet och demonstrationsfrihet (3 och 4 punkterna samma stadgande). Begränsning av rättigheterna får ske genom lag

(2 kap. 12 § RF). I tryckfrihetsförordningen (TF) anges att var och en har rätt att, då ej annat särskilt anges i förordningen, i vad ämne som helst meddela uppgifter och underrättelser för offentliggörande i tryckt skrift (1 kap. 1 § tredje stycket TF). Myndighet eller annat allmänt organ får inte efterforska den som lämnat sådant meddelande. Undantag från detta förbud finns dock när det gäller vissa angivna brott (3 kap. 4 § TF). En reglering motsvarande den i tryckfrihetsförordningen finns för lämnande av uppgifter till radio och television i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).

Den uppfattningen får numera anses råda, att lagregleringen ger offentligt anställda samma skydd — även i förhållande till den egna anställningsmyndigheten — som andra medborgare. En offentligt anställd kan således som alla andra ge uttryck för sin uppfattning även rörande den egna myndighetens verksamhet.

I sekretesslagen finns regler som begränsar de offentligt anställdas rätt att yttra sig om vad de fått veta i samband med sin tjänst. I t.ex. 6 kap. sekretesslagen finns regler om sekretess med hänsyn till det allmännas ekonomiska intressen och i 7 kap. anges regler om sekretess av hänsyn till enskildas personliga förhållanden. Rätten att lämna uppgifter för publicering (meddelarfriheten) omfattar i princip även uppgifter som är skyddade av sekretess enligt sekretesslagen. Rätten är dock inte undantagslös: i 16 kap. sekretesslagen föreskrivs vissa inskränkningar i meddelarfriheten. Dessa regler är dock inte av intresse för en bedömning av den förhållningsregel som nu är ifråga.

De friheter som nu diskuteras innebär bl.a. att en myndighet inte har rätt att ingripa, vare sig formellt eller informellt, mot en tjänsteman hos myndigheten för att han eller hon använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att yttra sig i massmedia eller på annat sätt gett uttryck för sin uppfattning. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att den anställde använder sig av sina rättigheter. En offentlig arbetsgivare får således inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall söka påverka arbetstagaren i fråga om det sätt på vilket friheterna används. Undantag gäller bara i det fall att ingripandet har stöd i lag.

Att de anställda således har t.ex. yttrandefrihet innebär emellertid inte att arbetsgivaren inte kan ställa krav på att arbetsuppgifterna fullgörs även om detta innebär en faktisk begränsning av den anställdes möjlighet att just då begagna sig av yttrandefriheten. Kommunen torde som arbetsgivare vidare kunna fordra bl.a. att brukarna av kommunens service inte får känna att de utsätts för påtryckningar från de anställda och att personalen inte tar arbetstid i anspråk för insamling eller handläggning av namnlistor m.m. (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 489 I). I sådana frågor som nu sagts står det sålunda den offentliga arbetsgivaren fritt att t.ex. utfärda ordningsföreskrifter.

Frågan i detta ärende gäller om det är godtagbart att en offentlig arbetsgivare genom en ordningsföreskrift eller på annat sätt söker reglera de anställdas rätt att begagna sig av en speciellt, genom tryckfrihetsförordningen, reglerad frihet, nämligen meddelarfriheten.

Rektorn har i ärendet här anfört att han med skrivningen i S:t Eriks Nytt velat redovisa en av skolans ledningsgrupp beslutad ordningsföreskrift av innebörd att anställda vid skolan inte fick, under tjänstetid och på arbetsplatsen, aktivt ta kontakt med massmedia för att lämna "negativ" information. Som stöd för att en arbetsgivare har denna rätt att begränsa de anställdas massmediakontakter har rektorn åberopat ett beslut av JO Wennergren (JO 1975/76 s. 323).

Bakgrunden till det åberopade JO-beslutet var att två socialinspektörer hade inbjudit vissa journalister till en presskonferens. Denna hölls i socialförvaltningens lokaler och under arbetstid. På förslag av socialchefen uttalade därefter sociala centralnämnden i kommunen att "tjänsteman självfallet borde inse att inbjudan till presskonferens under arbetstid icke får ske utan tillstånd av förvaltningsledningen". Sedan bl.a. detta anmälts till JO av Sveriges socionomers riksförbund, och utredning skett, uttalade JO, såvitt nu är av intresse, följande:

Mot bakgrund av regeringsformens och tryckfrihetsförordningens bestämmelser kan inledningsvis slås fast att (socialinspektörerna) hade sin fulla frihet att lämna de upplysningar och synpunkter de önskade till pressen i fråga om socialutredningens betänkande och att de inte obehörigen fick hindras härifrån eller drabbas av några efterräkningar.

— — —

Såsom förut framhållits är i TF stadgat frihet för envar — och således även för offentliga tjänstemän — att fritt meddela sig med tidningspressen. Enligt min mening saknas anledning att i sociala centralnämndens beslut — i vad det innebär ett generellt uttalande om presskonferenser på arbetstid — läsa in något annat än vad som står i nämndens protokoll; nämligen att inbjudan till presskonferens under arbetstid inte får ske utan tillstånd av förvaltningsledningen. Eftersom beslutet inte innebar något försök till styrning av de anställdas kontakter med massmedia eller inblandning i vad de uttalade till massmedia utan synbarligen endast var avsett som en ordningsföreskrift, kan jag inte finna att nämnden genom att fatta detta beslut skulle ha gjort sig skyldig till någon kränkning av meddelarfriheten. Nämnden har även i sitt remissyttrande hit framhållit att "beslutet har tillkommit rent förnuftsmissigt som en åsikt om ett lämpligt tillvägagångssätt i sådana frågor".

Nämnden har i sitt remissyttrande vidare framhållit att det enligt nämndens åsikt inte åvilar tjänsteman att på eget initiativ ta kontakt med nyhetsförmedlande organ för att lämna upplysningar och att en sådan aktiv pressinformation måste ske på ett sätt som inte kan anses oförenligt med tjänstens beskaffenhet. Med anledning härav måste inledningsvis understrykas att i meddelarfriheten enligt TF också inryms en rätt till aktiv pressinformation. Denna rätt till aktiv pressinformation kan en offentlig tjänsteman dock under åberopande av TF göra gällande endast som medborgare men inte utan vidare i sin egenskap av tjänsteman. I vad mån tjänstemannen också *under tjänstetid* får bedriva *aktiv* pressinformation, dvs. själv ta initiativ till sådan, är en fråga som i princip blir att bedöma enligt den ordning för arbetets ledning, fördelning och bedrivande som gäller på arbetsplatsen. Hinder möter i och för sig inte att uppgiften att svara för en *myndighets* aktiva pressinformation uppdras åt någon eller några särskilda tjänstemän, t.ex. myndighetens chef eller en särskild pressekreterare. Sker det får denne eller dessa anses ensamma behöriga att svara

för *myndighetens* aktiva pressinformation. Övriga tjänstemän är naturligtvis för den skull inte berövade sin rätt att *privat* bedriva aktiv pressinformation men de får inte göra det som företrädare för myndigheten eller under tjänstetid, om sådan aktivitet då förbjudits av arbetsledningen. Anledningen härtill är då inte att aktiviteten i fråga är att anse som oförenlig med tjänstens beskaffenhet utan att de enligt de utfärdade kompetensföreskrifterna saknar behörighet att företräda myndigheten i fråga om aktiv pressinformation och enligt den utfärdade ordningsföreskriften inte får bedriva en egen aktiv pressinformation under tjänstetid. För tydlighetens skull vill jag tillägga att saken ställer sig annorlunda om det är pressen som tar initiativet till en kontakt med tjänstemannen och ställer frågor till honom under tjänstetid. Gällande informationsfrihet bjuder då att tjänstemannen fritt får avgöra om han direkt eller senare skall svara själv eller om han skall hänvisa journalisten till tjänsteman som har särskilt uppdrag att svara för myndighetens pressinformation. En särskild fråga är om och på vilket sätt en myndighet kan besluta om föreskrifter beträffande aktiv pressinformation under tjänstetid.

— — — I enlighet härmed var sociala centralnämnden i sin fulla rätt att bestämma om huruvida personalen skulle få ge pressintervjuer på eget initiativ under arbetstid och i arbetslokalerna. — — —

Det återgivna uttalandet kan enligt min mening inte tilläggas räckvidd utöver den konkreta situation, som var föremål för JO:s bedömning, nämligen frågan om inskränkningar i rätten för offentliganställd att kalla till formlig presskonferens på arbetsplatsen. Att, som rektorn synes vilja, av uttalandet dra slutsatsen att arbetsledningen genom ordningsföreskrifter skulle kunna bestämma om personalens rätt att överhuvudtaget ta initiativet till presskontakter låter sig således inte göras.

En klarare beskrivning av tryckfrihetsförordningens principer lämnas i detta avseende i ett tidigare uttalande av JO (1964 s. 424):

Det å kommunalnämndens vägnar utfärdade meddelandet innehåller enligt sin ordalydelse ett direkt förbud för kommunala befattningshavare att utan föregående kontakt med kommunalnämndens ordförande eller kommunaldirektören till pressen göra uttalanden i kommunala angelägenheter av vikt. Föreskriften innebär ett hinder mot den medborgerliga rättigheten att till tidningspressen fritt lämna uppgifter och upplysningar i vad ämne som helst. Av vad förut sagts framgår att ett dylikt förbud står i uppenbar strid med tryckfrihetsförordningens bestämmelser i ämnet.

Jag vill i detta sammanhang även hänvisa till ett uttalande i ett beslut (den 28 januari 1994, dnr 674-1993) av JO Gunnel Norell Söderblom. I beslutet, som rörde händelser vid ett sjukhem, anfördes såvitt nu är av intresse följande:

Som framgår av vad jag sagt i det föregående har (arbetsledaren) varit oförhindrad att genom egna debattinlägg bemöta kritiken. Däremot kan det inte anses godtagbart att begränsa personalens kontakt med media till personalens fritid. Endast i den mån en sådan kontakt kan inverka menligt på arbetet kan ett hinder av detta slag mot ett utnyttjande av den grundlagsskyddade rätten att meddela sig med medierna accepteras. Ett generellt förbud kan inte ens om det skulle kunna anses föreligga en risk för inkräktande på arbetsuppgifterna anses tillåtet (jfr 1 kap. 1 § andra stycket TF). Ett sådant förbud kan

endast utfärdas i det enskilda fallet och då endast i den akuta arbetssituationen. Som regel kan det knappast inkräkta på arbetet om en anställd på arbetstid låter sig intervjuas av en journalist. Det måste på en arbetsplats som sjukhemmet finnas utrymme för en sådan flexibilitet att någon tid på dagen skulle kunna användas för den aktuella intervjun. I allmänhet får det förutsättas att den enskilde arbetstagaren själv kan avgöra när arbetet hindrar honom från mediakontakter.

I fråga om sådana presskontakter e.d. som innebär att personalen begagnar sig av sin meddelarfrihet kan alltså den offentlige arbetsgivaren få finna sig i att personalen tar någon del av arbetstiden i anspråk för ändamålet. En offentlig arbetsgivare saknar således rätt att utfärda ett generellt förbud mot att anställda på arbetstiden lämnar uppgifter för publicering i tryckt skrift eller i t.ex. ett radioprogram, och detta oavsett om förbudet baseras på innehållet i de lämnade uppgifterna eller om det görs avhängigt av huruvida initiativet till uppgiftslämnandet skulle komma från journalisten eller från den anställda. Den tanken kan alls inte accepteras, att meddelarfriheten skulle få utnyttjas eller inte utnyttjas beroende på vem som tar initiativet till att information lämnas. Inte heller kan en sådan inskränkning i meddelarfriheten godtas, som utan stöd i tryckfrihetsförordningen baseras på innehållet i det för publicering avsedda meddelandet.

Den ordningsföreskrift som rektorn och ledningsgruppen utfärdat — och vilken texten i S:t Eriks Nytt avsåg att påminna om — strider således mot den grundlagsskyddade yttrandefrihet och meddelarfrihet som tillförsäkras envar. Det allvarligaste ingreppet i friheterna består däri att förbudet mot vissa massmediakontakter utformades så att det tog sikte på innehållet i de meddelanden som kunde komma ifråga (förbud mot "negativa" massmediakontakter). Inskränkningar av detta slag i meddelarfriheten är, utöver i de fall som direkt anges i tryckfrihetsförordningen, aldrig tillåtna.

Rektor och ledningsgruppen förtjänar allvarlig kritik för vad som förekommit. Med hänsyn till att skolstyrelsen uttalat sin avsikt att ingripa i frågan anser jag mig emellertid kunna avsluta ärendet här med nu gjorda uttalanden.

Fråga om utlämnande av allmän handling vid pastorsexpedition (pastorsämbetets handlingar)

(Dnr 154-1993)

I en anmälan anförde Lennart Nilsson bl.a. att han hos tre församlingar i Malmö — S:t Petri, S:t Johannes och Västra Skrävlinge — begärt att utan avgift få ta del av handlingar där de fyra sista siffrorna i personnumret för ett antal personer framgår. Utlämnandet av handlingarna hade fördröjts flera månader, varvid resursbrist hade åberopats och avgifter debiterats.

Pastorsämbetet i Malmö S:t Petri pastorat (kyrkoherden Ulf Söderlind) anförde i yttrande bl.a. följande:

Vid telefonförfrågan angående släktforskning och andra dylika ärenden ber vi, enligt våra rutiner, vederbörande inkomma med sina önskemål brevledes. Samtidigt meddelar vi att ärendena handläggs i tur och ordning allt eftersom de inkommer. Vi upplyser också om att ett ärende kan ta tid, dels beroende på att S:t Petri församling förfogar över endast en assistenttjänst dels därför att släktforskningsärendena under senare tiden kraftigt har ökat i antal. — — — Vad beträffar avgifter har vi följt Malmö Kyrkofullmäktiges beslut av den 16/10 1984. — — —

Pastorsämbetet i Malmö S:t Johannes pastorat (prosten Jarl Åkerberg) anförde i yttrande bl.a. följande:

Ärendet avsåg att lämna personnumrens sista fyra siffror för ett fyrtiotal elever vid Johannesskolan på femtiotalet. Expedieringen av uppgifterna bedömdes till så mycket tid i anspråk att handläggningen inte kunde ske omedelbart. Extra personal måste kopplas in på utredningen, som på grund av storleksordningen var att jämföra med släktforskning. Av den anledningen avsåg församlingen uttaga avgift enligt kyrkofullmäktiges anvisning. Utredningen gjordes av extra inkallad personal. Tidsåtgång 5 timmar, debiterade 3,5 timmar.

Efter Kammarrättens beslut att de begärda uppgifterna skulle ha lämnats omgående och avgiftsfritt, har uttagna avgifter återbetalats genom kyrkoförvaltningen.

Samma person har återkommit med ett nytt ärende med lika omfattande uppgifter från kyrkoarkivet. Under åberopande av Kammarrättens beslut i det tidigare ärendet har uppgifterna begärts vid disk utan avgift.

Pastorsämbetet i Västra Skrävlinge (t.f. kyrkoherden Karl-Axel Björnryd) anförde i yttrande bl.a. följande:

Arbetet med att ta fram de uppgifter som Lennart Nilsson begärde vid sitt besök i vår församling är avslutat. Det gällde uppgifter beträffande 125 personer och har tagit avsevärd tid i anspråk. Tiden och arbetsinsatsen skulle dock ha blivit mer omfattande om vår personal ur arkivet skulle söka reda på varje persons akt, ta fram den till disken, täcka

över eventuella sekretessbelagda uppgifter och därefter låta Lennart Nilsson få ta del av dem. — — — Slutligen kan det diskuteras om någon avgift över huvud taget skall utgå för arbete som utföres av personal under arbetstid.

1994/95:JO1

Domkapitlet i Lunds stift (ordförande biskopen Karl Gustav Hammar) anförde i yttrande följande:

Av kyrkoherdarnas yttranden framgår att man i åtminstone två av pastoraten betraktat klagandens begäran att få ta del av offentliga handlingar som jämförbart med släktforskningsuppdrag. Härmed menas då sådana fall där inte någon särskild handling i arkivet kan identifieras och utlämnas utan personalen åtar sig att mot avgift som rekommenderats av kyrkofullmäktige, i mån av tid bedriva arkivforskning.

Eftersom det i nu aktuella fall vid varje tillfälle rört sig om uppgifter ur ett stort antal personers akter har det givetvis krävts en betydande arbetsinsats att tillhandahålla de begärda uppgifterna.

Tydligen är det arbetets omfattning liksom den tolkning av tryckfrihetsförordningens bestämmelser som gjorts i en PM 1983-02-22 från Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund under punkten 3, stycke 4 som gjort att man i pastoratet ansett sig kunna ta betalt för själva arbetet att ta fram uppgifterna. Sökanden hade rätt att få församlingsböckerna i offentliga delar föredragna på platsen utan avgift för att själv inhämta de uppgifter han önskade och det faktum att personalen i stället, för tids vinnande, valt att förfärdiga en förteckning upptagande de uppgifter han ville få del av, medför ingen ändring i hans rätt att utfå uppgifterna kostnadsfritt och så snabbt som möjligt.

Emellertid måste man beakta att arbetet med att ta fram alla dessa uppgifter måste få ta rimlig tid i anspråk. När folkbokföringen 1991-07-01 genom ikraftträdande av folkbokföringslagen (1991:481) fördes över till skattemyndigheterna föreskrevs samtidigt i 10 § lagen (1991:482) om införande av folkbokföringslagen att pastor alltjämt skall svara för vården av de kyrkobokföringshandlingar som bildats före övergången och att pastoratet skall tillhandahålla personal, lokaler och vad som i övrigt behövs för arkivvården. Men när arbetet med folkbokföringen upphörde medförde detta naturligen en kraftig neredragning av personalen på pastorsexpeditionerna som också fick helt andra arbetsuppgifter och numera fungerar kanske framför allt som kansli för församlingsverksamheten. Tryckfrihetsförordningens servicekrav innebär därför i fall som detta en ordentlig arbetsbelastning för en liten personalstyrka och den tid man har på sig för utförandet måste bedömas utifrån detta.

Lennart Nilsson kommenterade remissvaret.

I beslut den 23 augusti 1993 anförde *JO Wahlström* följande.

Enligt 2 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen (TF) gäller bl.a. följande. En handling som är allmän och inte är sekretesskyddad, skall på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället och utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. En myndighet är skyldig att tillhandahålla handlingen på stället om inte betydande hinder möter. Kan handlingen inte tillhandahållas utan att sådan del därav röjes som inte får lämnas ut — på grund av någon sekretessregel — skall handlingen i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia. Den som önskar ta del av allmän handling har

även rätt att mot fastställd avgift få kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. Begäran att få kopia av allmän handling skall behandlas skyndsamt.

För statliga myndigheter under regeringen — exempelvis pastorsämbetena — finns bestämmelser i avgiftsförordningen (1992:191) om avgifter för kopior av allmänna handlingar. De kyrkokommunala myndigheterna får själva bestämma sina avgifter för kopior av allmänna handlingar. Den kommunala självkostnadsprincipen innebär dock begränsningar i avgiftsuttagets storlek och vid fastställandet av avgiften får inte heller hänsyn tas till kostnader för handlingens framtagande och återställande (jfr Regeringsrättens årsbok 1985 referat 2:9).

Utöver reglerna i grundlagen om utlämnande av handlingar finns i 15 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) en bestämmelse av innehåll att myndighet på begäran av enskild skall lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten, i den mån inte hinder möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Denna regel innebär — liksom bestämmelserna i 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1986:223) — att det ingår i myndigheternas obligatoriska uppgifter att vara allmänheten behjälplig i olika avseenden. Till skillnad från 2 kap. TF saknas här bestämmelser om möjlighet att ta ut avgifter. Uttalanden i lagförarbetena synes emellertid utgå från att rätten till muntlig upplysning är "ovillkorlig" i den meningen att den inte får förbindas med krav på särskild avgift. Det framhålles nämligen att "bestämmelsen inte ger den enskilde någon ovillkorlig rätt till skriftligt svar. Bestämmelsen utgör alltså inte hinder mot föreskrifter som innebär att skriftlig uppgift i vissa fall lämnas endast mot avgift" (prop. 1979/80:2 del A s. 361).

Oavsett om den enskilde begär att på stället få ta del av en handling, att få kopia av handlingen eller att få en uppgift ur handlingen ställs det krav på honom att han preciserar sin framställning på ett rimligt sätt. Myndigheten är således inte skyldig att bedriva arkivforskning eller att utföra bearbetningar och sammanställningar av uppgifter i allmänna handlingar. I ett sådant fall kan myndigheten avslå den enskildes framställning enligt offentlighetsprincipen och i stället hänvisa honom till ett annat förfarande (exempelvis en av kyrkokommunen bedriven avgiftsbelagd släktforskningsverksamhet). Det finns dock anledning att framhålla att en väl preciserad framställning om utbekommande enligt offentlighetsprincipen mycket väl kan avse en stor mängd handlingar och att det i ett sådant fall således inte är fråga om "forskning".

Det beskrivna regelsystemet innebär således att den, som på grund av att han finner den avgiftsbelagda serviceverksamheten för dyr eller för långsam eller av något annat skäl så önskar, har rätt att — i stället för att ta personalens utredningstjänster i anspråk — antingen själv kostnadsfritt på platsen få läsa de allmänna handlingar han begär att få se, om sekretess inte föreligger, eller få kopia av sådana handlingar. En sådan begäran skall ges förtur och således i princip prioriteras före andra arbetsuppgifter oavsett om framställningen avser en, två eller flera handlingar. Om handlingen inte kan tillhandahållas på stället

utan att en sådan del därav som på grund av någon sekretessregel inte får lämnas ut också röjs, skall handlingen i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia. Denna skyldighet är ovillkorlig. Det förhållandet att arbetet med avskiljande av handlingens hemliga delar till äventyrs kräver en betydande arbetsinsats och tar lång tid i anspråk, kan visserligen påverka sättet och tidpunkten för tillhandahållandet av offentliga delar, men kan inte åberopas till stöd för vägran att utlämna dessa (jfr Regeringsrättens årsbok 1979 notis Ab 6). Om offentliga delar av en sådan "blandad" handling företes i avskrift eller kopia som sökanden inte tar med sig är det fortfarande fråga om utlämnande av handling på stället; det kan alltså inte bli fråga om att avgiftsbelägga sådant utlämnande. Avskrift eller kopia som sökanden vill ta med sig får däremot tillhandahållas mot en avgift som emellertid inte får innefatta ersättning för personalens arbete med att ta fram och återställa handlingarna. För det fall myndigheten inte företer den begärda handlingen har den enskilde också rätt att få ett överklagbart beslut med anledning av sin begäran (15 kap. 6 och 7 §§ sekretesslagen).

I ärendet är inte helt klarlagt hur Lennart Nilssons framställningar hanterats vid de tre pastorsämbetena. Jag finner inte anledning att utreda saken vidare, utan nöjer mig med att konstatera att de felaktiga åtgärder som vidtagits i stor utsträckning förefaller bero på bristande kunskap om skillnaden mellan pastorsämbetets hantering av allmänna handlingar och kyrkokommunens släktforskningsverksamhet.

Biskoparna och domkapitlen har enligt 1 kap. 5 § kyrkolagen (1992:300) tillsyn över hur innehavarna av det kyrkliga ämbetet förvaltar detta. Jag har i detta ärende, men även i samband med utredning av andra JO-anmälningar, noterat att djupa kunskapsluckor i frågor som rör tillämpningen av TF:s och sekretesslagens bestämmelser ofta finns hos personalen vid myndigheter inom Svenska kyrkan. Det vore därför enligt min uppfattning av värde om domkapitlen i sin tillsynsverksamhet kunde inrymma även dessa frågor samt överväga möjligheterna att genom utbildningsinsatser öka personalens insikter i frågor om offentlighet och sekretess.

Fråga om utlämnande av allmän handling vid pastorsexpedition (kyrkokommunala handlingar)

(Dnr 655-1993)

Kyrkorådets i Skärholmens församling ordförande Sven Lundén anförde i en skrivelse till Rolf Ahlbom den 16 februari 1993 följande:

Din ansökan om att ta del av Skärholmens församlings bokföring avslås härmed. Bokföring är att hänföra till arbetsmaterial och faller inte under den s k offentlighetsprincipen vilket däremot bokslut gör.

Rolf Ahlbom tillställde JO beslutet. Yttrande över denna anmälan infordrades från kyrkorådet.

I en ny skrivelse den 12 mars 1993 till Rolf Ahlbom anförde Sven Lundén — under påståendet om ett kyrkorådets uppdrag — följande:

Kyrkorådet i Skärholmen ändrar härmed det avslagsbeslut som kommit dig tillhanda.

1994/95:JO1

Vi översänder härmed de uppgifter du krävt för att styrka lönen på den tjänst du tidigare innehavt. Vissa delar av uppgifterna är "mörkade". Det är gjort med stöd av 7 kap 11 § i sekretesslagen. Tilläggas kan att befattningsbeskrivningen är ändrad vilket påverkat lönesättningen.

Överklagandehänvisning: Om du inte är tillfreds med dessa upplysningar kan de överklagas hos kammarrätten. Besvären insändes till kyrkorådet.

Sven Lundén anförde samma dag följande i ett på kyrkorådets uppdrag avgivet yttrande till JO:

Kyrkorådets handlingar handläggs och förvaras hos kyrkokassan. Personalen på kyrkokassan (2 st) står direkt under kyrkorådet och dess ordförande.

Beträffande de av Rolf Ahlbom infordrade handlingarna har de nu tillställts honom. Vissa delar, personnummer, kontonummer och dylikt är utelämnade. Detta har vi gjort med stöd av 7 kap 11 § i sekretesslagen.

Jag vill också tillägga att både jag själv som förtroendevald och präst samt kanslipersonal varit utsatta för hot om våld från Rolf Ahlboms sida vilket skapat både rädsla och osäkerhet och bidragit till att vi handlat fel.

Rolf Ahlbom kommenterade remissvaret.

Från Kammarrätten i Stockholm inhämtades följande. Rolf Ahlbom har överklagat det av Sven Lundén den 12 mars 1993 på kyrkorådets vägnar fattade beslutet. Kammarrätten har dock funnit att Sven Lundén inte haft behörighet att på myndighetens vägnar fatta ett överklagbart beslut att vägra utlämnande av handlingar. Kammarrätten har därför den 22 juni 1993 undanröjt beslutet och visat målet åter till kyrkorådet för ny behandling.

I beslut den 9 juli 1993 anförde *JO Wahlström* följande.

Enligt 15 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) ankommer det i första hand på den befattningshavare som enligt arbetsordning eller särskilt beslut svarar för vården av 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 handling skall han om sökanden begär det hänskjuta frågan till myndigheten. Sökanden skall underrättas om att han kan begära detta och att beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas.

Myndigheten kyrkorådets beslut får enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen överklagas hos kammarrätten. Här gäller enligt 21 § förvaltningslagen (1986:223) att den enskilde skall underrättas om hur han kan överklaga beslutet. I en sådan fullföljdshänvisning skall således återges bestämmelserna i 23–24 §§ förvaltningslagen om hur man överklagar. Av 20 § förvaltningslagen framgår att ett beslut varigenom myndigheten avgör ett ärende, med vissa här ej aktuella undantag, skall innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Av de behörighetshandlingar som tillställts JO från församlingen framgår att ansvaret för kyrkorådets och kyrkokassans arkiv åligger kyrkokamreren. Rolf Ahlboms framställning om utbekommande av allmänna handlingar borde således i första hand ha prövats av kyrkokamreren eller hennes ersättare. Någon befogenhet för Sven Lundén i egenskap av kyrkorådets ordförande att pröva frågan synes inte föreligga. Hans besked av den 16 februari 1993 är också felaktigt, både i huvudsak och i det att underrättelse om rätten att få saken prövad av myndigheten — dvs. kyrkorådet — saknas. Sven Lundén förtjänar givetvis kritik för sitt agerande härvidlag.

Kyrkorådet har inte i sitt reglemente givits rätt att uppdra åt annan att på myndighetens vägnar fatta beslut i frågor om utlämnande av allmän handling. Det är därför tillfredsställande att konstatera att rådet inte givit något sådant uppdrag. Desto allvarligare är det givetvis då att Sven Lundén fattat ett sådant beslut den 12 mars 1993 under påstående om ett sådant uppdrag. Jag finner emellertid inte tillräckliga skäl att ytterligare utreda denna sak utan nöjer mig med den mycket allvarliga kritik som ligger i det sagda.

Klara brister vidlåter också det beslut som Sven Lundén fattade den 12 mars 1993. Det kan inte anses uppfylla de krav i fråga om motivering som följer av 20 § förvaltningslagen. 7 kap. 11 § sekretesslagen innehåller fyra skilda stycken i vilka på olika sätt regleras för vilka slag av uppgifter sekretess gäller dels i myndighets personalsociala verksamhet, dels i myndighets personaladministrativa verksamhet. Förutsättningarna för när sekretess gäller i de olika situationerna skiljer sig och skaderekvisiten är olika utformade. Av det beslut som Sven Lundén fattade framgår inte med stöd av vilket stycke han bedömt att sekretess gällde för de uppgifter som inte lämnades ut och inte heller skälen för denna bedömning. Fullföljdshänvisningen saknar också för den sökande väsentlig information. Den saknar sålunda upplysning om inom vilken tid ett överklagande skall ha kommit in till kyrkorådet för att kunna prövas, liksom hos vilken kammarrätt beslutet kan överklagas. Sven Lundén förtjänar givetvis kritik även i detta hänseende.

Avslutningsvis vill jag tillägga följande. Kyrkorådet har i sitt reglemente givits rätt att uppdra åt en ledamot att på rådets vägnar fatta beslut i ärenden rörande "andra frågor vilka till sin art och betydelse är jämförliga med de ovan angivna ärendegrupperna" (14 § 7). Mot denna bakgrund var det i formell mening inte felaktigt av kyrkorådet att uppdra åt Sven Lundén att "besvara JO-anmälan". Däremot kan lämpligheten starkt ifrågasättas eftersom ändamålet med remissen var att inhämta synpunkter på de åtgärder som just Sven Lundén vidtagit. Jag avslutar ärendet med den kritik som ligger i det anförda.

Fråga om Regeringsrättens handläggningstider i mål rörande utlämnande av allmän handling

1994/95:JO1

(Dnr 392-1993)

I en anmälan gav Carl-Johan Eberstein fem exempel på sekretessmål, där Regeringsrättens handläggning enligt hans mening varit för långsam.

Akterna i de fem målen lånades in från Regeringsrätten och befanns ha haft handläggningstider om ca fyra, sju, sex, 14 respektive sex månader. Samtliga de fem målen avsåg överprövning av en kammar-rätts prövning av en myndighets beslut.

Regeringsrätten anförde i yttrande bl.a. följande:

Enligt arbetsordning för Regeringsrätten antagen i plenum den 18 mars 1980 med ändring senast den 26 maj 1992 skall enligt 7 § vissa i paragrafen angivna måltyper handläggas med förtur. Mål om utbekommande av allmän handling (s.k. sekretessmål) utgör en av dessa måltyper. Med förtur handläggs även mål vari talan genom dröjsmål med avgörandet skulle bli onyttig eller vari ett skyndsamt avgörande eljest är av synnerlig betydelse för part eller det allmänna. Övriga mål skall i princip handläggas i den ordning som de kommit in till domstolen.

Antalet inkommande mål till Regeringsrätten har under den senaste treårsperioden ökat kraftigt och uppgick år 1992 till 6 447 mål mot 5 437 under 1990. Detta innebär en ökning med ca 1 000 mål under två år. Av de inkommande målen provas ca 75—80 % inom ett år.

Andelen förtursmål ökar kontinuerligt och uppgår i dag till 28 % av alla inkommande mål. Sekretessmålen, som också ökar, lottas f.n. på nio av de 37 föredraganderotlarna.

Sekretessmålen intar hos Regeringsrätten, som i första hand skall fungera som prejudikatinstans, en särställning — utöver att de är förtursmål — på det sätt att de inte kräver prövningstillstånd. Detta innebär att alla sekretessmål måste underkastas en fullständig prövning. Att generellt ge mindre sekretessmål förtur framför de mer omfattande — s.k. kartongmål som kan binda en avdelning om fem ledamöter under flera veckor är inte ovanliga — har ansetts inte böra komma ifråga. Vidare bör anmärkas att bland övriga förtursmål ofta sådana förekommer som, med utgångspunkt i den enskildes intresse, framstår som mycket angelägna och därför inte kan "ställas efter i kön". — — —

Domstolen anförde vidare följande angående de fem aktuella målen:

Målen upptagna under 3)—5) lottades enligt rotelindelningen på rotel 10. Vid den genomgång som regelbundet sker av samtliga rotlar konstaterades att vissa mål på roteln borde ha blivit föremål för föredragning. Kanslichefen hade med anledning därav ett ingående samtal med den ansvarige rotelinnehavaren. Målen under 3)—5) om-lottades omedelbart genom beslut den 5 juni 1992 av kanslichefen till andra föredragande. Målen avgjordes strax därefter. Den tidigare ansvarige rotelinnehavaren har senare avvikit från arbetsplatsen och är nu sjukskriven sedan den 13 juli 1992.

Regeringsrätten finner, med beaktande av vad ovan anförts om förutsättningarna för handläggning och prövning av sekretessmål hos Regeringsrätten, att målen med undantag för mål nr 4 handlagts med iakttagande av den skyndsamhet som rimligen kan krävas.

Vad avser handläggningen av mål nr 4 hade denna bort ske snabbare. Med hänsyn till de särskilda omständigheterna kring handläggning-

en av bl.a. detta mål har Regeringsrätten dock inte funnit påkallat vidta annan åtgärd än den omlottnings som omedelbart skedde då förekommande brister i handläggningen uppdagades.

1994/95:JO1

Carl-Johan Eberstein kommenterade remissvaret och inkom härefter med ytterligare en skrivelse.

I beslut den 7 juli 1993 anförde *JO Wahlström* följande.

En fråga om utlämnande av allmän handling förs vanligen till Regeringsrättens prövning genom att en myndighets beslut överklagas hos kammarrätten och att kammarrättens avgörande överklagas vidare hos Regeringsrätten. Det kan även förekomma att Regeringsrätten som första överprövningsinstans skall pröva en fråga om utlämnande av allmän handling, nämligen om det är en kammarrätt som avslagit enskilds begäran att få ta del av en handling hos kammarrätten. Vidare kan Regeringsrätten få anledning att som första instans ta ställning till om enskild skall få ta del av en handling som förvaras hos Regeringsrätten; denna situation har utförligt behandlats av JO Hans Ragnemalm — se JO:s ämbetsberättelse 1990—91 s. 130 — och förbigås därför i det följande.

Enligt 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen skall talan mot beslut att avslå begäran att få taga del av allmän handling alltid prövas skyndsamt. Frågan vad som avses med "skyndsamt" prövning har inte närmare behandlats i lagmotiven, men torde normalt innefatta ett krav på att målet skall handläggas med förtur (se Alf Bohlin, *Allmänna handlingar*, s. 348—349). Det kan inte med säkerhet utläsas om bestämmelsen endast avser den första överprövningsinstansen eller om den även skall tillämpas vid fullföljd av talan. Regeringsrättens arbetsordning gör emellertid inte någon skillnad mellan dessa måltyper utan föreskriver att mål om utlämnande av allmän handling handlägges med förtur.

Den i remissvaret beskrivna situationen med kraftigt ökande antal inkomna mål och ökande andel förtursmål har — som framgår av remissvaret — aktualiserat frågan om vissa sekretessmål bör prioriteras före andra och om sekretessmålen bör prioriteras före andra förtursmål. Frågan har av remissvaret att döma besvarats nekande. Jag har på förevarande underlag inte funnit anledning att ifrågasätta domstolens ställningstagande härvidlag. Mot bakgrund av den beskrivna arbetssituationen hos Regeringsrätten torde det inte kunna undvikas att handläggningstiden för ett med förtur behandlat sekretessmål kan komma att uppgå till ca sex månader.

Regeringsrätten har i remissvaret vitsordat att mål "nr 4" hade bort handläggas snabbare. Jag delar denna bedömning och vill tillägga följande. Det aktuella målet uppmärksammades vid en kanslichefens "genomgång som regelbundet sker av samtliga rotlar". Denna genomgång synes ha förevarit ungefär i månadsskiftet maj—juni 1992, dvs. mer än ett år efter det att målet anhängiggjordes hos domstolen. Målet borde rimligen ha uppmärksammats långt tidigare. Yttrandet innehåller ingen upplysning om anledningen till att så inte skett. Med hänsyn bl.a. till att målet — då den mycket långa handläggningstiden väl

observerats — omedelbart omlottades och strax därefter avgjordes samt de särskilda förhållanden som synes ha förevarit på den aktuella roteln, finner jag inte anledning att gå vidare i den saken.

1994/95:JO1

Fråga om avgiftsdebitering vid utlämnande av allmän handling för släktforskningsändamål

(Dnr 701-1993)

Kyrkonämnden i Falu kyrkliga samfällighet beslöt den 17 februari 1993, § 16, att debitera allmänheten följande avgifter för handläggningsärenden, som rör utredningar, handlingar etc i släktforskningsyfte:

50 kronor per handling,

50 kronor ytterligare per handling och påbörjad timme om utredning e dyl tar personal i anspråk minst 1 timme,

100 kronor per påbörjad halvdag vid allmänhetens besök i samfällighetens arkiv för forskning.

Sedan beslutet kommit till JO:s kännedom genom en anmälan från Rune Ferling inhämtades yttrande från kyrkonämnden enligt följande:

1. angående beslutets förenlighet med 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen

2. angående kyrkonämndens behörighet att besluta om hanteringen av handlingar tillhöriga pastorsämbetet.

Kanslichefen Berit Haglund avgav den 31 mars 1993 — under påståendet om ett uppdrag att yttra sig å samfällighetens vägnar — ett yttrande och anförde bl.a. följande:

Vi är medvetna om att vi inte kan ta ut avgift för utbekommande av allmänna handlingar som omgående kan expedieras. — Vi menar dock att sammanställning av utdrag ur allmänna handlingar i släktforskningsyfte inte är någon uppgift för den statliga myndigheten pastor. I detta fall blir det en kyrkokommunal uppgift. Kyrkokommunen tillhandahåller personal för pastors uppgifter. — Allmänheten har rätt att ta del av allmänna handlingar. Materialet kan innehålla sekretessbelagda uppgifter, varför myndigheten måste göra en sekretessprövning innan materialet utlämnas. — Avgifter har ej debiterats ännu. — Ärendet behöver handläggas i samfällighetens kyrkofullmäktige som har sammanträde 1993-05-24 och 1993-11-22.

Pastorsämbetet som statlig förvaltningsmyndighet handlägger uppgifter som omfattas av religionsfrihetslagen, arkivförfattningarna, kollektivväsendet m fl lagar och förordningar. Kyrkonämnden beslutar ej om hanteringen av pastors handlingar. I Falu kyrkliga samfällighet, som består av tre pastorat beslutar kyrkoherden i pastoratet suveränt i egenskap av pastor. — Kyrkonämnden är ansvarig för medlems- och verksamhetsregistren, pastor är ansvarig för ministerialböckerna.

Vid kyrkonämndens sammanträde den 4 maj 1993 antogs inte det av Berit Haglund redan avgivna yttrandet. Nämnden beslutade i stället att upphäva sitt beslut av den 17 februari 1993, § 16.

I beslut den 23 augusti 1993 anförde *JO Wahlström* följande.

Enligt 2 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen (TF) gäller bl.a. följande. En handling som är allmän och inte är sekretesskyddad, skall på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället och utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. En myndighet är skyldig att tillhandahålla handlingen på stället om inte betydande hinder möter. Den som önskar ta del av allmän handling har även rätt att mot fastställd avgift få kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. Begäran att få kopia av allmän handling skall behandlas skyndsamt.

För statliga myndigheter under regeringen — exempelvis pastorsämbetena — finns bestämmelser i avgiftsförordningen (1992:191) om avgifter för kopior av allmänna handlingar. De kyrkokommunala myndigheterna får själva bestämma sina avgifter för kopior av allmänna handlingar. Den kommunala självkostnadsprincipen innebär dock begränsningar i avgiftsuttagets storlek, och vid fastställandet av avgiften får inte heller hänsyn tas till kostnader för handlingens framtagande och återställande (jfr Regeringsrättens årsbok 1985 referat 2:9).

Utöver reglerna i grundlagen om utlämnande av handlingar finns i 15 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) en bestämmelse av innehåll att myndighet på begäran av enskild skall lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten, i den mån inte hinder möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Denna regel innebär — liksom bestämmelserna i 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1986:223) — att det ingår i myndigheternas obligatoriska uppgifter att vara allmänheten behjälplig i olika avseenden. Till skillnad från 2 kap. TF saknas här bestämmelser om möjlighet att ta ut avgifter. Uttalanden i lagförarbetena synes emellertid utgå från att rätten till muntlig upplysning är "ovillkorlig" i den meningen att den inte får förbindas med krav på särskild avgift. Det framhålls nämligen att "bestämmelsen inte ger den enskilde någon ovillkorlig rätt till skriftligt svar. Bestämmelsen utgör alltså inte hinder mot föreskrifter som innebär att skriftlig uppgift i vissa fall lämnas endast mot avgift" (prop. 1979/80:2 del A s. 361).

Oavsett om den enskilde begär att på stället få ta del av en handling, att få kopia av handlingen eller att få en uppgift ur handlingen ställs det krav på honom att han preciserar sin framställning på ett rimligt sätt. Myndigheten är således inte skyldig att bedriva arkivforskning eller att utföra bearbetningar och sammanställningar av uppgifter i allmänna handlingar. I ett sådant fall kan myndigheten avslå den enskildes framställning enligt offentlighetsprincipen och i stället hänvisa honom till ett annat förfarande (exempelvis en avgiftsbelagd serviceverksamhet). Det finns dock anledning att framhålla att en väl preciserad framställning om utbekommande enligt offentlighetsprincipen mycket väl kan avse en stor mängd handlingar och att det i ett sådant fall således inte är fråga om "forskning". När den enskilde kan tillåtas att själv söka efter handlingar eller uppgifter i handlingar som ingår i

arkiverat material är det inte heller fråga om myndighetens arkivforskning utan om att den enskilde tar del av allmänna handlingar med stöd av reglerna i TF.

Det beskrivna regelsystemet innebär således att den, som på grund av att han finner den avgiftsbelagda serviceverksamheten för dyr eller för långsam eller av något annat skäl så önskar, har rätt att i stället för att ta personalens utredningstjänster i anspråk antingen själv kostnadsfritt på platsen få läsa de allmänna handlingar han begär att få se, om sekretess inte föreligger, eller få kopia av sådana handlingar. En sådan begäran som görs under uttryckligt åberopande av reglerna i TF skall ges förtur. Begärda kopior skall tillhandahållas honom mot en avgift som inte får innefatta ersättning för personalens arbete med att ta fram och återställa handlingarna. För det fall myndigheten inte företer den begärda handlingen har den enskilde också rätt att få ett överklagbart beslut med anledning av sin begäran (15 kap. 6 och 7 §§ sekretesslagen).

När ansvaret för folkbokföringen den 1 juli 1991 genom ikraftträdande av folkbokföringslagen (1991:481) fördes över till skattemyndigheterna föreskrevs samtidigt i 10 § lagen (1991:482) om införande av folkbokföringslagen att pastor alltså, till dess att handlingarna har överlämnats till en statlig arkivmyndighet, skall svara för vården av de kyrkobokföringshandlingar som bildats före övergången och att pastoratet skall tillhandahålla personal, lokaler och vad som i övrigt behövs för arkivvården.

Falu kyrkliga samfällighet, som är en total ekonomisk samfällighet för tre pastorat, har bl.a. till uppgift att tillhandahålla personal till pastorsämbetenas hantering av arkiverade folkbokföringshandlingar. Samtidigt bedriver samfälligheten serviceverksamhet rörande utredningar i släktforskningssyfte. Dessa utredningar synes omfatta både folkbokföringsmaterialet och kyrkokommunala handlingar. Om samfälligheten beslutar att avgiftsbelägga släktforsknings servicen bör beslutet utformas på ett sådant sätt att risk inte uppstår att kanslipersonalen förfar felaktigt när den på pastors eller kyrkokommunens vägnar handlägger frågor om utlämnande av allmän handling. Kyrkonämndens avgiftsbeslut den 17 februari 1993 får anses särdeles illa utformat i detta hänseende.

Kyrkonämnden har numera upphävt sitt avgiftsbeslut. Jag finner därför inte anledning att gå närmare in på frågan om kompetensfördelningen mellan fullmäktige och nämnden i avgifts- och taxesammanhang. Jag finner inte heller tillräcklig anledning att utreda de närmare omständigheterna kring Berit Haglunds uppdrag att yttra sig till JO på samfällighetens vägnar.

Kritik mot länsbostadsnämnd för dröjsmål med handläggningen av en begäran att få ut allmänna handlingar, vilka det ankom på nämnden att identifiera

1994/95:JO1

(Dnr 1206-1993)

Anmälan

I en anmälan mot Länsbostadsnämnden i Älvsborgs län, som kom in den 29 mars 1993, anförde Anders Grivans bl.a. följande. Nämnden avslag genom beslut den 13 november 1992 hans i en skrivelse daterad den 17 oktober 1992 framställda begäran att få tillgång till vissa handlingar. Kammarrätten upphävde den 18 januari 1993 beslutet och uppmanade nämnden att tillmötesgå hans begäran i den mån sekretess inte gällde för uppgifterna i de begärda handlingarna. Som framgår av hans den 14 mars 1993 daterade brev till nämnden hade de av honom efterlysta handlingarna ännu sju veckor efter kammarrättens dom inte översänts till honom. Fortfarande, nio veckor efter domen, har han inte fått handlingarna och inte heller något meddelande om när nämnden planerar att översända handlingarna till honom.

Anders Grivans begärde att JO skulle pröva om åtgärder borde vidtas mot den ansvarige hos nämnden för vårdslös myndighetsutövning.

Utredning

Anmälan remitterades till länsbostadsnämnden för yttrande.

I yttrande, daterat den 23 april 1993, anförde länsbostadsdirektören Hugo Persson följande.

Anders Grivans har i stämning den 26 aug 1991 yrkat ersättning med 10 417 kr jämte ränta för skada som länsbostadsnämnden har orsakat honom. JK sköter förhandlingarna i tingsrätten. Muntlig förberedelse hölls den 1 april 1992.

Grivans begärde den 17 okt 1992 vissa handlingar "för alla de låneärenden som Anne Bratt åsyftar med formuleringen "liknande låneärenden" i bevisemat för förhöret med Persson och Sjölander". Därefter har begäran begränsats till att gälla fem ärenden.

Kammarrätten har i dom, som kom till länsbostadsnämnden den 25 jan 1993, angett att Grivans har rätt att få del av begärda handlingar. I skrivelse till JK den 3 febr 1993 hemställde länsbostadsnämnden om råd hur Grivans önskemål skulle kunna uppfyllas. Anledningen var att länsbostadsnämnden inte visste vilka handlingar som åsyftades.

JK har den 6 april 1993 pr telefax sänt en kopia av yttrande 7 okt 1992 till Borås tingsrätt vari bl a meddelas att han inte finner skäl att lämna uppgift om vilka ärenden som liknar Anders Grivans ärende.

Länsbostadsnämnden har enligt kammarrättens dom den 18 jan 1993 mål nr 137-1993 att "välja ut några av de aktuella handlingarna...". De utvalda handlingarna har idag sänts till Grivans.

Anders Grivans bemötte remissvaret.

I beslut den 9 december 1993 anförde *JO Wahlström* följande såvitt avsåg nu ifrågavarande del av anmälan.

Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen (TF) skall allmän handling som får lämnas ut på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället tillhandahållas den som önskar ta del därav. Den som önskar ta del av allmän handling har även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. Även en sådan begäran skall behandlas skyndsamt (2 kap. 13 §).

Det är inte möjligt att exakt ange när en allmän handling senast skall tillhandahållas om det inte kan ske genast. I allmänhet bör det dock bli fråga om högst någon eller några dagars väntan.

Som en allmän förutsättning för att en myndighet skall vara skyldig att tillhandagå allmänheten enligt dessa regler gäller, att den som önskar få del av en handling kan precisera vilken handling som avses eller i vart fall lämnar så detaljerade upplysningar om handlingen och dess innehåll, att myndigheten utan större svårighet kan identifiera den. Myndigheten måste få klart för sig vilka handlingar som efterfrågas. En begäran får dock anses tillräckligt preciserad, om den avser en begränsad grupp av handlingar, t.ex. samtliga beslut som under en viss tidsperiod meddelats i en viss typ av mål eller ärenden.

Skulle en framställning om utfående av allmän handling vara alltför obestämd för att kunna besvaras, kan myndigheten emellertid inte nöja sig med att konstatera detta. I 4 § förvaltningslagen (1986:223) ålägges myndigheterna en allmän serviceplikt, som i förevarande typ av ärenden får anses innefatta krav på att myndigheten inte bara upplyser sökanden om att han skall lämna sådana uppgifter, att handlingen kan identifieras, utan också med anlitande av sina diaries och register etc. aktivt bistår honom; däremot är myndigheten inte skyldig att i angivet syfte bedriva arkivforskning eller eljest föranstalta om mera omfattande utredningsåtgärder. Myndighetens agerande skall vara inriktat på att snabbt få ett avgörande till stånd; antingen skall begärda handlingar lämnas ut eller också skall ett — överklagbart — avslagsbeslut meddelas.

Av utredningen framgår bl.a. följande.

I en pågående tvist mellan Anders Grivans och staten har JK såsom företrädare för staten återopat förhör med vissa tjänstemän hos länsbostadsnämnden, vilka skall höras bl.a. om handläggningen av Anders Grivans låneärende hos nämnden samt också mer allmänt om hur handläggningen av liknande låneärenden brukar gå till. I en skrivelse till länsbostadsnämnden den 17 oktober 1992 begärde Anders Grivans att i alla de låneärenden JK åsyftade med "liknande låneärenden" få kopia av vissa handlingar. Nämnden avslog i beslut den 13 november 1992 framställningen. I samband med att Anders Grivans överklagade det beslutet hos kammarrätten gjorde han en ny framställning till nämnden att få ta del av begärda handlingar. Yrkandet i kammarrätten och den nya framställningen begränsades dock till att avse handlingarna i maximalt fem låneärenden. I beslut den 23 december 1992 avslog

nämnden även den nya framställningen. Anders Grivans överklagade även det beslutet. Kammarrätten avgjorde båda målen den 18 januari 1993. I fråga om nämndens beslut den 13 november 1992 uttalade kammarrätten att detta fick anses ha blivit ersatt av beslutet den 23 december 1992 samt att överklagandet därför inte föranledde någon ytterligare åtgärd från kammarrättens sida. Kammarrätten undanröjde vidare nämndens beslut den 23 december 1992 och visade målet åter till nämnden för ny behandling. I domen uttalade kammarrätten bl.a. att nämnden var hänvisad till att välja ut några av de aktuella handlingarna samt att, med hänsyn till att Anders Grivans inskränkt sin begäran till att avse handlingar i fem liknande ärenden, arbetsinsatsen för att få fram handlingarna framstod som begränsad. Kammarrättens domar har vunnit laga kraft.

Av utredningen framgår vidare att nämnden mottog kammarrättens domar den 25 januari 1993 samt att begärda handlingar sändes till Anders Grivans den 23 april 1993.

Det ligger i sakens natur att en myndighet — för det fall kammarrätten upphäver dess tidigare beslut att inte lämna ut handlingar och visar målet åter för ny behandling — så snart den mottar kammarrättens dom har att handlägga ärendet med samma skyndsamhet som om det varit fråga om en "ursprunglig" begäran.

Mot denna bakgrund framstår den tid som förflutit från det att nämnden mottagit kammarrättens dom till dess att handlingarna sändes till Anders Grivans — tre månader — i sig som anmärkningsvärd.

I yttrandet har anförts att nämnden "inte visste vilka handlingar som åsyftades" och därför genom skrivelse den 3 februari 1993 vände sig till JK för att få råd. Det har vidare anförts att nämnden den 6 april 1993 genom telefax fick del av ett JK:s yttrande i tvistemålet mellan Anders Grivans och staten.

Vad nämnden anført i denna del utgör ingen godtagbar ursäkt för den uppkomna tidsutdräkten. Enligt 2 kap. 14 § TF prövas en begäran att få ta del av allmän handling av den myndighet som förvarar handlingen. Ansvar för handläggningen av ett sådant ärende vilar helt och hållet på denna myndighet. Nämnden bedömde det uppenbarligen nödvändigt att kontakta JK i frågan vilka handlingar som borde väljas ut för att delges Anders Grivans. Jag finner inte skäl att uttala mig i frågan huruvida denna hänvändelse var befogad eller inte. Jag finner däremot anledning att understryka att en sådan åtgärd inte får tillåtas att nämnvärt fördröja handläggningen av en utlämnande fråga.

Av yttrandet framgår att nämnden först den 3 februari 1993 tillskrev JK. Redan då hade en inte obetydlig tidsutdräkt uppstått. Vad som framkommit om nämndens passivitet därefter framstår som fullständigt oacceptabelt.

Nämnden kan således inte undgå allvarlig kritik för handläggningen av ärendet efter den 25 januari 1993. Jag finner emellertid inte tillräckliga skäl föreligga för att — som Anders Grivans får anses ha avsett — vidta ytterligare åtgärder i syfte att utreda om någon tjänsteman hos nämnden kan ha gjort sig skyldig till tjänstefel.

Med hänsyn till vad jag ovan anfört angående anmälan i fråga om inriktningen av JO:s granskning föranleder nämndens avslagsbeslut den 13 november resp. den 23 december 1992 inga kommentarer från min sida.

Med den allvarliga kritik jag uttalat ovan avslutar jag ärendet här.

Användande av förbehåll enligt 14 kap. 9 eller 10 § sekretesslagen i samband med bolagisering av affärsverk m.m.

(Dnr 2079-1993)

Allan Hansson begärde att JO skulle granska Riksarkivets åtgärd att, i samband med att statliga affärsverk bolagiseras, avkräva de anställda vid verken, vilka anställs i de nybildade bolagen, en skriftlig utfästelse som utformats som ett förbehåll enligt 14 kap. 9 eller 10 § sekretesslagen (1980:100).

Allan Hansson fogade till sin anmälan handlingar som hade samband med bl.a. Televerkets omvandling till Telia AB. En handling med rubriken FÖRSÄKRAN OM TYSTNADSPLIKT hade, såvitt nu är aktuellt, följande innehåll.

Televerket övergår den 1 juli 1993 till Telia AB. Bolaget behöver för sin verksamhet tillgång till Televerkets arkiv. Detta arkiv är även efter den 1 juli 1993 statlig egendom och underkastat tryckfrihetsförordningen och sekretesslagens bestämmelser. Arkivet överlämnas formellt till Riksarkivet, men utlånas till det nybildade bolaget. Televerkets arkiv innehåller uppgifter som är hemliga enligt sekretesslagen (1980:100). Anställda inom ifrågavarande bolag måste därför under-teckna ett s k förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen som ålägger dem tystnadsplikt.

Förbehållet gäller handlingar som finns i Televerkets arkiv och

- som angår verksamhet för att försvara landet eller planläggning av sådan verksamhet, liksom uppgifter i övrigt om totalförsvaret (SkrL 2:2)
- som rör uppgift av säkerhets- eller bevakningsåtgärd med avseende på telekommunikation (SkrL 5:2)
- som rör affärs- eller driftsförhållanden för affärsverket eller företag inom Televerkskoncernen (SkrL 6:1)
- som angår förvärv, överlåtelse m m av egendom, tjänst eller annan nytthet (SkrL 6:2)
- som — vid fråga om upphandling eller försäljning av lös egendom — rör anbud i pågående ärende (SkrL 6:2)
- som rör upplåning (SkrL 6:3)
- som gäller undersökning av naturvetenskaplig eller teknisk art (SkrL 6:4)
- som tillkommit eller inhämtats för fackliga förhandlingar (SkrL 6:5)
- som avser rättstvist (SkrL 6:7)
- som — i verkets personalsociala eller personaladministrativa verksamhet — framkommit om enskilds personliga förhållanden (SkrL 7:11)
- som finns i personregistret enligt datalagen (SkrL 7:16)
- som gäller affärs- eller driftsförhållanden för enskild som trätt i affärsförbindelse med verket eller företag inom Televerkskoncernen (SkrL 8:10)

- som rör uppgift som angår enskilds förbindelse med samfärdselverksamheten (SekrL 9:8)
- eller som kan vara föremål för sekretess enligt annan bestämmelse i sekretesslagen.
- För uppgifter som angår särskilt telemeddelande enligt 9 kap. 8 § SekrL gäller absolut sekretess. Uppgifterna hänför sig till den avtalsrelation Televerket har till sina abonnenter. Bolaget kan behöva tillgång till uppgifterna för att kunna fullgöra sina avtalsenliga förpliktelser mot abonnenterna och det ligger i sakens natur att abonnenterna godtar att bolaget får möjlighet att ta del av uppgifterna när så behövs inom ramen för avtalsförhållandet. Mot denna bakgrund kan det presumeras att det föreligger ett samtycke från abonnenterna till att bolaget får tillgång till uppgifterna.

Ovan nämnda uppgifter får inte

inom bolaget lämnas vidare i annan utsträckning än som erfordras för tjänsten,

spridas till personer eller företag utanför bolaget och de dotterbolag inom Teliakoncernen som den 1 juli 1993 av Riksarkivet lånat affärsverkets arkiv,

och inte heller lämnas vidare för publicering eller offentliggörande så att skada eller men som anges i sekretesslagen uppkommer.

För överträdelse av bestämmelserna i detta förbehåll kan dömas till ansvar för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

— — —

Jag har tagit del av Riksarkivets förbehåll och förbinder mig att iakttaga de villkor som där anges samt att inte ta del av uppgift som omfattas av absolut sekretess när en abonnent återkallat sitt samtycke enligt 14 kap. 4 § SekrL.

Jag försäkrar att jag — varken i eller utom anställningen — för någon obehörig skall yppa eller avslöja något som jag fått veta genom anställningen i bolaget, om detta kan skada bolaget, bolagets kunder eller andra med vilka bolaget trätt i förbindelse.

Namn

.....

Från Riksarkivet inkom därefter en kopia av avtal den 18 juni 1993 mellan Riksarkivet och Telia AB. I avtalet stadgades bl.a. att bolaget skulle inkräva sekretessförbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen för samtliga anställda som ägde tillgång till arkivet och att ett exemplar av varje förbehåll skulle överlämnas till Riksarkivet.

Vid ett sammanträde på JO-expeditionen med företrädare för Riksarkivet lämnades viss information om frågan. En promemoria upprättades därefter och delgavs Riksarkivet för yttrande.

Riksarkivet inkom med yttrande enligt följande.

1. Allmänt

Inledningsvis vill Riksarkivet fästa uppmärksamheten på, att gällande lagstiftning inte är anpassad till den situation som verket tvingats att hantera och som föranlett rubr. anmälan. Statsmakterna har de senaste åren fattat ett antal beslut om överförande av statliga verksamheter till

privaträttsliga subjekt utan att i tid och i alla delar ha uppmärksammat de konsekvenser sådana reformer måste få i avseende till såväl tryckfrihets- och sekretesslagstiftning som till de statliga arkivmyndigheternas legala och faktiska möjligheter att i den nya situationen fullgöra sina uppgifter. — — —

Bolagiseringarna av statlig verksamhet har fortgått de senaste åren utan att statsmakterna har velat invänta en ny lagstiftning. Riksarkivet har därför tvingats att provisoriskt agera utifrån befintligt regelverk, oavsett att detta varit tillskatat för att hantera andra slag av situationer. Frågan blir då snarast, som Riksarkivet ser det, om de lösningar som valts varit sådana som gör minst avsteg från redan befintliga reglers anda och bokstav. — — —

2.1 Utlån och utlämnande

Utlån föreligger i de fall Riksarkivet utlånat upphörda myndigheters arkiv. Arkiven har då i samband med upphörandet med stöd av 11 § arkivlagen (1990:782) överlämnats till Riksarkivet. Utlån av företrädarens arkiv till det enskilda organ som övertar en tidigare offentlig verksamhet är en åtgärd som i sådana situationer förutskickas i förarbetena till arkivlagen (prop. 1989/90:72 sid. 78). Utlån regleras i avtal mellan Riksarkivet och de bolag som övertagit de tidigare statliga verksamheterna. Genom avtalen får bolagen förbinda sig bl.a. att förvara och vårda de utlånade arkiven på ett sådant sätt att den i arkivlagen föreskrivna skyddsnivån upprätthålls. Åtgärden utgör ett överlämnande av förvaltningsuppgift enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen.

Riksarkivet kan emellertid inte, enligt samma bestämmelse i regeringsformen, utan stöd i lag överlämna förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning till enskilt rättssubjekt. Utlämnande av allmän handling enligt tryckfrihetsförordningen (TF) utgör myndighetsutövning och lagstöd saknas i detta fall. Riksarkivet har därför inte överlämnat denna uppgift till bolagen och har följaktligen i avtalen förbehållit sig att besluta om utlämnande av allmän handling från det utlånade, hos bolaget förvarade arkivet. Av 2 kap. 14 § TF framgår att endast myndigheter kan förvara allmänna handlingar. Därav följer, att samma arkiv kan samtidigt fysiskt förvaras hos bolag enligt avtal och formellt hos Riksarkivet enligt tryckfrihetsförordningen.

Den situation som uppkommer den dag en bolagisering träder i kraft och ett bolag genom lån får disponera sin företrädarens arkiv är materiellt densamma som om Riksarkivet med stöd av TF skulle ha formellt utlämnat allmänna handlingar till såväl bolaget som alla där anställda. I praktiken äger inte något utlämnande rum. I allmänhet är det samma tjänstemän som tidigare varit verksamma i den upphörda myndigheten som efter bolagiseringstidpunkten fortsätter att handlägga ärenden som initierats under myndighetstiden och hantera samma handlingar. Arkivet befinner sig fysiskt på samma plats hela tiden. Det är i denna situation som inte är utlämnande men som är utlämnande likt, som Riksarkivet har haft att söka finna en rättsligt godtagbar lösning för att ge skydd åt hemliga uppgifter i allmänna handlingar.

Utgångspunkter för Riksarkivets handlande är, att riksdagen fattat ett antal beslut om bolagisering av statlig verksamhet. Det ligger i sakens natur att verksamheterna inte kan drivas utan tillgång till de arkiv som tidigare där tillkommit. Riksdagen har även fattat beslut om arkivlagen, av vars förarbeten framgår att utlån i sådana lägen bör tillgripas. Riksdagen har inte anvisat några särskilda legala instrument för denna situation. Det blir därför oundvikligt, att Riksarkivet använ-

der sådana som redan finns, med de brister och svagheter som oundvikligen måste vidhålla dem. Den lösning Riksarkivet valt är att använda sig av sekretesslagens förbehållsförfarande.

1994/95:JO1

2.2 Förbehåll enligt 14 kap 9 § första stycket sekretesslagen

Riksarkivet har genom ett särskilt avtalsvillkor med den andra partens förmedling och kontroll inkrävt sekretessförbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen (SekrL, 1980:100) från var och en av de anställda och från dem som söker anställning i bolagen. Det har fallit sig naturligt att använda detta instrument just med tanke på att situationen efter genomförd bolagisering och under pågående utlån är densamma som skulle ha följt av ett utlämnande av hela arkivet enligt TF.

Genom förbehållet inskränks vederbörande tjänstemans rätt att förfoga över handlingarna/uppgifterna utöver vad som direkt krävs i tjänsten. Genom förbehållet uppkommer också en tystnadsplikt och ansvar för brott mot tystnadsplikt kan utkrävas enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Riksarkivet har bedömt att ett till straffsanktioner i brottsbalken knutet förbehåll kan undanröja risken för skada, men eller annan olägenhet och har följaktligen tillämpat huvudregeln i första stycket, nämligen att allmänna handlingar i sådant fall skall utlämnas. Riksarkivet har i detta sammanhang allmänt tagit fasta på att förbehåll av detta slag skall kunna motverka stelhet i sekretessregleringen och tillgodose utomstående informationsbehov i angelägna fall (Corell m.fl. Sekretesslagen tredje uppl. sid 423).

Riksarkivet medger gärna, att någon sådan formell prövning och bedömning av skaderisker i individuella fall som bör föregå ett beslut om utlämnande mot förbehåll inte ägt rum och inte heller gärna kan äga rum i fråga om det slag av masshantering som här blir aktuell. Bedömningen har gjorts utifrån en uppskattning av den säkerhet som genom förfarandet i sig kan uppnås. Något formellt beslut om förbehåll fattas inte heller, vare sig generellt eller enskilt i en undertecknad beslutshandling gentemot var och en av de anställda. Besluten ligger i det avtal som Riksarkivet tecknar om utlån av arkivet. Riksarkivet har gjort en ändamålstolkning av förbehållsregeln i 14 kap. 9 § SekrL och tillämpat den i en faktisk situation som i väsentliga avseenden bär likhet med den, på vilken regeln i normalfallet skall tillämpas. Utifrån denna tolkning har Riksarkivet också gjort bedömningen att förbehållet skall vara rättsligt giltigt, intill dess att en domstol eventuellt finner att så inte skulle vara fallet.

Samtalsvis har i ett tidigt skede kortfattat berörts, att förbehållets rättsliga status någon gång i framtiden skulle kunna sättas i fråga i fall då fråga om åtal för brott mot tystnadsplikt kunde aktualiseras. Invändningen skulle då vara, att det förfarande Riksarkivet tillämpat skulle vara av uteslutande kontraktsrättslig natur. De överväganden som i detta sammanhang gjorts redovisas i avsnitt 2.3. Meddelarfrihet. Det är emellertid med tanke på denna risk som förfarandet med ett skriftligt, av vederbörande tjänsteman personligen undertecknat förbehåll har valts, i stället för möjligheten att på annat sätt dokumentera att personerna i fråga tagit del av förbehållet och förstått dess innehåll.

Olika hypotetiska resonemang kring det problem, på vilket förbehållet är tänkt att vara en provisorisk lösning, har under de gångna åren förts med inblandade jurister. Alternativa handlingsvägar har diskuterats och analyserats, avfärdats eller godtagits. Dessa överväganden har dock inte kunnat övergå i något slags akademiska seminarier, utan har i stället av nödtvång och i tidsbrist fokuserats på att i näraliggande situationer finna pragmatiska men ändå rättsligt nöjaktiga sätt att hantera nya, av lagstiftningen oförutsedda komplikationer.

I fråga om Riksarkivets förbehåll gäller regeln om undantag från meddelarfriheten enligt 7 kap. 3 § punkt 2 TF att, om någon lämnar meddelande enl. 1 kap. 1 § tredje stycket TF eller uppsåtligt gör sig skyldig till tillhandahållande av handling i strid med förbehållet, ansvar för brott kan utkrävas enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Förbehållet omfattas av bestämmelsen i 16 kap. 1 § punkt 4 SekrL. Meddelarfriheten är i förbehållet inskränkt genom förbudet att lämna uppgifter vidare för publicering. En tystnadsplikt som följer av ett förbehåll enligt 14 kap. 9 § SekrL har försteg framför principen om meddelarfrihet (jfr Corell sid 478).

Förbehållet gäller gentemot enskilda personer som är anställda i de nybildade bolag som övertagit tidigare statliga verksamheter. Under överskådlig tid framåt torde de flesta tidigare ha varit anställda hos de nu upphörda myndigheterna. Dessa personer omfattas samtidigt av bestämmelsen i 1 kap. 6 § SekrL, enligt vilken även personer som på grund av anställning eller uppdrag har deltagit i en myndighets verksamhet omfattas av en "kvardröjande" tystnadsplikt från sin tid som offentligt anställda (jfr Corell sid 85). Riksarkivet har emellertid gjort bedömningen, att de f.d. statligt anställda genom undertecknandet av förbindelsen i sin nya egenskap av enskilt anställda avstått från den meddelarfrihet som ingått som ett undantag i den tystnadsplikt av vilken även f.d. offentliga funktionärer omfattas. Allteftersom tiden går, blir naturligtvis kretsen av f.d. offentliga funktionärer hos bolagen allt mindre.

Den tystnadsplikt som gäller den som tagit befattning med tillkomsten eller utgivningen av tryckt skrift och som fått kunskap om vem som är författare eller meddelare till uppgift som omfattas av förbehållet, gäller enligt 3 kap. 3 § p. 4 TF inte i de fall meddelande lämnats eller handling tillhandahållits i strid med förbehållet, om fråga är om brott och rätten finner det erforderligt att uppgift lämnas om den som är tilltalad har lämnat meddelandet eller medverkat till framställningen. Riksarkivet bedömer också, att verket i förekommande fall är oförhindrat att bedriva efterforskning enligt 3 kap. 4 § TF, i den mån så erfordras och då tystnadsplikt enligt 3 kap. 3 § TF inte kan åberopas.

Om man emellertid vid en senare rättslig prövning skulle stanna för att underkänna förbehållet såsom inte svarande mot kriterierna i 14 kap. 9 § SekrL och i stället hävda att det endast vore kontraktsrättsligt bindande, kan det påpekas att civilrättens regler anses ge utrymme för avtal som utesluter rätt att lämna vissa meddelanden till pressen och som medger sanktioner i händelse av brott mot ett sådant avtal (Corell sid 464). Frågan om tystnadsplikter i kontraktsförhållanden har tidigare behandlats av Yttrandefrihetsutredningen, som formulerat slutsatsen att man i nuvarande rättsläge får räkna med möjligheten att avtalade eller dispositiva tystnadsplikter generellt bryter meddelarfriheten (SOU 1983:70 sid 161 ff.). Riksarkivet har, för det fall frågan skulle bli aktuell, i första hand tagit fasta på vad som hävdats i äldre juridisk litteratur, nämligen att det inte finns någon regel som hindrar att man avtalsvägen fränskriver sig sina rättigheter enligt TF och att skadeståndspåföljd kan inträda vid kontraktsbrott enligt reglerna i TF, se Meddelarskyddskommitténs betänkande (SOU 1990:12) Meddelarrätt. Meddelarfrihet i företag och föreningar m.m., sid 75 ff., med hänvisningar. Riksarkivet är medvetet om att frågan på senare år har blivit omdiskuterad och att en avvikande uppfattning har hävdats, nämligen att privaträttsliga avtal i inget fall kan läggas till grund för skadestånd i tryckfrihetsrättsliga sammanhang (Hans-Gunnar Axberger, Tryckfrihe-

tens gränser, 1984, sid 318 ff.). Riksarkivet hämtar dock stöd för sin uppfattning i vad som, med ifrågasättande av Axbergers resonemang, hävdas av den föredragande i prop. 1990/91:64, sid 34 ff.

1994/95:JO1

2.4 Presumerat samtycke

Enligt 9 kap. 8 § SekrL gäller absolut sekretess för uppgifter som angår ett särskilt telemeddelande. Vad som omfattas av denna bestämmelse är vad som kallas trafikdata, dvs. uppgifter om tidpunkter för samtal samt A- och B-nummer. Rent teoretiskt omfattar bestämmelsen också innehållet i ett telemeddelande, men sådana uppgifter lagras normalt inte i televerksamheten.

Trafikdata utgör underlag för debitering av abonnenter och tas fram när en abonnent reklamerar en räkning.

Varje abonnent vill naturligtvis ha en korrekt debitering och reklamation är därför en uppmaning till Telia att göra en kontroll av teleräkningen. I en sådan kontroll ingår givetvis att tillgängligt underlag granskas. Av denna anledning bör det därför kunna sägas att det ligger i sakens natur att en abonnent som reklamerar en teleräkning också samtycker till att Telia AB tar del av tillgängliga trafikdata som kan vara av relevans för en bedömning av reklamationen. Vad som nu sagts kan dock inte gälla om abonnenten förklarar att något samtycke inte föreligger. I ett sådant fall avstår Telia från att ta del av trafikdata, men det medför att möjligheterna att klarlägga eventuella fel med teleräkningen minskar.

2.5 Utlämnande till tredje man

Begäran från tredje man om utlämnande av allmän handling prövas och beslutas av Riksarkivet i enlighet med TF:s och SekrL:s regler. Riksarkivet har förbundit sig att i samband med prövningen samråda med den andra parten. Det är en ordning som är ändamålsenlig och nödvändig, med tanke på exempelvis den kännedom om aktuella marknader och försvarsförhållanden, vapentechnik och produkter som är nödvändig för att rätt kunna göra skadebedömningar vid utlämnande ur det tidigare affärsverket FFV:s arkiv.

Enligt 2 kap. 12 § första stycket TF skall allmän handling på begäran genast eller så snart det är möjligt tillhandahållas den som önskar ta del av den; vederbörande har även rätt att få kopior eller avskrifter. Praktiskt har saken kunnat ordnas så, att Riksarkivet tagit ställning till utlämnande/sekretess efter telefonkonsultationer eller korrespondens per fax med bolagen som också kunnat faxa kopior av handlingarna till Riksarkivet för bedömning. I de fall sekretess har bedömts föreligga har kopior i stället sänts till Riksarkivet rekommenderat. Vederbörande får ta del av handlingarna i original hos bolagen, alternativt i kopia hos Riksarkivet, beroende på vad som är mest näraliggande för den som efterfrågar dem. Förfarandet kan vålla någon fördröjning i förhållande till om begäran riktats till en förvarande myndighet, men inte i påtaglig utsträckning. Vid begäran om tillgång till större mängder handlingar har begärda handlingar kunnat sändas till Riksarkivet. Vederbörande har då kunnat beredas tillfälle att studera dem i Riksarkivets forskarsal.

2.6 Registrering och ordnad förvaring enligt 15 kap SekrL

Reglerna i 15 kap. 1 och 2 §§ SekrL om registrering av allmänna handlingar riktar sig till myndigheter under den tid dessa är verksamma. Under den tidsrymd avtalen löper kan ingen ny registrering i sekretesslagens mening förekomma. Däremot faller värden av diarier

med däri gjorda noteringar och bevarandet av den ordning som skall finnas i de fall en registrering har fått underlåtas, under bestämmelserna i arkivlagen, arkivförordningen (1991:446) och Riksarkivets myndighetsföreskrifter, kungjorda i Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS). Ansvar för att gällande regler på området uppfylls vilar på Riksarkivet som arkivmyndighet och som enligt 4 § arkivlagen också har ansvar för den upphörda myndighetens arkiv. Riksarkivet överlåter genom avtal skyldigheten vad gäller arkivets förvaring, vård etc. på bolagen och har såsom part i avtalsförhållandet genom inspektioner, kontroll, rådgivning m.m. tillse att arkivvården sköts tillfredsställande (se 2 och 3 §§ i avtalet mellan Riksarkivet och Telia AB).

— — —

Allan Hansson kommenterade yttrandet.

I beslut den 17 maj 1994 anförde *JO Wahlström* följande.

Allmän bakgrund

Riksarkivet har som en bakgrund till de förhållanden som nu är föremål för granskning hänvisat till den bolagisering av statlig verksamhet som förekommit och förekommer samt översiktligt redogjort för förutsättningarna för en utlåning av företrädarens arkiv till det enskilda organ som övertar verksamheten. Jag vill med anledning härav betona att min granskning av vad som förekommit inte innefattar utlåningsbesluten i sig men att de av Riksarkivet beskrivna allmänna förutsättningarna naturligtvis bildar en bakgrund till min bedömning.

Sekretessförbehåll

Riksarkivet har som sin mening anført att arkivhandlingarna inte utlämnats till de anställda men att man har att göra med en situation som är lik utlämnande. Riksarkivet har i denna situation, i sin strävan att finna en rättsligt godtagbar lösning för att ge skydd åt hemliga uppgifter i allmänna handlingar, genom ett särskilt avtalsvillkor med de nya bolagens förmedling och kontroll krävt in vad som avses vara sekretessförbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen. Något beslut om utlämnande med förbehåll har inte fattats i förhållande till de individuella anställda, och Riksarkivet har heller inte vetskap om vilka personer som omfattas av förbehållen.

Förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen kan användas för att undanröja risk för skada, men eller annan olägenhet som enligt bestämmelse om sekretess utgör hinder att lämna uppgift till enskild. Förbehållet kan användas då en handling lämnas ut till enskild, men också då uppgift lämnas till enskild på annat sätt.

Förbehållsmöjligheten är alltså knuten till utlämnandet av en uppgift, och frågan huruvida detta utlämnande har samband med att en handling lämnas ut eller ej saknar således i sammanhanget betydelse. Jag finner därför inte anledning att här ta ställning till riktigheten av Riksarkivets uppfattning att själva handlingarna egentligen inte lämnas ut till de anställda. Själva uppgifterna i handlingarna lämnas onekligen ut antingen handlingarna "lämnas" eller "lånas" ut.

Frågan om användande av generella, i förväg meddelade, förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen har behandlats av chefsJO Eklundh i ett beslut den 16 oktober 1991, (JO 1992/93 s. 197), i ett ärende som gällde utlämnande av uppgifter från en polismyndighet till en s.k. brottsofferjour. ChefsJO anförde i det beslutet bl.a. följande.

Polismyndigheterna i Sundsvall och Södertälje har med stöd av 14 kap. 9 § sekretesslagen meddelat i förväg givna beslut om förbehåll i fråga om de anmälningar som lämnas ut till brottsofferjourerna. Det förbehållsbeslut som har utfärdats av polismyndigheten i Södertälje är generellt utformat också på så sätt att det utan angivande av namn sägs avse de personer som deltar i jourens verksamhet. Det återopade lagrummet kan emellertid inte tillämpas på ett sådant sätt. Som framgår av den redogörelse för gällande regler som jag har lämnat i det föregående måste varje utlämnande av en polisanmälan föregås av en särskild prövning, där frågan om uppställande av sekretessförbehåll bara är ett inslag bland flera. För att bestämmelsen om förbehåll överhuvudtaget skall vara tillämplig krävs att det konstateras att en brottsanmälan i det särskilda fallet innehåller uppgifter som omfattas av sekretess. Som redan nämnts förhåller (det) sig inte alltid på detta sätt; om skaderekvisiten inte är uppfyllda föreligger inte sekretess. En handling som inte innehåller sekretessbelagda uppgifter skall lämnas ut utan förbehåll. Detsamma gäller om erforderliga medgivanden till utlämnande föreligger. Jag vill i detta sammanhang också erinra om bestämmelsen i 2 kap. 12 § första stycket TF att en handling, som begärs utlämnad och som endast delvis innehåller hemliga uppgifter, i övriga delar skall göras tillgänglig i avskrift eller kopia.

Bedöms en av sekretess omfattad handling kunna lämnas ut med förbehåll måste utlämnandet i varje särskilt fall föregås av ett beslut i saken som skall dokumenteras i polisärendet. Ett sådant beslut skall ange vilken handling det är fråga om, vem handlingen lämnas ut till och som därmed är bunden av förbehållet beträffande just den handlingen och vad förbehållet har för innebörd. Detta är bl.a. en förutsättning för att det straffansvar som bär upp regeln om förbehåll skall kunna aktualiseras.

Ordningen med i förväg lämnade generella sekretessförbehåll är ägnad att bibringa mottagarna den felaktiga uppfattningen att deras möjligheter att förfoga över de utlämnade uppgifterna är begränsade också i de fall där dessa inte omfattas av sekretess eller där mottagaren fått del av dem i andra hand. Å andra sidan kan något straffrättsligt ansvar rent faktiskt inte utkrävas om sekretessbelagda uppgifter skulle hanteras på ett felaktigt sätt av jourens medlemmar, eftersom man inte i fråga om den särskilda handlingen kan konstatera vem den har lämnats ut till i den bemärkelse som åsyftas i 14 kap. 9 § sekretesslagen.

Jag delar den sålunda redovisade inställningen och anser därför att förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen inte kan användas på det sätt som diskuteras i detta ärende. Riksarkivet har visserligen hävdats att det inte fattat något generellt beslut i frågan, men anser ändå att förbehållsbesluten ligger i de avtal om utlåning som fattas. Saken får alltså bedömas som om generella, i förväg lämnade, beslut om förbehåll fattats. Några individuella beslut är det i alla händelser inte fråga om. Besluten har i själva verket en sådan generell räckvidd att de enligt min mening tangerar området för normgivning.

Även om förbehåll hade kunnat ges generellt i förväg på det sätt som alltså måste anses ha skett skulle de vidare för att vara bindande för mottagarna ha måst meddelas som formliga beslut från myndigheten och inte genom förmedling i form av ett civilrättsligt avtal med tredje man.

Jag vill här tillägga att förbehåll inte i någon situation kan användas för att undanröja sekretesshinder i fall då s.k. absolut sekretess föreligger. Inte ens med den uppfattning rörande möjligheten att använda sekretessförbehåll som Riksarkivet redovisat har därför uppgifter angående särskilt telemeddelande kunnat lämnas ut. Riksarkivet, som uppenbarligen insett denna komplikation, har valt att i fråga om dessa uppgifter laborera med ett s.k. presumerat samtycke från dem som skulle skyddas av sekretessen. Uppenbarligen skall samtycke presumeras föreligga då en abonnent reklamerar en teleräkning utan att samtidigt motsätta sig att Telia AB tar del av tillgängliga relevanta trafikdata. Även om jag har förståelse för behovet av ett sådant resonemang anser jag att det är otillfredsställande på så sätt att det inte synes innefatta ett krav på att kunden uttryckligen lämnar ett — informerat — samtycke till att Telia AB:s personal tar del av uppgifterna i fråga.

Frågan om brott mot tystnadsplikt kan förekomma

I "Försäkran om tystnadsplikt" har intagits en mening av följande lydelse: För överträdelse av bestämmelserna i detta förbehåll kan dömas till ansvar för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

Enligt 20 kap. 3 § brottsbalken kan den dömas för brott mot tystnadsplikt som röjer uppgift som han är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Frågan blir därför om "förbehållet" kan anses ha meddelats "med stöd av lag eller annan författning".

Som jag redogjort för ovan skall ett förbehåll meddelas i form av ett beslut av den utlämnande myndigheten. Det kan alltså, för att vara bindande, inte meddelas i den ordning som här tillämpas. Vidare måste ett förbehållsbeslut som är knutet till uppgifter i en handling, för att straffansvaret skall kunna aktualiseras, ange vilken handling det är fråga om, vem handlingen lämnas ut till och vad förbehållet har för innebörd (jfr ovan citerade JO-beslut). Enligt min uppfattning brister alltså förutsättningarna för straffansvar i dessa två avseenden. En slutlig prövning av saken ankommer visserligen i ett konkret fall på domstol, men förutsättningarna för att ett straffansvar skall kunna utkrävas synes vara så svaga att det enligt min mening är olämpligt att Riksarkivet medverkat till att den citerade meningen tagits in i tystnadspliktsförbindelserna.

Samma resonemang som nu förts gör sig gällande i frågan om meddelarfrihet enligt t.ex. tryckfrihetsförordningen — då förbehållet enligt min mening inte är rättsligt bindande saknar det, som jag ser det, betydelse vid en bedömning av frågan om meddelarfrihet. Jag kan

därför inte dela Riksarkivets uppfattning, att de f.d. statligt anställda genom undertecknandet av förbindelsen i sin nya egenskap av enskilt anställda avstått från den meddelarfrihet som ingått som ett undantag i den tystnadsplikt av vilken även f.d. offentliga funktionärer omfattas. I förhållande till det allmänna omfattas de således alltjämt av en "kvar-dröjande" meddelarfrihet.

Jag saknar anledning att ge mig in på en bedömning av frågan om rätten att lämna meddelanden för publicering i de civilrättsliga förhållanden som kan uppkomma mellan bolagen och dessas anställda.

Registrering, förvaring och utlämnande till tredje man

Vad som framkommit i dessa avseenden föranleder mig inte till någon annan kommentar än att jag förutsätter att den som önskar erhålla kopia av en handling enligt 2 kap. 13 § TF får sådan.

Avslutande synpunkter

Som framgått ovan anser jag inte den av Riksarkivet tillämpade ordningen med förbehåll rättsligt hållbar. Jag har emellertid förståelse för att den uppkomna situationen, med ett stort antal bolagiseringar av omfattande statliga verksamheter, ställt Riksarkivet inför en svårbemästrad situation. Med hänsyn härtill, och till att en lagstiftning förbereds som är avsedd att lösa frågor om förvaring av allmänna handlingar hos andra organ än myndigheter, avslutar jag ärendet här med de gjorda uttalandena.

Kritik mot Arbetsdomstolens ordförande för att en bandupptagning kommit att förstöras trots att ett domstolens beslut att inte lämna ut kopia av upptagningen ännu inte hade vunnit laga kraft, m.m.

(Dnr 1204-1993)

Anmälan

I en omfattande anmälan — vari även yrkande om skadestånd framställdes — anförde John Bouvin och Jacob Demitz under åtta punkter att ordföranden i Arbetsdomstolen Hans Stark i skilda hänseenden gjort sig skyldig till tjänstefel. I sju av punkterna anförde anmälarna i fråga om en av Arbetsdomstolen den 3 februari 1993 meddelad dom att domen meddelats på falska grunder, att viss bevisning och ett ombud felaktigt avvisats, att målet förhalats i onödan, att rätten varit felaktigt sammansatt, att Hans Stark varit jävig eftersom han vid ett tidigare tillfälle — under den tid han var justitiekansler — avskrivit anmälningar som hade samband med tvisten. Under punkten sju i anmälan anfördes följande.

Stark har i beslut 930108 och 930208 på falsk grund å domstolens vägnar vägrat att lämna ut kopior av domstolens bandupptagningar av huvudförhandlingens vittnesförhör, har innan tiden för överklagande av dessa beslut utgått och innan domen vunnit laga kraft lämnat

banden till avmagnetisering (930122), och har förtigit detta då han å domstolens vägnar skrivit angående bandupptagningarna i skrivelsen 930208; bandupptagningarna har alltså uppsåtligen förstörts av Stark trots att dessa innehöll sakuppgifter — vittnesförhören — som inte finns arkiverade någon annanstans, trots att de begärts utlämnade i tid och att denna fråga inte avgjorts, trots att ett av vadesvarandes vittnen veterligen stod under pågående åtal för mened och förtal och trots vadekärandens påpekanden vid flera tillfällen under huvudförhandlingen angående bandupptagningarnas betydelse och korrekta skötsel.

Utredning

Från Kammarrätten i Stockholm inhämtades kopia av ett beslut den 18 februari 1993 (mål nr 1399-1993) av vilket bl.a. framgick följande. Jacob Demitz begärde hos Arbetsdomstolen att få ta del av en bandupptagning. Arbetsdomstolen (ordföranden Hans Stark) beslöt den 8 januari 1993 att avslå begäran med motiveringen att bandupptagningen var en sådan minnesanteckning som enligt 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen inte utgör allmän handling. Jacob Demitz överklagade beslutet hos Kammarrätten i Stockholm. I beslutet den 18 februari 1993 anförde kammarrätten att Arbetsdomstolen uppgivit att bandupptagningen inte fanns kvar hos domstolen. Kammarrätten fann därför överklagandet inte föranleda något kammarrättens vidare yttrande.

Genom remiss infordrades yttrande från Arbetsdomstolen med avseende på punkt sju i anmälan.

Arbetsdomstolen (ordföranden Hans Stark) anförde i yttrandet följande:

Vid huvudförhandling i arbetsdomstolen gör protokollföraren praktiskt taget alltid en bandinspelning av allt som förekommer under förhandlingen.

Arbetsdomstolen är enligt 4 kap. 4 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (arbetstvistlagen) inte skyldig att i huvudförhandlingsprotokollet anteckna berättelser som lämnas under förhör i bevissyfte (jfr RB 6 kap. 6 §). Domstolen är därmed inte heller skyldig att göra bandinspelningar av sådana berättelser (jfr RB 6 kap. 9 §). Bandinspelningen från en huvudförhandling betraktas som ett komplement till protokollförarens skriftliga minnesanteckningar. Inspelningen används av protokollföraren som ett hjälpmedel vid upprättandet av förslag till dom eller beslut i målet.

Bandinspelningen från en huvudförhandling är att anse som sådan minnesanteckning som avses i 2 kap. 9 § TF. Så länge den inte har expedierats eller tagits om hand för arkivering är den inte att anse som allmän handling hos domstolen. Intill dess att dom eller slutligt beslut meddelats i målet förvaras bandinspelningen hos sekreteraren i överensstämmelse med vad som anges i 11 § protokollskungörelsen (1971:1066) för de allmänna domstolarna (protokollskungörelsen), vars bestämmelser för tingsrätt i fråga om aktbildning och vad som hänger samman därmed i tillämpliga delar gäller för arbetsdomstolen, se 23 § förordningen (1988:1137) med instruktion för arbetsdomstolen. I enlighet med bestämmelserna i 17 § protokollskungörelsen blir banden inte föremål för "aktbilagring". När målet avgjorts och skall arkiveras lämnas banden till domstolens kansli för avmagnetisering och återanvändning. Detta förfarande är att betrakta som en sådan utgallring av minnesanteckningar ur akten som anges i 19 § protokollskungörelsen. Bandinspelningen tas aldrig om hand för arkivering. Bestämmelsen i

12 § första meningen protokollskungörelsen kan inte anses tillämplig för arbetsdomstolen, eftersom dess domar och beslut omedelbart vinner laga kraft.

1994/95:JO1

Det förekommer ibland att en part eller någon annan önskar få tillgång till hela eller en del av bandinspelningen från en huvudförhandling. Inspelningarna görs uteslutande i syfte att vid behov kunna vara ett hjälpmedel i domstolens arbete. Av detta skäl och då domstolen skulle tvingas införa arbetskrävande rutiner om önskemål om utlämnande av kopior av inspelningar skulle tillgodoses tillmötesgård domstolen inte sådana önskemål.

När det gäller domstolens besked till Jacob Demitz rörande bandinspelningar från huvudförhandlingen i mål B 35/91, vilken ägde rum den 15 december 1992 kan följande redogörelse lämnas. Jacob Demitz begärde den 22 december 1992 att utfå kopia av bandinspelningar från huvudförhandlingen. Domstolen lämnade i beslut den 8 januari 1993 denna begäran utan bifall under angivande av att bandupptagningen var att betrakta som sådan minnesanteckning som enligt 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen inte utgjorde allmän handling.

Jacob Demitz anförde besvär över beslutet i skrift som inkom till domstolen den 1 februari 1993. Efter det att arbetsdomstolen den 8 februari funnit att skäl ej förelåg att ompröva beslutet, överlämnades besvärsskriften till kammarrätten i Stockholm för prövning. Dom i målet hade meddelats den 3 februari 1993.

Kammarrätten, som efter kontakt med arbetsdomstolen fått beskedet att banden lämnats till avmagnetisering, fann i beslut den 18 februari 1993, att Jacob Demitz överklagande inte föranledde något kammarrättens vidare yttrande.

Genom en ny remiss inhämtades ett förnyat yttrande med avseende på de närmare omständigheterna kring avmagnetiseringen av de aktuella banden. Arbetsdomstolen (Hans Stark) lämnade i yttrandet följande redogörelse.

När domsförslaget var färdigt i början av januari 1993, lämnade Birgitta Tegnér över förslaget jämte akten och bandinspelningarna till mig. Jag förvarade materialet på mitt arbetsrum under den tid jag arbetade med domsförslaget. Min klara minnesbild är att jag därvid inte utnyttjade bandinspelningarna. I mitten av januari 1993 lämnade jag det av mig överarbetade domsförslaget till vederbörande byråassistent för att renskrivas och sändas ut för granskning till de två övriga ledamöter som deltog i avgörandet. Även akten medföljde till byråassistenten. Bandinspelningarna blev kvar i mitt arbetsrum. Några dagar senare lämnade jag ut dessa band, som inte längre var behövliga, jämte ett antal ytterligare band vilka blivit liggande på mitt rum till förste expeditionsvaktens tjänsterum för återanvändning. Det finns en stående föreskrift att banden skall avmagnetiseras innan de används på nytt. Det har inte kunnat utrönas vare sig när avmagnetiseringen skedde i detta fall och under vilka närmare omständigheter detta skedde.

Den nu beskrivna hanteringen av bandinspelningarna överensstämmer med den ordning som normalt tillämpas av mig.

För kännedom bifogade Hans Stark vidare en kopia av en dom den 7 juli 1993 av Kammarrätten i Stockholm. Domen är meddelad i ett mål (5561-1993) angående ett överklagande av ett Arbetsdomstolens beslut att inte lämna ut vissa i ett annat mål hos Arbetsdomstolen gjorda

bandupptagningar av samma art som de, vilka är aktuella i detta ärende. Kammarrätten har lämnat överklagandet utan bifall och som skäl härför anfört följande.

Sedan dom i målet numera meddelats skulle bandupptagningen enligt 2 kap 7 § tryckfrihetsförordningen vara att anse som allmän handling, såvida inte undantagsbestämmelsen i 2 kap 9 § samma förordning är tillämplig.

Kammarrätten finner att bandupptagningen väl innehåller sakuppgifter men att denna inte i sig tillfört ärendet sådana uppgifter. Vidare har Arbetsdomstolen upplyst att bandupptagningen inte avses bli tillvaratagen för arkivering. Av 2 kap 9 § följer då, såsom Arbetsdomstolen anför, att bandupptagningen inte är att anse som allmän handling.

John Bouvin och Jacob Demitz kommenterade remissvaren.

Bedömning

JO Wahlström anförde i beslut den 7 december 1993 följande.

JO kan inte pröva frågor om skadestånd. Vidare är domstolarnas självständighet i den dömande verksamheten fastslagen i grundlag. JO är därför mycket återhållsam då det gäller uttalanden angående bedömningar i domstolarnas domar och beslut. Jag finner i detta fall inte skäl att göra avsteg från denna princip. Med hänsyn härtill och i övrigt har jag funnit anledning att till utredning ta upp och göra något uttalande endast vad gäller den under punkten sju i anmälan berörda frågan om avmagnetisering av de bandupptagningar som gjorts vid huvudförhandling i målet i fråga.

Enligt 6 kap. 6 § rättegångsbalken (RB) skall i protokoll berättelser som lämnas under förhör i bevis syfte antecknas i den omfattning berättelserna kan antas vara av betydelse i målet. Sådana berättelser får emellertid enligt 6 kap. 9 § första stycket RB i stället tas upp genom stenografi eller på fonetisk väg. I protokollskungörelsen (1971:1066) för de allmänna domstolarna finns vissa ytterligare bestämmelser om protokoll och om aktbildning. Protokoll över förhandling skall enligt 9 § om möjligt sättas upp efter hand som förhandlingen fortgår. Kan detta ej ske, föres minnesanteckningar. Enligt 11 § intages minnesanteckningar och stenogram i akten, och enligt 12 § skall en bandupptagning bevaras till dess två månader förflutit från det rätten avgjort målet eller ärendet. Om talan fullföljs, skall dock bandupptagningen bevaras till dess målet eller ärendet avgjorts genom dom eller beslut som vunnit laga kraft. I 17 § stadgas att handlingar som tas in i akt och som ej får utgallras enligt 19 § skall numreras i löpande följd efter hand som de kommer in eller upprättas och på varje handling skall anges domstolen och målets eller ärendets beteckning. När ett mål eller ärende har avgjorts och avgörandet har vunnit laga kraft får enligt 19 § ur akten utgallras minnesanteckning, stenogram och dupletter av handlingar samt missiv och delgivningsbevis som inte innehåller någon uppgift av betydelse.

För Arbetsdomstolen gäller emellertid i viss omfattning andra regler än de som, enligt vad som ovan redovisats, föreskrivits för de allmänna domstolarna. I 4 kap. 4 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvis-

ter stadgas sålunda, att i protokoll över huvudförhandling inte behöver antecknas berättelser som lämnas under förhör i bevissyfte. Några regler motsvarande vad som enligt 6 kap. 6 och 9 §§ RB stadgats för de allmänna domstolarna finns följaktligen inte heller för Arbetsdomstolen. Enligt 23 § förordningen (1988:1137) med instruktion för Arbetsdomstolen gäller i fråga om aktbildning och vad som hänger samman därmed i tillämpliga delar vad som är föreskrivet för tingsrätt.

Arbetsdomstolen är således inte enligt lag eller annan författning skyldig att i protokoll från sina förhandlingar göra anteckningar eller bandupptagningar av berättelser som lämnas under förhör i bevissyfte. Som framgår av remissvaret gör protokollföraren emellertid praktiskt taget alltid en bandupptagning av allt som förekommer under en förhandling, således även av sådana förhör. Fråga uppstår då hur domstolen såvitt avser bevarande och gallring bör förfara med dessa bandupptagningar. Jag gör i denna fråga följande bedömning.

Som ovan framgått skall enligt 23 § instruktionen för Arbetsdomstolen protokollskungörelsen i tillämpliga delar gälla hos domstolen i fråga om aktbildning och vad som sammanhänger därmed. I protokollskungörelsen regleras bl.a. hur det skall förfaras med bandupptagningar som görs med stöd av 6 kap. 6 och 9 §§ RB. Eftersom Arbetsdomstolen emellertid inte ålagts att i protokollet anteckna berättelser som lämnas i bevissyfte, kan enligt min mening domstolens bandupptagningar inte anses utgöra sådana fonetiska upptagningar som avses i 6 kap. 9 § RB. Inte heller kan det anses vara fråga om sådana minnesanteckningar som avses i 9 § protokollskungörelsen. Arbetsdomstolen kan därför inte genom bestämmelsen i 23 § instruktionen anses ha ålagts att i fråga om sina bandupptagningar följa vad som i protokollskungörelsen stadgas angående bevarande och gallring av sådana bandupptagningar och minnesanteckningar som regleras genom bestämmelserna i kungörelsen. Hur Arbetsdomstolen skall förfara med sina bandupptagningar finns inte heller reglerat i annan författning.

Min slutsats blir således att frågan om bevarande och gallring av sådana bandupptagningar från huvudförhandling i Arbetsdomstolen, som här är i fråga, är oreglerad, och att domstolen därför själv kan bestämma hur den skall förfara med dem. Av utredningen i detta ärende framgår att bandupptagningarna, när ett mål avgjorts och skall arkiveras, lämnas till domstolens kansli för avmagnetisering och återanvändning. Som framgår av remissvaret har Hans Stark redan innan målet avgjorts lämnat de bandupptagningar som avses med anmälan hit för avmagnetisering och återanvändning och således inte följt domstolens egen rutin. Eftersom han därigenom emellertid inte brutit mot någon författning, saknar jag anledning att göra något uttalande med anledning av vad som förekommit.

Emellertid måste vid en bedömning av Hans Starks åtgärder med de ifrågavarande bandupptagningarna även följande omständigheter, vilka inte närmare berörts i remissvaren, beaktas.

Jacob Demitz hade begärt att få kopior av banden. Hans Stark hade i beslut den 8 januari 1993 avslagit framställningen med motiveringen att bandupptagningarna inte var allmän handling.

En myndighets beslut att inte lämna ut en handling eller kopia av en handling till en enskild som begärt att få del av handlingen får överklagas, oavsett om beslutet grundas på att handlingen inte är allmän hos myndigheten eller att den väl är allmän, men på grund av någon bestämmelse i sekretesslagen (1980:100) inte kan lämnas ut. Överklagandet skall ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag, då klaganden fick del av beslutet. Oberoende av vilka bestämmelser om bevarande eller gallring som i övrigt kan vara tillämpliga på handlingen i fråga, framstår det enligt min mening som självklart att handlingen inte får förstöras, innan tiden för överklagande har löpt ut. Om beslutet överklagas framstår det som lika självklart att handlingen måste bevaras till dess överklagandet blivit slutligt prövat. I annat fall kommer klaganden att berövas sin rätt att få avslagsbeslutet sakprövat i högre instans.

När Hans Stark några dagar efter mitten av januari 1993 överlämnade bandupptagningarna till förste expeditionsvakten hos domstolen för avmagnetisering och återanvändning, hade tiden för överklagande av beslutet i utlämnandeärendet ännu inte löpt ut. Det har inte kunnat fastställas vid vilken tidpunkt eller under vilka omständigheter banden därefter avmagnetiserades. Hans Stark måste emellertid enligt min mening ha insett att banden, när de väl lämnats till förste expeditionsvakten, skulle kunna komma att avmagnetiseras innan beslutet i utlämnandeärendet vunnit laga kraft. Det torde därför inte kunna föreligga någon tvekan om att Hans Stark får anses vara ansvarig för att bandupptagningarna kom att avmagnetiseras dessförinnan. Med hänsyn till att överlämnandet av bandupptagningarna fick som konsekvens att kammarrätten inte kunde sakpröva Arbetsdomstolens beslut i utlämnande frågan, finner jag Hans Starks handlande förtjäna allvarlig kritik, särskilt mot bakgrund av att beslutet i utlämnandeärendet hade meddelats av honom själv och han därför bort varit medveten om att klagotiden alltså löpte.

Jag vill slutligen anföra följande. Det förhållandet, att Kammarrätten i Stockholm i domen den 7 juli 1993 gett uttryck för uppfattningen, att bandupptagningar av det slag som det här gäller inte är att anse som allmänna handlingar hos Arbetsdomstolen, saknar enligt min mening i och för sig betydelse i sammanhanget. Jag kan emellertid inte utesluta att Hans Starks bedömning att bandupptagningarna inte utgjorde allmän handling kan ha spelat in, när Hans Stark lämnade ifrån sig banden utan att — såvitt utredningen visar — dessförinnan närmare reflektera över om de borde sparas med hänsyn till att avslagsbeslutet i utlämnandeärendet då ännu inte hade vunnit laga kraft. Eftersom bandupptagningarna inte bedömdes vara allmän handling kunde Jacob Demitz enligt Hans Starks uppfattning ju inte vinna bifall till sin framställning att få kopior av dem. Även om min kritik mot Hans Stark i och för sig inte mildras med hänsyn till vad jag nu anför, har jag emellertid mot denna bakgrund, och med beaktande av den praxis som domstolarna utvecklat vid tillämpningen av 20 kap. 1 § brottsbal-

ken, bedömt, att det inte funnits anledning att inleda förundersökning i syfte att utreda om Hans Stark genom sitt handlande — som John Bouvin och Jacob Demitz hävdar — gjort sig skyldig till tjänstefel.

Jag avslutar ärendet här med dessa besked och den allvarliga kritik som ligger i det tidigare sagda.

Fråga om skyldighet för myndighet med flexibel arbetstid att efter den fasta arbetstidens utgång tillhandahålla allmän handling

(Dnr 1993-1993)

Anmälan

I en anmälan till JO riktade Jonas Svensson kritik mot Statens strålskyddsinstitut (SSI) innefattande i huvudsak att han och en kamrat under arbetstid den 17 maj 1993 förvägrades att ta del av myndighetens datorbaserade diarium, eftersom någon datakunnig tjänsteman ej fanns att tillgå, och att han hänvisades att återkomma någon annan dag.

Utredning

I remissyttrande anförde SSI i huvudsak följande.

Såvitt berörda tjänstemän minns skedde det besök som anmälaren åsyftar *efter* kl 15, måndagen den 17 maj 1993. Ordinarie registrator var denna dag ledig. Generaldirektörens sekreterare hade vikarierat och bl.a. tjänstgjort som registrator kl 7–15. Hon hade, helt i enlighet med gällande bestämmelser inom SSI, flexat ut kl 15. Reglerna för flexitid framgår av bifogade arbetsschema (bilagan här utesluten). Flera andra tjänstemän hade också flexat ut vid tidpunkten för besöket. Kvar fanns bl.a. Elsie Lindhé på personalenheten och Göran Hedelius, som sedan oktober 1992 tjänstgör som juridisk rådgivare på SSI måndag–tisdag varje vecka. Elsie Lindhé sammanförde de båda besökarna med Göran Hedelius och frågade honom tillråds. Besökarna framhöll att de hade rätt att få se diariet.

Diariet på SSI är datoriserat. Utskrift i läsbar form sker i efterhand. Det kan dröja upp till 10 dagar innan så sker. För att tillmötesgå besökarnas begäran var det alltså nödvändigt att någon vid tillfället närvarande tjänsteman kunde hjälpa besökarna att gå in i datorn och eventuellt, om de så begärde, ge dem en utskrift av aktuell del av diariet.

Göran Hedelius och Elsie Lindhé gick runt i lokalen för att försöka hitta någon kvarvarande tjänsteman som kunde assistera på angivet sätt men lyckades inte.

Göran Hedelius meddelade besökarna detta och sade att de var välkomna någon annan dag klockan 9–15. Han sade också att JO i flera fall godtagit visst dröjsmål med utlämnande av allmän handling på grund av arbetssituationen på en myndighet. Att JO skulle ha uttalat sig om just en situation som denna måste vara ett missförstånd.

Arbetstiden är som framgår av det sagda flexibel på SSI. Av schemat framgår att man kan räkna med att registratorskontoret är bemannat kl 9–15 men att det inte är säkert att någon tjänsteman överhuvudtaget är kvar efter kl 15. Detta har dock inte kungjorts för allmänheten. Det inträffade föranleder SSI att överväga sådant kungörande i telefonkatalogen, genom anslag och eventuellt även på annat lämpligt sätt.

Av det till yttrandet bifogade arbetstidsschemat framgick bl.a. hur sommararbetstiden enligt det hos SSI tillämpade lokala flextidsavtalet fördelar sig mellan normtid, fast tid och flextid. Därav framgår att normtiden infaller mellan kl. 08.00 och kl. 16.00, den fasta tiden mellan kl. 09.00 och kl. 15.00, medan flextiden infaller på morgonen mellan kl. 06.00 och kl. 09.00, på eftermiddagen mellan kl. 15.00 och kl. 19.00 samt för lunch mellan kl. 10.30 och kl. 13.30.

Jonas Svensson kommenterade inte remissvaret.

JO Wahlström anförde i beslut den 23 mars 1994 följande.

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF), vilket även primärt reglerar frågan om utlämnande av allmän handling.

En handling är enligt 3 § allmän och som sådan i princip offentlig, dvs. tillgänglig för envar, om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Med handling förstås enligt 3 § jämväl upptagning som kan uppfattas endast med hjälp av tekniskt hjälpmedel, såsom i förevarande fall ADB-upptagning. Att ett diarium är upprättat och därmed allmän handling följer av 7 § andra stycket.

Enligt 12 § skall en allmän handling som får lämnas ut — som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse — på begäran "genast eller så snart det är möjligt" på stället och utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del därav.

Enligt 13 § har den som önskar ta del av allmän handling även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen; begäran att få avskrift eller kopia skall behandlas skyndsamt.

I 15 kap. 6 och 7 §§ sekretesslagen (1980:100) ges regler om vad som skall iakttas då en myndighet avslår en enskilds begäran att få ta del av allmän handling.

Bedömning

JO har i tidigare avgöranden uttalat att tryckfrihetsförordningens stränga krav på skyndsamt handläggning, då det gäller prövning av en framställning om tillhandahållande av allmän handling, får anses innebära att en sådan framställning skall tillmötesgå även under annan arbetstid än expeditionstid, om "inte betydande hinder" möter här emot (jfr bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1989/90 s. 397). För att myndigheten på ett rimligt sätt skall kunna uppfylla sin skyldighet härvidlag, krävs att arbetsledningen tillser att det på myndigheten i allmänhet finns någon ansvarig person tillgänglig under hela myndighetens arbetstid som kan tillmötesgå en sådan begäran.

I detta ärende har emellertid SSI i yttrandet inte hänvisat till myndighetens expeditionstid utan framhållit att på grund av att de hos myndigheten anställdas arbetstid regleras genom ett flextidsavtal, enligt vilket den fasta tiden under sommartid infaller mellan kl. 09.00 och

kl. 15.00, man kan räkna med att registratorskontoret är bemannat under denna tid men att det inte är säkert att någon tjänsteman överhuvudtaget är kvar i myndighetens lokaler efter kl. 15.00.

Den fråga som i detta ärende närmast tilldrar sig intresse blir mot denna bakgrund vad som bör läggas in i begreppet "myndighetens arbetstid" i sådana fall, då de anställdas arbetstid hos en myndighet regleras genom flextidsavtal, som ger de anställda frihet att inom de i avtalet angivna tidsramarna själva bestämma när på dagen de skall fullgöra sin arbetsskyldighet. Sådana avtal anger bestämda tidrymder för dels normtid, dvs. den tidrymd som omfattar den för myndigheten normala arbetstiden, dels fast tid, dvs. den tidrymd som den anställda inte själv disponerar över, dels flextid, dvs. de tidrymder inom vilka den anställda har frihet att själv förlägga sin individuella arbetstid. Flexetiderna är förlagda till början och slutet av arbetsdagen samt vid lunch. De anställda disponerar emellertid inte helt fritt över om de skall utföra arbete under den tid som utgör flextid. De omfattas, även när flextidsavtal ingåtts, av normal veckoarbetstid. Ett flextidsavtal ger dem endast möjlighet att på sätt som anges i avtalet i viss utsträckning individuellt råda över när arbetet skall utföras. Härtill kommer att arbetsgivaren enligt avtalet har rätt att, om det krävs med hänsyn till de arbetsuppgifter som skall utföras, beordra en anställd att utföra arbete även under tid som infaller under flextid. Myndigheten kan även helt undanta en anställd från flextidsavtalet (jfr Statens arbetsgivarverks cirkulär 1993 CIV 3, SA-C sektorsavtal för civil statsförvaltning, 1994-02-14, s. 166 ff.).

I frågan om vilka av de i ett flextidsavtal intagna tidrymder, normtid, fast tid eller flextid, som skall anses utgöra den "myndighetens arbetstid" vilken i sin tur har betydelse för frågan om myndighetens skyldigheter när det gäller utlämnande av allmän handling gör jag följande bedömning. Att myndighetens arbetstid inte rimligen kan anses omfatta tiden från flextidens början på morgonen till dess slut på kvällen framstår som en självklarhet. Som lika självklart framstår att inte heller de enskilda arbetstagarnas, efter eget val, vid varje tillfälle bestämda individuella arbetstid kan tas som utgångspunkt vid bedömningen av vad som är myndighetens arbetstid. Om den i ett flextidsavtal angivna fasta tiden anses utgöra myndighetens arbetstid, blir en konsekvens härav att allmänhetens möjligheter att få del av allmänna handlingar inskränks hos sådana myndigheter, där flextid tillämpas, jämfört med vad som är fallet hos myndigheter, där fast arbetstid tillämpas. Ett sådant betraktelsesätt kan inte anses acceptabelt bl.a. mot bakgrund av den vikt det har att offentlighetsprincipen upprätthålls av myndigheterna. Det mest rimliga betraktelsesättet synes enligt min uppfattning vara att den i avtalet intagna normtiden anses utgöra myndighetens arbetstid.

Om en myndighet har fastställt expeditionstid anses — som ovan antytts — skyldigheten att tillhandahålla allmänna handlingar något svagare under sådan arbetstid som infaller utanför expeditionstiden, jfr JO:s ämbetsberättelse 1966 s. 357, där följande uttalades.

En framställning att få taga del av allmän handling å annan arbetstid än expeditionstid skall alltså tillmötesgå, om icke betydande hinder möter häremot. Det ligger emellertid i sakens natur att arbetet hos en myndighet är så ordnat, att det å sådan arbetstid kan innebära ett betydande hinder att genast tillhandahålla handlingen. Är emellertid vederbörande tjänsteman icke upptagen av andra, viktigare arbetsuppgifter, skall framställning om tillhandahållande av allmän handling, som ej skall hållas hemlig, tillmötesgå.

Enligt min mening har detta resonemang samma tyngd i fråga om all sådan myndighetens arbetstid som inte är expeditionstid, oavsett om denna arbetstid faller inom eller utanför den fasta tiden. Det får alltså under den del av normtiden som faller utanför den fasta tiden inte oftare än under den fasta tiden godtas att det möter "betydande hinder" att genast tillhandahålla en begärd handling. Jag vill också i sammanhanget erinra om vad jag inledningsvis anförde om förutsättningarna för prövning av en framställning om tillhandahållande av allmän handling: För att myndigheten på ett rimligt sätt skall kunna uppfylla sin skyldighet härvidlag, krävs att arbetsledningen tillser att det på myndigheten i allmänhet finns någon ansvarig person tillgänglig under hela myndighetens arbetstid som kan tillmötesgå en sådan begäran.

Sammanfattningsvis anser jag således att, i det fall flextidsavtal gäller hos en myndighet, myndighetens arbetstid bör anses omfatta hela den tidrymd som i avtalet angetts som normtid samt att det krävs att arbetsledningen tillser att det på myndigheten under hela denna tid i allmänhet finns någon ansvarig person tillgänglig som kan tillmötesgå en begäran att få del av allmänna handlingar. Det kan alltså inte anses godtagbart att en myndighet inrättar sig så, att det kan förutses att det under den del av normtiden som inte utgör fast tid regelmässigt uppstår sådana lägen att "betydande hinder" möter mot att lämna ut allmänna handlingar. Myndigheterna bör i stället sträva efter att personal med erforderlig kompetens att lämna ut handlingar regelmässigt är tillstädes även under den del av normtiden som faller utanför den fasta tiden.

Mot bakgrund av vad SSI anförde i yttrandet om anledningen till att det vid det tillfälle, då Jonas Svensson begärde att få ta del av myndighetens diarium, inte fanns möjlighet att tillgodose hans önskemål finner jag emellertid inte anledning att närmare uppehålla mig vid den saken. Jag vill emellertid rekommendera SSI att se över sin bemanning mot bakgrund av vad jag har anförde.

(Dnr 3471-1993)

Anmälan

I en anmälan till JO riktade K.N. kritik mot Kalmar läns allmänna försäkringskassa för att han av chefen för försäkringskassans lokalkontor Västervik, Per Adler, blivit ombedd att förstöra ett brev innehållande kritik av försäkringskassan.

K.N. anförde bl.a. följande. Vid ett sammanträffande med föredraganden i hans pensionsärende, Ola Uhrefalk, bemöttes han på ett enligt hans mening märkligt sätt. Med anledning av detta bemötande ringde K.N. till chefen för lokalkontoret, Per Adler. Denne uppmanade honom att skriva ner sina synpunkter och skicka in till kassan, så skulle brevet tas med när hans ärende skulle upp i socialförsäkringsnämnden. Han skrev samma dag ett brev till kassan. Dagen därpå ringde Per Adler upp honom och bad honom att komma till kassan. Vid mötet på kassan sade Per Adler att han talat med Inger Nilsson och Ola Uhrefalk om ärendet och bad därefter K.N. att riva sönder brevet och i stället skriva en "snällare" variant. Detta för att socialförsäkringsnämnden inte skulle få reda på den bristfälliga hanteringen av hans ärende. K.N. rev därför brevet och skrev ett nytt. Till anmälan fogades kopior av båda breven.

Utredning

Anmälan remitterades till Kalmar läns allmänna försäkringskassa för utredning och yttrande. I remissvaret anförde försäkringskassan — direktören Örjan Österbo — bl.a. följande.

K.N. uppskattade inte förslaget om tidsbegränsad ersättning, utan önskade varaktig förmån. Han sökte med anledning därav upp Uhrefalk för diskussion. — — — Av klagoskrivelsen framgår att denna diskussion blev helt missförstådd. Sådant är tyvärr svårt att förutse.

Efter denna diskussion ringer K.N. till kontorschefen Adler. K.N. uppger i sin skrivelse att han talat om det konstiga bemötandet. Adler har uppfattat att samtalet handlade om att K.N. var missnöjd med förslaget till beslut. Adler bad därför K.N. att på kommunikeringskrivelsen notera skälen till varför han var missnöjd med förslaget.

Några dagar senare kom ett skriftligt yrkande till kassan (bilaga 3 i anmälan). Adler uppfattade brevet mer som kritik mot tjänstemän och rutiner i organisationen än som ett kommunikerings svar på förslaget till beslut. Adler förklarade per telefon för K.N. att han borde motivera varför han ansåg det riktigare med förtidspension än sjukbidrag. Enligt Adler kom de överens om att K.N. skulle lämna in ett nytt skriftligt kommunikerings svar till kassan.

Två dagar senare besökte K.N. kassan och hade med sig ett nytt brev (bil 4 i anmälan). Adler uppger att det första brevet makulerades i samförstånd och inte journalfördes. Adlers ambition att hjälpa K.N. att komma med relevanta uppgifter för ärendets bedömning blev, med facit i hand, fel. Om man var överens om att K.N. skulle återta det första brevet, borde återtagandet ha skett skriftligt.

I beslut den 6 juni 1994 anförde *JO Pennlöv* följande.

Rättslig reglering

I 2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen (TF) sägs att brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid myndighet anses som allmän handling, om handlingen gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och ej är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning.

Vidare framgår av 2 kap. 3 § TF att en handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. Av 6 § följer att handlingen anses inkommen till myndigheten, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa.

När en allmän handling har kommit in eller upprättats hos en myndighet, skall handlingen enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) utan dröjsmål registreras, 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 kommit in eller upprättats.

Bedömning

— — —

Det aktuella brevet har sänts med post till försäkringskassans lokalkontor Västervik och var ställt till dess chef Per Adler och till socialförsäkringsnämnden. Innehållet i brevet, som i kopia företetts hos JO, gällde dels handläggningen i sak av K.N:s pensionsärende, dels kritik av det bemötande han fått vid ett tidigare besök på kassan. Brevet var således enligt 2 kap. 4 och 6 §§ TF att betrakta som en allmän handling när det anlänt till försäkringskassan. Vidare framgår av innehållet i brevet att det uppenbarligen inte var fråga om en handling av ringa betydelse för kassans verksamhet.

I ärendet föreligger motstridiga uppgifter huruvida brevet vid K.N:s besök hos Per Adler förstördes i samförstånd mellan dem eller ej. Detta saknar emellertid helt betydelse vad gäller hanteringen av brevet enligt tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens regler. En hos en myndighet förvarad allmän handling får nämligen inte förstöras på sätt som skett.

Kassan har i sitt yttrande till JO uppgett att om man var överens om att K.N. skulle återta brevet, borde återtagandet ha skett skriftligen. Om detta är att säga följande.

För att offentlighetsprincipens syfte skall tillgodoses förutsätts att allmänna handlingar bevaras hos myndigheter. Även om ifrågavarande handling med hänsyn till bestämmelserna i 15 kap. 1 § sekretesslagen kan ha varit undantagen från registreringsplikt, var den likafullt att anse som allmän. Brevet var också av sådan karaktär att det borde ha

bevarats när ärendet avslutades. Det kunde därmed inte återställas till K.N. och inte heller förstöras även om detta eventuellt skulle ha skett i samförstånd mellan K.N. och Per Adler. Den inställning kassan givit uttryck för i sitt yttrande, nämligen att K.N. kunnat återta sitt brev, om detta skedde skriftligen, är således inte korrekt. — En annan sak är att K.N. var oförhindrad att genom en ytterligare inläga modifiera vad han uttalat i det föregående brevet.

Sammanfattningvis har således Per Adler handlat felaktigt när han, oavsett om detta skett i samförstånd eller ej, varit behjälplig med att förstöra det ifrågavarande brevet. Misstaget är av sådan art att han inte kan undgå allvarlig kritik för det inträffade.

Försäkringskassans yttrande om möjligheten att återta en till kassan ingiven handling inger mig vissa betänkligheter rörande kassans förtrogenhet vad gäller hanteringen av allmänna handlingar. Jag finner dock inte anledning att i detta ärende driva utredningen vidare. Jag förutsätter dock att försäkringskassan noga beaktar vad jag ovan anför.

Kritik mot kanslichef vid Statens person- och adressregisternämnd (SPAR-nämnden) för dennes agerande i samband med en begäran om utfående av vissa registeruppgifter. Även fråga om underrättelse till den myndighet vars telefonutrustning använts för att översända begäran

(Dnr 1650-1993)

1 Rättslig reglering av SPAR-registret såvitt är i fråga i ärendet

Föreskrifter om det statliga person- och adressregistret har tagits in i datalagen. I 26 § datalagen anges att det finns ett statligt person- och adressregister (SPAR) för de ändamål som anges i paragrafen. De uppgifter som SPAR används för och som anges i andra stycket i paragrafen är 1. aktualisering, komplettering och kontroll av uppgifter i andra personregister, 2. komplettering och kontroll av personuppgifter i övrigt, 3. uttag av urval av personuppgifter (urvalsdragning). Det anges att SPAR får användas av myndigheter och enskilda. Enligt 27 § datalagen hämtas uppgifterna i SPAR från de statliga personregister som används för folkbokföring, inkomsttaxering och fastighetstaxering. I 28 § första stycket samma lag föreskrivs att den som begär att få uppgifter ur en myndighets personregister för ett sådant ändamål som avses i 26 § andra stycket 1 och 3 och som kan tillgodoses genom SPAR skall hänvisas till detta register. Det anges dock särskilt i 28 § sista stycket denna lag att vad som föreskrivs i paragrafen inte inskränker myndigheternas skyldigheter enligt reglerna om allmänna handlingars offentlighet i tryckfrihetsförordningen.

J.S. begärde den 10 februari 1993 hos DAFA Data AB samtliga offentliga uppgifter om en viss namngiven person. Han tjänstgjorde vid den tidpunkten som värnpliktig vid en ubåtsflottilj och översände sin ansökan med hjälp av ubåtsflottiljens telefaxutrustning. DAFA överlämnade faxmeddelandet till SPAR-nämndens kansli där det ankomststämplades den 15 februari 1993. Samma dag faxades ett svarsmeddelande till J.S. från SPAR-nämndens kanslichef Olov Höglund med bl.a. följande innehåll:

Vänd Er till skattemyndighet med Er begäran. Registerutdrag enligt reglerna i TF förutsätter en prövning hos Statens person- och adressregisternämnd som Ni alternativt kan kontakta genom personligt besök — — —.

Vidare upprättade kanslichefen den 15 februari 1993 en skrivelse ställd till Berga örlogsskolor av följande innehåll:

Statens person- och adressregisternämnd har från DAFA DATA AB mottagit en begäran via telefax om registerutdrag från det statliga person- och adressregistret (SPAR) med alla offentliga uppgifter om en namngiven person med angivet personnummer. Registerutdraget önskades till ett telefaxnummer hos Kustflottans sambandscentral. Meddelandet var undertecknat av den som begärde utdraget.

Nämnden önskar på detta sätt informera Er om händelsen och emotser en förklaring till förfarandet. Behövs uppgifterna för personkontroll inom Ert verksamhetsområde är nämnden beredd pröva en sådan begäran om utlämnande förutsatt den sker i tjänsten och är riktad till nämnden. — — —

3 Anmälan

I sin anmälan kritiserade J.S. den skrivelse som SPAR-nämnden ställt till Berga örlogsskolor med anledning av den av honom begärda uppgiften från DAFA. J.S. framhöll att hans begäran hade gjorts i egenskap av privatperson och att detta måste ha framgått oavsett att en avsändaruppgift kom att noteras på försändelsen, vilken angav den myndighet vars telefaxutrustning han utnyttjat. J.S. ansåg att nämnden genom angivna skrivelse sökt hans identitet och det syfte som han haft med sin förfrågan om personuppgift och att detta skett i strid mot bestämmelsen i 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen.

4 Utredning

Utredning och yttrande inhämtades från SPAR-nämnden.

SPAR-nämnden anförde bl.a. följande i fråga om hanteringen av ärendet:

Vid arkivering av handlingarna i ärendet — — — ställdes frågan om svarsmeddelandet var att betrakta och behandla som inkommen handling hos den militära myndighet, där mottagande kommunikationsutrustning är installerad, samt om användningen av faxutrustningen därstädes på det sätt som skett var att betrakta som missbruk i tjänsten.

I avsaknad av kännedom om en fungerande postadress till den enhet inom Kustflottan, där faxapparaten är installerad, valdes en annan form för information om händelsen.

I skrivelse den 15 februari 1993 — — — till en närbelägen militär myndighet Berga örlogsskolor informerades Skolchefen om denna begäran av ett registerutdrag ur SPAR till ett telefaxnummer hos Kustflottans sambandscentral.

Berga örlogsskolor svarade i skrivelsen den 15 mars 1993 till nämnden att skrivelsen tyvärr hade ställts till fel myndighet men att densamma var översänd till Kustflottan. Ärendets art och formen för kansliets handläggning av detsamma anmäldes vid nämndens sammanträde den 25 mars 1993 utan någon erinran från nämndens sida.

Vidare anförde SPAR-nämnden följande beträffande frågan om det lagliga och lämpliga i handläggningen av ärendet:

Den inkomna handlingen hanterades inledningsvis enbart som en begäran om registerutdrag enligt reglerna i Tryckfrihetsförordningen.

Vid en förnyad granskning av faxmeddelandet och formen för inlämnandet till nämnden, via telekommunikationsutrustning hos Kustflottan, gjordes bedömningen att ansvarig militär myndighet — med hänsyn till verksamheten vid den aktuella enheten — borde informeras om användningen av telekommunikationsutrustningen för insamling av personuppgifter utan synbart samband med tjänsten.

I det syftet sändes skrivelsen till Berga örlogsskolor för den åtgärd Skolchefen där bedömde ändamålsenlig med hänsyn till omständigheterna. Skrivelsen fick en allmäninformativ form kompletterad med de normala villkoren för utlämnande av uppgifter till en myndighet som behöver dem i tjänsten.

Vid en samlad bedömning av vad som har förevarit i ärendet finner nämnden inte något fel i handläggningen av detsamma utifrån reglerna om allmänna handlingar i Tryckfrihetsförordningen och 7 kap. 15 § Sekretesslagen (1980:100).

5 Bedömning

JO Pennlöv anförde följande i beslut den 28 oktober 1993.

Inledningsvis kan nämnas att SPAR innehåller uppgifter om personer som är folkbokförda i Sverige och om personer som inte är folkbokförda här men som har skattsedel eller är inskrivna i en allmän försäkringskassa. Registret har inrättats i syfte bl.a. att begränsa behovet av andra befolkningsregister. Det framstår därför som naturligt att DAFA har överlämnat J.S:s ansökan om att få ut personuppgifter till SPAR-nämnden, vilken är den registeransvariga myndigheten, 1 § förordningen (1981:4) om det statliga person- och adressregistret.

De av J.S. begärda uppgifterna är utan tvivel intagna i en sådan allmän handling hos SPAR som avses i 2 kap. 3 § TF. Av förarbetena till lagregleringen av SPAR i datalagen framgår att sekretessbelagda uppgifter i princip inte bör föras in i SPAR (jfr prop. 1980/81:62 s. 13). Även om man således normalt kan utgå från att sekretess inte gäller för uppgifterna i SPAR är bestämmelserna i 7 kap. 15 § SekrL om sekretess i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen tillämplig också för uppgifter i SPAR. En sekretessprövning måste alltså föregå ett utlämnande av uppgift från registret.

De av J.S. efterfrågade uppgifterna torde ha varit tillgängliga för Olov Höglund. Med tjänsten som kanslichef följer rimligen befogenhet att pröva frågor om utlämnande av uppgifter ur SPAR. I regel torde en sådan prövning inte innebära några särskilda komplikationer, i synnerhet som sekretessbelagda uppgifter — som framgått ovan — i princip inte förs in i registret. Med andra ord torde det endast i undantagsfall inträffa att tjänsteman vid nämndens kansli (vilket med hänsyn till organisationens storlek endast torde vara kanslichefen) har anledning att på grund av sekretess avslå en begäran om att få ut uppgifter ur SPAR. I detta fall har heller inte påståtts att sekretess förelåg för de av J.S. efterfrågade uppgifterna.

Jag finner därför Olov Höglunds hantering av J.S:s begäran märklig. Enligt min mening hade Olov Höglund haft att med den skyndsamhet som krävs lämna ut de efterfrågade uppgifterna. Att hänvisa J.S. att vända sig till skattemyndighet står i direkt strid med bestämmelserna på området. Att dessutom — om än i något oklara termer — kräva att J.S. skulle personligen inställa sig vid nämndens kansli framstår också som felaktigt.

Nästa fråga är kanslichefens åtgärd att underrätta innehavaren av den av J.S. använda telefaxutrustningen om det inträffade. Syftet med denna underrättelse tycks inte, såsom J.S. anført i sin anmälan hit, ha varit att efterfråga J.S:s identitet eller hans syfte med begäran. I själva verket framstår syftet med Olov Höglunds åtgärd som dunkelt. Som jag ser saken kan man av J.S:s begäran utläsa att den skedde utan samband med tjänsten hos ubåtsflottiljen. Även om ett sådant samband hade funnits hade knappast SPAR-nämnden anledning att närmare utreda hur saken låg till hos ubåtsflottiljen. Det finns anledning att ifrågasätta lämpligheten av det ifrågavarande meddelandet. Ett meddelande av detta slag kan alltför lätt ge intrycket att dess syfte endast är att "skvallra" på den som eventuellt obehörigen använt en viss myndighets utrustning för privata ändamål. Det är tveksamt om detta i normalfallet är en så pass allvarlig sak att en annan myndighet har anledning att befatta sig med den.

Sammanfattningsvis har jag således funnit att kanslichefens handläggning av ärendet hos SPAR-nämnden förtjänar kritik. Någon åtgärd härutöver finner jag emellertid inte påkallad.

Fråga om utlämnande av allmän handling. Försäkringskassa har missförstått innebörden av begreppet myndighet som förvarar handling (2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen)

(Dnr 4642-1993)

Anmälan

R.S. klagade på att försäkringskassan dröjt med att lämna ut allmänna handlingar till honom. Han anförde i anmälan bl.a. följande.

Den 10 mars 1993 begärde han skriftligen hos försäkringskassan att få en kopia av sin journal. Några dagar senare mottog han en skrivelse från försäkringskassan, i vilken angavs att kassan skulle tillmötesgå hans begäran när hans akt kom åter från länsrätten. Den 5 november 1993 tog han i brev på nytt upp frågan om utfående av journalkopian, eftersom han visste att handlingarna nu fanns tillgängliga vid lokalkontoret. Den 19 november 1993 mottog han de begärda kopiorna. Trots att det ålegat försäkringskassan att skyndsamt lämna ut de begärda handlingarna hade kassan underlåtit detta.

Utredning

Ärendet remitterades för yttrande till försäkringskassan. I en till remissvaret fogad kopia av ett yttrande daterat den 2 februari 1994 från lokalkontoret till Riksförsäkringsverket framgår bl.a. följande.

R.S. har överklagat kassans beslut om rätten till sjukbidrag, men också beräkningen av ersättnings storlek. Dessa områden handläggs dels av lokalkontorets SU-sektion, dels av lokalkontorets pensionssektion.

Den begäran om kopior av journalanteckningar som R.S. gör den 10 mars 1993 inlämnas troligen till pensionssektionen, men tillställs SU-sektionen för åtgärd. Vid de tillfällen R.S:s handlingar senare rekvireras tillbaka till kontoret har de handlagts endast av pensionssektionen som inte haft kännedom om att begäran av kopior inte expedierats.

— — —

I sitt remissvar anförde försäkringskassan (direktören Lars-Gunnar Wilker) bl.a. följande.

— — —

R.S:s begäran att få sig tillsänt journalkopior skulle ha expedierats skyndsamt. Den tid som passerat (8 månader) är helt oacceptabel. Kassan skulle omgående rekvirerat akten från länsrätten och direkt lämnat ut handlingarna ifråga.

Vi kan bara beklaga det inträffade och lokalkontoret ifråga har nu gått igenom gällande bestämmelser och vilka rutiner som skall gälla framåt.

— — —

R.S. kommenterade remissvaret. Han uppgav därvid bl.a. följande. Han hade hos Regeringsrätten överklagat en dom från Kammarrätten i

Stockholm angående disciplinansvar. Regeringsrätten beslutade den 19 november 1993 att inte meddela prövningstillstånd, varför kammarrättens avgörande står fast. Hans personakt hos försäkringskassan innehöll uppgifter som enligt hans uppfattning med största sannolikhet skulle ha föranlett att Regeringsrätten meddelat honom prövningstillstånd i målet. Man måste därför se mycket allvarligt på försäkringskassans dröjsmål med att lämna ut handlingarna. Han begärde att JO skulle utdela mycket kännbara disciplinära åtgärder mot berörd personal vid försäkringskassan. Vidare begärde han att JO skulle se över hans möjlighet att åter ansöka om prövningstillstånd hos Regeringsrätten, eftersom försäkringskassan enligt hans mening bär ansvaret för att han inte kunde åberopa handlingarna i personakten p.g.a. att han inte erhöill dem.

Vid ärendets avgörande anförde *JO Pennlöv* i beslut den 2 maj 1994 följande.

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF), vilken även primärt reglerar frågan om utlämnande av allmän handling. Enligt 12 § skall en allmän handling som får lämnas ut — som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse — på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället och utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del därav. Av 13 § framgår att den som vill ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt.

Frågan om utlämnande av allmän handling prövas enligt TF 2 kap. 14 § av den myndighet som förvarar handlingen. Att handlingen skall förvaras hos myndigheten får underförstått anses innebära att handlingen skall förvaras där vid tidpunkten för sökandens begäran (Alf Bohlin, *Allmänna handlingar*, 1988, s. 72). En handling anses förvarad hos myndighet även om den finns där endast tillfälligt, t.ex. på remiss eller som lån. Detta innebär att frågan om utlämnande av handlingar som exempelvis sänts över till en besvärsmyndighet med anledning av ett överklagande skall prövas av denna myndighet och inte av den myndighet som fattat det överklagade beslutet. Har den senare myndigheten översänt akten i ärendet till den myndighet som skall pröva överklagandet är den inte längre att anse som förvaringsmyndighet, förutsatt att den inte har tillgång till några kopior eller avskrifter av handlingarna (a.a., s. 78).

Bedömning

När R.S:s begäran om att få ut en kopia av sin journal kom in till försäkringskassan förvarades inte akten där. Den hade nämligen översänts till länsrätten som lån med anledning av ett överklagande. R.S. har i en skrivelse från kassan den 15 mars 1993 underrättats om detta. Eftersom akten vid tidpunkten för begäran förvarades hos länsrätten

borde R.S. rätteligen hos denna begärt att få kopia av akten. Försäkringskassan har emellertid i den ovan nämnda skrivelsen uppgett att kassan skulle efterkomma R.S:s begäran om utfående av handlingar när akten återkom till kassan efter handläggning i länsrätten. Enligt min mening borde försäkringskassan i stället ha meddelat R.S. att han hos länsrätten kunde begära att få ut kopiorna. Kassan kan inte undgå kritik för sin underlåtenhet i detta avseende. Mot bakgrund av vad jag anfört förutsätter jag att försäkringskassan på lämpligt sätt informerar sin personal om TF:s bestämmelser i nu berört avseende.

Såvitt avser R.S:s påstående att han lidit rättsförlust p.g.a. att försäkringskassan dröjt med att lämna ut de ifrågavarande kopiorna, vill jag anföra följande. Försäkringskassan har upplyst R.S. att hans akt förvarades hos länsrätten. Mot bakgrund av denna uppgift samt då R.S. synes ha varit angelägen om att snabbt få ut kopior av handlingarna har han — även utan särskilt påpekande därom från försäkringskassan — hos länsrätten kunnat begära att få ut kopiorna.

Vad R.S. i övrigt anfört föranleder inga kommentarer från min sida.

Jag har från försäkringskassan för kännedom bl.a. mottagit en kopia av en skrivelse den 30 mars 1994 från Riksförsäkringsverket till R.S. Skrivelsen är föranledd av att R.S. även till verket framfört klagomål mot försäkringskassan för dess hantering av hans begäran om att få journalkopior utlämnade. Efter att ha tagit del av vad verket i den ovan nämnda skrivelsen anfört anser jag mig föranlåten att till verket för kännedom översända en kopia av detta beslut.

Lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän;

1994/95:JO1

Bilaga 1

utfärdad den 13 november 1986, ändrad senast den 19 maj 1994 (1994:365)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Riksdagens ombudsmän är enligt 8 kap. 10 § riksdagsordningen fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän.

Chefsjustitieombudsmannen och justitieombudsmännen har i den omfattning som anges i 2 § tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

2 § Under ombudsmännens tillsyn står

1. statliga och kommunala myndigheter,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter,
3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet,
4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

I fråga om befattningshavare vid försvarsmakten omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

Ombudsmännens tillsyn omfattar ej

1. riksdagens ledamöter,
2. riksdagens förvaltningsstyrelse, riksdagens valprövningsnämnd, riksdagens besvärsnämnd eller kammarsekreteraren,
3. riksbanksfullmäktige, riksbankschefen och vice riksbankschefer, utom såvitt avser deltagande i utövning av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering,
4. regeringen eller statsråd,
5. justitiekanslern samt
6. ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

Ombudsmännen står ej under tillsyn av varandra. Med befattningshavare förstås i denna lag, om inte annat framgår av sammanhanget, person som står under ombudsmännens tillsyn.

3 § Ombudsmännen skall särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttagit regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej träds för när i den offentliga verksamheten.

Vid tillsyn över kommunala myndigheter skall ombudsman beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

4 § Ombudsmännen skall verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Uppkommer under tillsynsverksamheten anledning att väcka fråga om författningsändring eller annan åtgärd från statens sida, får ombudsmän göra framställning i ämnet till riksdagen eller regeringen.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen innan har gör framställning enligt första stycket.

5 § Ombudsmännens tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar, som han avser att genomföra.

1994/95:JO1

Bilaga 1

6 § Ombudsman avgör ärende genom beslut, vari han får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Ombudsman får även göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Ombudsman får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott. Ger utredningen i ärende ombudsman anledning anta att sådan brottslig gärning begåtts, tillämpas vad som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal. I mål som har väckts vid tingsrätt bör talan fullföljas till högsta domstolen endast om synnerliga skäl föranleder det.

Om befattningshavare genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget gjort sig skyldig till fel, som kan beivras genom disciplinärt förfarande, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. Om den som är legitimerad eller annars behörig att utöva yrke inom hälso- och sjukvården, tandvården eller detaljhandeln med läkemedel eller yrke som veterinär har varit grovt oskicklig vid utövningen av sitt yrke eller på annat sätt visat sig uppenbart olämplig att utöva detta, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om återkallelse av legitimationen eller behörigheten. Motsvarande anmälan får göras i fråga om begränsning av sådan legitimerad yrkesutövares behörighet, om denne har missbrukat sin behörighet på något annat sätt.

Anser ombudsman det vara påkallat att befattningshavare avskedas eller avstängs från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får han göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

När ombudsman har gjort anmälan i ett sådant ärende som avses i tredje eller fjärde stycket skall han i ärendet få tillfälle att komplettera egen utredning och att yttra sig över utredning som har tillförts ärendet av någon annan samt att närvara, om muntligt förhör hålls. Vad som nu sagts gäller dock inte ärenden om avstängning.

7 § Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser för tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får ombudsman föra talan vid domstol om ändring i beslutet. Detsamma gäller i fråga om myndighets beslut i ärende om disciplinansvar mot den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen eller är veterinär eller krigsman samt i fråga om myndighets beslut i ärende om sådan behörighetsfråga som avses i 6 § tredje stycket. Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i första stycket och har beslutet tillkommit efter anmälan av ombudsman, företräder ombudsmannen det allmänna som befattningshavarens motpart i tvisten. Detsamma gäller, om ombudsmannen har sökt ändring i beslutet.

Vad i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare skall i fråga om tvister som avses i denna paragraf äga motsvarande tillämp-

ning på ombudsman. Bestämmelserna i 4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § första stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister skall dock ej tillämpas i fråga om tvist i vilken ombudsman för talan.

1994/95:JO 1

Bilaga 1

8 § Ombudsman bör ej ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande.

9 § Om ombudsmans befogenhet att väcka åtal mot ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten samt talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från tjänsten eller skyldighet för ledamot att undergå läkarundersökning föreskrivs i regeringsformen.

10 § Ombudsman är skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 12 kap. 3 § regeringsformen har beslutat mot statsråd samt åtal som riksdagsutskott enligt vad som är föreskrivet har beslutat mot befattningshavare hos riksdagen eller dess organ, dock ej åtal mot ombudsman.

Ombudsman är även skyldig att biträda utskott med förundersökningen mot befattningshavare som nämns i första stycket.

11 § Ombudsmännen skall årligen senast den 15 november tillstålla riksdagen en tryckt ämbetsberättelse avseende tiden den 1 juli närmast föregående år—den 30 juni innevarande år. Berättelsen skall innehålla redogörelse för de åtgärder som vidtagits med stöd av 4 § första stycket och 6 § andra—fjärde styckena och 7 § samt för andra viktigare beslut som ombudsmännen har meddelat. Berättelsen skall även uppta en översikt över verksamheten i övrigt.

Organisation

12 § Enligt 8 kap. 10 § riksdagsordningen är chefsjustitieombudsmannen administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Han skall i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och fördelningen av ärendena mellan ombudsmännen.

13 § För verksamheten skall finnas en expedition (ombudsmannaexpeditionen). Vid denna är anställda en kanslichef samt byråchefer och övriga tjänstemän enligt personalförteckning. I mån av behov och tillgång på medel får chefsjustitieombudsmannen anlita annan personal samt experter och sakkunniga. Chefsjustitieombudsmannen bestämmer om personalens tjänstgöring.

Kanslichefen skall under chefsjustitieombudsmannen leda arbetet inom ombudsmannaexpeditionen och i övrigt lämna ombudsmännen erforderligt biträde.

14 § För arbetet inom ombudsmannaexpeditionen meddelar chefsjustitieombudsmannen de råd och anvisningar som behövs utöver denna instruktion och vad som föreskrivs i arbetsordningen.

Chefsjustitieombudsmannen skall samråda med konstitutionsutskottet i organisationsfrågor av större vikt.

Innan justitieombudsman påkallar samråd med konstitutionsutskottet skall han ha samrått med chefsjustitieombudsmannen.

15 § Chefsjustitieombudsmannen får oberoende av vad som följer av arbetsordning genom särskilt beslut föreskriva att visst ärende eller grupp av ärenden skall hänskjutas till honom eller någon av de andra ombudsmännen.

Chefsjustitieombudsmannen får vidare i arbetsordning eller genom särskilt beslut bemyndiga

tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidtaga åtgärd för ärendes beredande,

tjänsteman att verkställa inspektion, dock utan rätt att därvid framställa anmärkning eller göra annat uttalande på ombudsmans vägnar, samt

kanslichef att besluta i administrativa frågor, dock ej om anställande av byråchef.

16 § När chefsjustitieombudsmannen har semester eller är hindrad att utöva sin tjänst skall den av de andra ombudsmännen som varit ombudsman längst tid tjänstgöra i hans ställe. Om två eller flera varit ombudsmän lika länge, har den äldste av dem företräde.

Blir ombudsman av sjukdom eller annan orsak långvarigt hindrad att utöva sin tjänst skall chefsjustitieombudsmannen eller hans ersättare anmäla detta till riksdagen för åtgärd enligt 8 kap. 10 § sista stycket riksdagsordningen.

Om klagomål

17 § Klagomål bör anföras skriftligen. I klagoskriften bör anges den myndighet som klagomålet vänder sig mot, den åtgärd som klagomålet avser, tidpunkten för åtgärden samt klagandens namn och adress. Innehar klaganden handling, som är av betydelse för ärendets utredande och bedömande, bör den bifogas.

Den som är berövad sin frihet får sända skrift till ombudsmännen utan hinder av de inskränkningar i rätten att sända brev och andra handlingar som gäller för honom.

På klagandens begäran skall på expeditionen utfärdas bevis att hans klagoskrift inkommit dit.

18 § Är fråga, som väckts genom klagomål, av sådan beskaffenhet att den lämpligen kan utredas och prövas av annan myndighet än ombudsmännen och har myndigheten ej tidigare prövat saken, får ombudsman överlämna klagomålet till denna myndighet för handläggning. Klagomål får dock överlämnas till justitiekanslern endast efter överenskommelse med denne.

Avser klagomål befattningshavare som är advokat och är den fråga som väckts genom klagomålet sådan, att den enligt 8 kap. 7 § fjärde stycket rättegångsbalken kan prövas av organ inom advokatsamfundet, får ombudsman överlämna klagomålet till samfundet för handläggning.

19 § Ombudsman bör skyndsamt lämna klaganden besked om huruvida klagomålet avvisas, avskrivs från handläggning, överlämnas till annan enligt 18 § eller upptas till utredning.

Allmänna bestämmelser om handläggningen

20 § Ombudsman bör ej till utredning uppta förhållanden, som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om ej särskilda skäl föreligger.

21 § Ombudsman skall verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden.

När ombudsman enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden i andra ärenden än dem där han har beslutat att inleda förundersökning, får han förelägga vite om högst 1 000 kronor. Ombudsman får utdöma försuttet vite.

Kan det misstänkas att befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1994:260) om offentlig anställning har gjort sig skyldig till tjänsteförseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att en skriftlig underrättelse enligt

17 § nämnda lag inte kan tillställas honom inom två år efter förseelsen, får ombudsman utfärda motsvarande underrättelse. Vad som nu har sagts gäller även för den som omfattas av bestämmelser om disciplinansvar och om motsvarande underrättelse i någon annan författning.

När ombudsman är närvarande vid domstols eller myndighets överläggningar har han ej rätt att yttra sin mening.

22 § Ombudsman får uppdra åt annan att leda förundersökning som han har beslutat och att väcka och utföra åtal som han har beslutat, om inte åtgärden avser ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten.

Beslut att överklaga dom eller beslut till högre rätt får inte fattas av annan än ombudsman.

I fall som avses i 7 § får ombudsman förordna tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att föra talan på ombudsmannens vägnar.

I ärende som avses i 6 § tredje eller fjärde stycket får ombudsman bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta behövliga handläggningsåtgärder.

23 § Ärende avgörs efter föredragning, som ankommer på tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen eller särskilt utsedd föredragande. Beslut att avvisa ärende eller avskriva ärende från handläggning kan dock fattas utan föredragning. Ombudsman kan också avgöra annat ärende utan föredragning, om särskilda skäl föranleder det.

24 § Diarier skall föras över samtliga ärenden och däri vidtagna åtgärder.

I fråga om varje beslut skall vid ombudsmannaexpeditionen finnas handling, som utvisar vem som har fattat beslutet och vem som har varit föredragande samt beslutets dag och innehåll. Registratur skall hållas över särskilt uppsatta beslut.

Protokoll förs vid inspektioner och när protokoll fordras av annan orsak.

Övriga bestämmelser

25 § Samtidigt som ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen skall diarier, protokoll och registratur för den tid berättelsen avser lämnas till konstitutionsutskottet.

26 § Ombudsmannaexpeditionen skall hållas öppen för allmänheten under tid som chefsjustitieombudsmannen bestämmer.

27 § Expedition skall utfärdas utan avgift om ej särskild anledning föranleder till annat. Skall avgift utgå skall den bestämmas med ledning av de regler som gäller för statliga myndigheter i allmänhet.

Avgiftsbeslut får ej överklagas.

28 § Chefsjustitieombudsmannen tillsätter tjänster vid ombudsmannaexpeditionen och antar personal i övrigt, i den mån han inte enligt 15 § överlåter dessa uppgifter på kanslichefen.

29 § Om överklagande av beslut som gäller tjänstetillsättning eller eljest rör tjänsteman vid expeditionen, föreskrivs i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagens förvaltningskontor och myndigheter.

JO har vid åtskilliga tillfällen fått frågor från allmänheten, oftast anmälare som fått sitt klagobeskrivande avskrivet, rörande orsaken till att avskrivningsbeslutet saknat motivering eller att skälen redovisats knapphändigt. Sådana frågor besvaras med en kort redogörelse för JO:s syn på frågan om skyldighet för ombudsmännen att motivera sina ställningstaganden i tillsynsärenden samt för den praxis som utvecklats vad gäller redovisning av skälen för avskrivningsbeslut.

Då det synes värdefullt att JO:s uppfattning i denna fråga blir känd, återges här utdrag ur två sådana brevsvår.

I ett fall fann JO anledning att återropa uttalanden i förarbetena till 1976 års JO-reform. Sålunda anförde *chefsJO Eklundh* i ett brevsvår till en anmälare, som efter JO:s beslut återkommit i ärendet (dnr 415-1994), bl.a. följande:

Instruktionen innehåller inga föreskrifter rörande motivering av ombudsmans beslut i tillsynsärenden. Dock uppmärksammades frågan om motivering av avskrivningsbeslut i förarbetena till 1976 års JO-reform. Sålunda anfördes i betänkandet (SOU 1975:23) JO-ämbetet; uppgifter och organisation på sid. 107–108:

Utredningen har den uppfattningen att JO-ämbetet ofta lägger ner alltför stor möda på att motivera varför ett ärende ej upptas till prövning. Avskrivningsbesluten är vanligen individuellt utformade, men det är ändå ofta svårt att inse varför den ena men ej den andra motiveringen använts i ett visst fall. Enligt utredningens åsikt skulle en standardisering av avskrivningsbesluten innebära en viss arbetsbesparing och inte medföra någon nämnvärd nackdel för de klagande.

Vad utredningen anförde har inte varit föremål för gensaga från riksdagens sida vare sig i samband med 1976 års reform eller senare.

I överensstämmelse härmed utvecklades JO:s uppfattning i ett administrativt ärende, dnr C 70/92, där *chefsJO Eklundh* anförde bl.a. följande:

JO är ett extraordinärt tillsyns- och granskningsorgan vid sidan av domstolarna och förvaltningsmyndigheterna, där domar och beslut i betydande omfattning kan överprövas i olika instanser. Till skillnad mot vad som gäller för handläggning hos dessa domstolar och myndigheter har en anmälare hos JO inte partsställning i det tillsynsärende som initieras genom hans anmälan. Av 19 § instruktionen (1986:765) för Riksdagens ombudsmän framgår att JO själv avgör, om ett klagomål skall avvisas, avskrivas från handläggning, överlämnas till annan enligt 18 § eller upptas till utredning. Klaganden skall underrättas om JO:s ställningstagande. I vad mån skälen för ställningstagandet skall utvecklas i beslutet avgör också JO själv i varje särskilt fall. JO är inte förpliktad att följa föreskrifterna i 20 § förvaltningslagen om motivering av beslut, eftersom JO varken är en förvaltningsmyndighet eller en domstol och därför faller utanför tillämpningsområdet för denna lag. Det kan tilläggas att exempelvis ett beslut av JO att inte ta upp ett ärende till prövning inte innefattar myndighetsutövning mot någon

enskild. Beslut att efter summarisk utredning avskriva en anmälan från handläggning motiveras ofta synnerligen kortfattat, t.ex. med lokutionen att JO inte finner skäl att vidta ytterligare åtgärder.

1994/95:JO1

Bilaga 2

Riksdagens ombudsmäns kansli

Kanslichefen Kjell Swanström

Byråchefen Hans Sandberg (t.o.m. 31 augusti 1993)

Byråchefen Anders Thunved

Byråchefen Sven Börjeson

Byråchefen Kristina Boutz

Byråchefen Jörgen Buhre

Byråchefen Krister Malmsten

Byråchefen Christer Sjöstedt

Byråchefen Lars Clevesköld (tf byråchef t.o.m. 31 augusti 1993)

Byråchefen Albert Johnson

Tf byråchefen Carina Hedbom Blomkvist (föredragande t.o.m. 31 augusti 1993)

Avdelningsdirektören Arne Schöldström

Avdelningsdirektören Lars Kinnander

Avdelningsdirektören Rolf Andersson

Som föredragande med heltidstjänstgöring har vidare under 1993/94 tjänstgjort: kammaråklagaren Anne-Marie Bergström (t.o.m. 31 augusti 1993), hovrättsassessorn Owe Hultin, hovrättsassessorn Catharina Hallenberg, hovrättsassessorn Birgitta Trägårdh, distriktsåklagaren Kay Engfeldt (fr.o.m. 4 oktober 1993), hovrättsassessorn Louise Norén, hovrättsassessorn Allan Camitz, hovrättsassessorn Carl-Gustaf Tryblom, hovrättsassessorn Lars Schuer (t.o.m. 20 mars 1994), hovrättsassessorn Bengt Billquist, kammarrättsassessorn Annica Lindblom (fr.o.m. 1 juni 1994), hovrättsassessorn Ingela Jönsson, kammarrättsassessorn Christer Griper, hovrättsassessorn Karin Jonsson, kammarrättsassessorn Lia von Sivers, kammarrättsassessorn Nils-Ove Ång, kammarrättsassessorn Eva Frånlund Althin (fr.o.m. 1 augusti 1993), hovrättsassessorn Inger Konradsson (t.o.m. 30 november 1993), kammarrättsassessorn Mats Törnered, hovrättsassessorn Ebba Sverne (t.o.m. 30 september 1993), kammarrättsassessorn Charlotte Dahlman (fr.o.m. 18 oktober 1993; tjl. fr.o.m. 1 april 1994), hovrättsassessorn Henrik Runesson (fr.o.m. 1 januari 1994) och byrådirektören, tillika kammarrättsfiskalen, Ylva Fryklund (fr.o.m. 16 mars 1994; tjl. från sin byrådirektörstjänst t.o.m. 31 december 1993).

till

justitieombudsmännens ämbetsberättelse

1994/95

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1967—1975/76 finns fogat som bilaga 3 (s. 557) till ämbetsberättelsen 1975/76 och har även tryckts separat. I ingressen till detta register har lämnats upplysningar om register till tidigare ämbetsberättelser.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1976/77—1988/89 finns fogat som bilaga 4 (s. 437) till ämbetsberättelsen 1988/89. Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1989/90—1993/94 finns fogat som bilaga 4 (s. 534) till ämbetsberättelsen 1993/94.

Allmänna handlingar

Fråga om handling är allmän eller ej

- fråga om brev till en befattningshavare vid en myndighet varit att anse som privatbrev 94/95:234
- fråga om brev till en befattningshavare vid en myndighet utgjort allmän handling 94/95:240
- fråga om videofilm som personal tagit med egen utrustning och som avsåg tre utvecklingsstördas verksamhet vid en landstingsinstitution utgjorde allmän handling. Tillika fråga om det på grund av sekretess förelegat hinder mot att ge kopior av filmerna till omsorgstagarna 94/95:511

Fråga om utlämnande av allmän handling eller uppgifter därur

- expediering av allmänna handlingar med telefax 94/95:63
- fråga om skyldighet för sjukhus att på begäran av polismyndighet lämna ut uppgifter rörande skada på barn 94/95:516
- fråga om utlämnande av allmän handling vid pastorsexpedition (pastorsämbetets handlingar) 94/95:560
- fråga om utlämnande av allmän handling vid pastorsexpedition (kyrkokommunala handlingar) 94/95:563
- fråga om Regeringsrättens handläggningstider i mål rörande utlämnande av allmän handling 94/95:566
- fråga om avgiftsdebitering vid utlämnande av allmän handling för släktforskningsändamål 94/95:568
- kritik mot länsbostadsnämnd för dröjsmål med handläggningen av en begäran att få ut allmänna handlingar, vilka det ankom på nämnden att identifiera 94/95:571
- fråga om skyldighet för myndighet med flexibel arbetstid att efter den fasta arbetstidens utgång tillhandahålla allmän handling 94/95:589
- kanslichef vid SPAR-nämnden har hänvisat till skattemyndighet i stället för att lämna ut begärda uppgifter 94/95:595

Fråga om sekretess för allmän handling

- fråga om rätt för ledamot i socialnämnden att ta del av personakter vid nämndens förvaltning 94/95:500
- sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen gäller även för uppgift i anmälan till JO som JO remitterat till socialnämnden för yttrande. På grund av den mer begränsade sekretessen hos JO bör socialnämnden upplysa den som vill ta del av anmälan om möjligheten att begära att utfå uppgiften hos JO 94/95:503
- kritik mot en socialförvaltning angående utlämnande av handlingar 94/95:504
- domstol har uppdragit åt en socialförvaltning att anordna s.k. samarbetsamtal med anledning av en tvist rörande vårdnad om barn. Fråga om i vilken utsträckning socialförvaltningen, på grund av bestämmelsen i 7 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen, ägde att till domstolen lämna en redogörelse för vad som förekommit vid samtalen 94/95:506

Övriga frågor

- användande av förbehåll enligt 14 kap. 9 eller 10 § sekretesslagen i samband med bolagisering av affärsverk m.m. 94/95:574
- kritik mot Arbetsdomstolens ordförande för att en bandupptagning kommit att förstöras trots att ett domstolens beslut att inte lämna ut kopia av upptagningen ännu inte hade vunnit laga kraft, m.m. 94/95:583
- till försäkringskassa inkommen handling förstörd 94/95:593

Anhållande

- beslut om anhållande i utevaro av misstänkt som på grund av allvarlig skada vistas på sjukhus och om verkställighet av ett sådant beslut 94/95:150
- kritik mot två åklagare som på bristfälliga grunder beslutat om hämtning till förhör och anhållande av en person misstänkt för sexuellt utnyttjande av underårig 94/95:344

Arrest

- fråga i mål angående ansvar för tjänstefel om det funnits lagligt stöd för vakthavande befäls beslut om frihetsberövande av person som medtagits till förhör 94/95:65
- fråga i mål om ansvar för tjänstefel om det funnits lagligt stöd för polismans beslut om omhändertagande enligt 13 § polislagen 94/95:86

Avvisning av talan

- kritik mot en tingsrätt som i en brottmålsdom avvisat en skadeståndstalan trots att rätten måste anses ha tillåtit att talan väcktes formlöst 94/95:57

Bemyndigande

- en länsrätt har utan stöd i författning delegerat s.k. rättidsprövning till registrator 94/95:193

Beslutsunderrättelse

- försäkringskassa har underlåtit att underrätta om ett fattat beslut 94/95:388
- bristande överensstämmelse mellan socialförsäkringsnämnds beslutsprotokoll och utsända beslutsmeddelanden 94/95:392

Bevisupptagning

- hämtning av en tilltalad som inte delgetts stämning och bevisupptagning i den tilltalades utevaro när hämtningen misslyckats bör användas med försiktighet 94/95:53

1994/95:JO1

Bilaga 4

Bisyssla

- länskronodirektörs styrelseuppdrag i aktiebolag 94/95:182

Brottmål

- ansvaret för att kontroll sker av den s.k. kommunliggaren i mål om ansvar för överträdelser av bl.a. lokala trafikföreskrifter är i första hand polisens men åvilar i sista hand rätten 94/95:47

Bygglov

- kritik mot byggnadsnämnd i fråga om prioritering av bygglovsärenden 94/95:447
- kritik mot byggnadsnämnd angående utformningen av vissa skrivelser till sökanden i ett ärende om bygglov 94/95:453

Byggnadsnämnd

- kritik mot byggnadsnämnd angående underlåtenhet att behandla fråga om framställning hos åklagare om tilläggsavgift 94/95:442
- kritik mot byggnadsnämnd i fråga om prioritering av bygglovsärenden 94/95:447
- kritik mot byggnadsnämnd angående utformningen av vissa skrivelser till sökanden i ett ärende om bygglov 94/95:453

Delegation

- en länsrätt har utan stöd i författning delegerat s.k. rättsprövning till registrator 94/95:193

Delgivning

- med person som sitter i sammanträde inom stängda dörrar 94/95:167

Disciplinansvar

- fråga om vem som är arbetstagarens motpart i mål om undanröjande av disciplinpåföljd samt om justitieombudsmannens ställning i en sådan rättegång 94/95:115
- för en polisassistent för subjektiva värdeomdömen i polisanmälningar 94/95:124

Dokumentationsskyldighet

- kritik mot polismyndighet för underlåtenhet att i ett ärende om verkställighet av avvisningsbeslut dokumentera ett anonymt tips 94/95:227

Domare

- kritik för underhandskontakter med en åklagare som inneburit att förtroendet för rättens opartiskhet rubbats 94/95:43

Domstol

- en länsrätt har utan stöd i författning delegerat s.k. rättsprövning till registrator 94/95:193

- kritik mot Arbetsdomstolens ordförande för att en bandupptagning kommit att förstöras trots att ett domstolens beslut att inte lämna ut kopia av upptagningen ännu inte hade vunnit laga kraft, m.m. 94/95:583

1994/95:JO1
Bilaga 4

Dröjsmål

- av kronofogdemyndighet med att behandla en begäran om rättelse eller överklagande 94/95:190
- kritik mot Krigsskolan (försvarets sjukvårdshögskola) för dröjsmål med att besvara en skrivelse från enskild 94/95:240
- av försäkringskassa med omprövning av beslut 94/95:393

Efterforskning av källor till tryckt skrift

- kritik mot en kommunal nämnd i anledning av att nämnden uppdragit åt en tjänsteman att efterforska källan till uppgifter som publicerats i dagspress och som omfattats av den s.k. meddelarfriheten 94/95:543

Fastighetsmäklare

- kritik mot länsstyrelse för utövande av tillsyn över fastighetsmäklare utan laglig grund 94/95:199

Felparkeringsavgift

- polisman som rättat parkeringsanmärkningar avseende egna fordon har dömts för tjänstefel 94/95:104

Förundersökning

- hemlig teleavlyssning m.m. för efterspaning av en i sin frånvaro anhållen och senare häktad gärningsman 94/95:34
- ansvaret för att kontroll sker av den s.k. kommunliggaren i mål om ansvar för överträdelser av bl.a. lokala trafikföreskrifter är i första hand polisens men åvilar i sista hand rätten 94/95:47
- underrättelse till målsägande om beslut att inte väcka åtal 94/95:160

Förvaltningslagen (FL)

- fråga om användningen av standardiserade (maskinella) beslutsmallar 94/95:197
- kritik mot Försvarets personalnämnd för underlåtenhet att iaktta förvaltningslagens regler om kommunikation 94/95:238
- fråga om kommuniseringsplikt enligt 17 § förvaltningslagen av vårdnads- och umgängesrättsutredning föreligger 94/95:363
- fråga om på vilken nivå — nämnden eller förvaltningen — som klagomål över ett ärendes handläggning bör besvaras 94/95:463

Förvaltningsprocess

- kritik mot bl.a. en kammarrätt för att en intagen i kriminalvårdsanstalt varit försedd med fängsel under en muntlig förhandling i domstolen 94/95:172
- fråga om Regeringsrättens handläggningstider i mål rörande utlämnande av allmän handling 94/95:566

Gatunamn

- namngivning av gata och ändring av postadress. Bl.a. fråga om kommuns befogenhet 94/95:457

Grundlagsfrågor

- fråga om skolledning genom att förbjuda elever att lyssna på viss musik och att omhänderta ett kassetband handlat grundlagsstridigt 94/95:406
- kritik mot en kommunal nämnd i anledning av att nämnden uppdragit åt en tjänsteman att efterforska källan till uppgifter som publicerats i dagspress och som omfattats av den s.k. meddelarfriheten 94/95:543
- kritik mot Ombudsmannen mot etnisk diskriminering för åtgärder mot två personer som författat en i en dagstidning publicerad insändare 94/95:547

Handfängsel

- polisens användning av handfängsel 94/95:166

Handräckning

- polismyndighets skyldighet att biträda med handräckning enligt 47 § andra stycket 2 lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård 94/95:163

Hemlig teleavlyssning

- för efterspaning av en i sin frånvaro anhållen och senare häktad gärningsman 94/95:34

Husrannsakan

- förundersökning mot en åklagare för ett beslut om husrannsakan (grund för misstanke om brott avseende förfoganden över egendom som skulle ingå i bodelning, rekvisitet synnerlig anledning, proportionalitetsprincipen) 94/95:134
- kritik mot personal vid en flyktingförläggning för att olovligen ha berett sig tillträde till asylsökandes boendetrymmen 94/95:214

Häktning

- en 17-årig utvecklingsstörd pojke har, sedan han i ett rättspsykiatriskt utlåtande förklarats vara i behov av rättspsykiatrisk vård, av domstol häktats för nytt brott och därvid placerats i häkte. Fråga om placeringen i häkte stått i överensstämmelse med gällande lagstiftning 94/95:371

Hälso- och sjukvård

- en 17-årig utvecklingsstörd pojke har, sedan han i ett rättspsykiatriskt utlåtande förklarats vara i behov av rättspsykiatrisk vård, av domstol häktats för nytt brott och därvid placerats i häkte. Fråga om placeringen i häkte stått i överensstämmelse med gällande lagstiftning 94/95:371
- fråga om rutinerna — bl.a. klagorätt — vid handläggningen av ärenden rörande ersättningar för sjukresor inom landstinget 94/95:376

Hämtning till förhandling

- en tilltalad som inte delgetts stämning och bevisupptagning i den tilltalades uttalande när hämtningen misslyckats bör användas med försiktighet 94/95:53

Hämtning till förhör

- kritik mot två åklagare som på bristfälliga grunder beslutat om hämtning till förhör och anhållande av en person misstänkt för sexuellt utnyttjande av underårig 94/95:344

JO

- fråga om vem som är arbetstagarens motpart i mål om undanröjande av disciplinpåföljd samt om JO:s ställning i en sådan process 94/95:115
- kritik mot fastighetsbildningsmyndighet angående avfattningen av yttrande till JO efter remiss 94/95:459

JO:s tillsynskompetens

- Klagomål mot professor vid Karolinska institutet angående innehållet i ett avgivet rättsintyg
- Fråga om räckvidden av JO:s tillsynskompetens 94/95:378

Jäv

- polisman som rättat parkeringsanmärkningar avseende egna fordon har dömts för tjänstefel 94/95:104
- frågor om jäv vid Statens invandrarverks handläggning av ärenden om uppehållstillstånd 94/95:222
- jäv för försäkringskassas förtroendeläkare 94/95:384
- fråga om jäv för överförmyndare 94/95:485

Kommunicering

- kritik mot Försvarets personalnämnd för underlåtenhet att iaktta förvaltningslagens regler om kommunikation 94/95:238
- underlåten kommunikation före taxeringshöjning samt fråga om rättelse utan begäran från skattskyldig 94/95:245
- försäkringskassa har inte kommunicerat inhämtat material med den försäkrade 94/95:386
- försäkringskassas underlåtenhet att kommunicera inhämtat material, även fråga om bruket av ordet "delgivning" 94/95:387

Kompetens

- kritik mot länsstyrelse för utövande av tillsyn över fastighetsmäklare utan laglig grund 94/95:199

Kriminalvård*Brevgranskning*

- frågor om granskning av brev mellan intagen i kriminalvårdsanstalt och advokat eller svensk myndighet 94/95:175

Innehav av personliga tillhörigheter

- intagens rätt att inneha domar och förundersökningsprotokoll 94/95:175
- frågor om intagens i kriminalvårdsanstalt rätt att ta emot tidningar och om utformningen av anstaltens ordningsregler 94/95:179

Övervakning

- kritik mot en frivårdsmyndighet för brister i handläggningen av ett övervakningsärende, bl.a. fråga om otillräckliga kontakter med klienten 94/95:170

Övriga frågor

- kritik mot bl.a. en kriminalvårdsanstalt för att en intagen varit försedd med fängsel under en muntlig förhandling i kammarrätt 94/95:172
- fråga om åsiktsregistrering (sympatisörer till Vitt Ariskt Motstånd — VAM) inom kriminalvården 94/95:178

Kyrkliga frågor

- kritik mot kyrkoherde som utan bemyndigande beslutat i fråga om upplåtelse av kyrka för en konsert 94/95:416
- åtal mot en präst för tjänstefel har ogillats (vigsel av senildement kvinna) 94/95:418
- fråga om utlämnande av allmän handling vid pastorsexpedition (pastorsämbetets handlingar) 94/95:560
- fråga om utlämnande av allmän handling vid pastorsexpedition (kyrkokommunala handlingar) 94/95:563
- fråga om avgiftsdebitering vid utlämnande av allmän handling för släktforskningsärendamål 94/95:568

Körkort

- fråga om Vägverkets rutiner för återlämnande av återkallade körkort vid spårrettens utgång 94/95:433

Lantmäteriet

- kritik mot fastighetsbildningsmyndighet angående avfattningen av yttrande till JO efter remiss 94/95:459

Långsam handläggning

- kritik mot överförmyndare för långsam handläggning av ett ärende om entledigande av förvaltare 94/95:492

Meddelarfrihet

- frågor rörande yttrande- och meddelarfrihet för personal vid en kommunal vårdcentral 94/95:521
- ifrågasatt begränsning av meddelarfriheten vid Socialförvaltningen i Älmhults kommun 94/95:527
- ingripande mot anställda hos kommun för att de meddelat sig med pressen 94/95:530
- fråga om brott mot tystnadsplikt har begåtts när befattningshavare inom socialtjänsten skrev ett genmäle som publicerades i en tidning, med anledning av uppgifter i massmedia rörande nämndens handläggning av ett biståndsärende 94/95:533
- fråga om begränsningar i kommunalanställd personals kontakter med media till att avse personalens fritid. Tillika fråga om omsorgschefs agerande gentemot en landstingsanställd läkare som utnyttjat en grundlagsfäst rättighet 94/95:538
- kritik mot en kommunal nämnd i anledning av att nämnden uppdragit åt en tjänsteman att efterforska källan till uppgifter som publicerats i dagspress och som omfattats av den s.k. meddelarfriheten 94/95:543
- kritik mot Ombudsmannen mot etnisk diskriminering för åtgärder mot två personer som författat en i en dagstidning publicerad insändare 94/95:547
- kritik mot uppmaning till rektorer att ej delta i den politiska debatten 94/95:551
- kritik mot ordningsregel vid skola, vilken förbjöd de anställda att aktivt lämna "negativ" information till massmedia 94/95:554

Medtagande till förhör

- fråga i mål angående ansvar för tjänstefel om det funnits lagligt stöd för vakthavande befäls beslut om frihetsberövande av person som medtagits till förhör 94/95:65

Militära ärenden

- fråga om uttalanden av statsanställda i egenskap av referenter sker i tjänsten eller som privatperson och om innehållet i uttalandena 94/95:234
- kritik mot Försvarets personalnämnd för underlåtenhet att iaktta förvaltningslagens regler om kommunikation 94/95:238
- kritik mot Krigsskolan (försvarets sjukvårdshögskola) för dröjsmål med att besvara en skrivelse från enskild 94/95:240

Motivering av beslut

- fråga om användningen av standardiserade (maskinella) beslutsmallar 94/95:197
- bristfällig motivering av beslut i ett ärende om uppehållstillstånd 94/95:219
- försäkringskassa har ej bemött invändningar mot ett beslutsförslag 94/95:390

Myndighetsutövning

- Luftfartsverkets — i författning ej reglerade — verksamhet med antagning till utbildning till flygledare har ansetts innebära myndighetsutövning 94/95:436
- fråga om överlämnande av torghandelsadministration till en företagsreförening 94/95:466

Naturvårdslagen

- kritik mot länsstyrelse för handläggningen av ett ärende rörande tillstånd till täktverksamhet; länsstyrelsen har bl.a. under avsevärd tid accepterat att verksamheten pågick trots att tidigare tillstånd löpt ut 94/95:399

Ombudsman

- kritik mot Ombudsmannen mot etnisk diskriminering för åtgärder mot två personer som författat en i en dagstidning publicerad insändare 94/95:547

Opartiskhet

- kritik mot en domare för underhandskontakter med en åklagare som inneburit att förtroendet för rättens opartiskhet rubbats 94/95:43

Part

- fråga om vem som är arbetstagarens motpart i mål om undanröjande av disciplinpåföljd och JO:s ställning i en sådan rättegång 94/95:115

Partistöd

- tre fall rörande tillämpning av reglerna om kommunalt partistöd m.m. Frågor bl.a. om gränsdragning mellan olika stödformer och om definiering av bidragsberättigat parti 94/95:468

Plan- och bygglagen

- kritik mot byggnadsnämnd angående underlåtenhet att behandla fråga om framställning hos åklagare om tilläggsavgift 94/95:442
- kritik mot byggnadsnämnd i fråga om prioritering av bygglovsärenden 94/95:447
- kritik mot byggnadsnämnd angående utformningen av vissa skrivelser till sökanden i ett ärende om bygglov 94/95:453

Polislagen

- fråga i mål angående ansvar för tjänstefel om det funnits lagligt stöd för polismans beslut om omhändertagande enligt 13 § polislagen 94/95:86
- polisens användning av handfängsel 94/95:166

1994/95:JO1

Bilaga 4

Polismyndighet

- åtal mot polisman för tjänstefel; fråga om det funnits lagligt stöd för vakthavande befäls beslut om frihetsberövande av person som medtagits till förhör 94/95:65
- åtal mot bitr. vakthavande befäl för tjänstefel och undertryckande av urkund 94/95:80
- åtal mot polisman för tjänstefel; fråga om det funnits lagligt stöd för polismans beslut om omhändertagande enligt 13 § polislagen 94/95:86
- polisman som rättat parkeringsanmärkningar avseende egna fordon har dömts för tjänstefel 94/95:104
- disciplinansvar för en polisassistent för subjektiva värdeomdömen i polisanmälningar 94/95:124
- skyldighet att biträda med handräckning enligt 47 § andra stycket 2 lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård 94/95:163

Proportionalitetsprincipen

- förundersökning mot en åklagare för ett beslut om husrannsakan (grund för misstanke om brott avseende förfoganden över egendom som skulle ingå i bodelning, rekvisitet synnerlig anledning, proportionalitetsprincipen) 94/95:134

Regeringsformen

- fråga om åsiktsregistrering (sympatisörer till Vitt Ariskt Motstånd – VAM) inom kriminalvården 94/95:178
- kritik mot fastighetsbildningsmyndighet angående avfattningen av yttrande till JO efter remiss 94/95:459

Regeringsrätten

- fråga om Regeringsrättens handläggningstider i mål rörande utlämnande av allmän handling 94/95:566

Remissyttrande

- kritik mot fastighetsbildningsmyndighet angående avfattningen av yttrande till JO efter remiss 94/95:459

Rättegångsbalken

- uttalanden rörande de rättsliga förutsättningarna att meddela tredsdom mot ett aktiebolag som saknar styrelse 94/95:24
- hämtning av en tilltalad som inte delgetts stämning och bevisupptagning i den tilltalades utvaro när hämtningen misslyckats bör användas med försiktighet 94/95:53
- kritik mot en tingsrätt som i en brottmålsdom avvisat en skadeståndstalan trots att rätten måste anses ha tillåtit att talan väcktes formlost 94/95:57

Rättelse

- dröjsmål av kronofogdemyndighet med att behandla en begäran om rättelse eller överklagande 94/95:190

Sekretess

- användande av förbehåll enligt 14 kap. 9 eller 10 § sekretesslagen i samband med bolagisering av affärsverk m.m. 94/95:574

1994/95:JO1

Bilaga 4

Service

- fråga om myndighets serviceskyldighet 94/95:234
- kritik mot Krigsskolan (försvarets sjukvårdshögskola) för dröjsmål med att besvara en skrivelse 94/95:240
- kritik mot länsbostadsnämnd för dröjsmål med handläggningen av en begäran att få ut allmänna handlingar, vilka det ankom på nämnden att identifiera 94/95:571

Självdeklaration

- förtryckta uppgifter att gift skattskyldig var ensamstående 94/95:244

Skolledning

- fråga om skolledning genom att förbjuda elever att lyssna på viss musik och att omhänderta ett kassettband handlat grundlagsstridigt 94/95:406
- kritik mot rektor vid lågstadieskola för att inte ha vidtagit tillräckliga åtgärder för att tillmötesgå förälders önskan om att dennas dotter skulle placeras i viss skola; även fråga om utformning av blankett för önskemål om viss skolplacering 94/95:410

Smittskyddslagen

- fråga om förutsättningarna för tvångsvård enligt bestämmelserna i smittskyddslagen förelagt beträffande en hivinfekterad man 94/95:379
- fråga huruvida smittskyddsläkarens beslut enligt 49 § smittskyddslagen om särskilda villkor i samband med beviljad permission kan överklagas 94/95:382

Socialförsäkring

- jäv för försäkringskassas förtroendeläkare 94/95:384
- försäkringskassa har inte kommunicerat inhämtat material med den försäkrade 94/95:386
- försäkringskassas underlåtenhet att kommunicera inhämtat material, även fråga om bruket av ordet "delgivning" 94/95:387
- försäkringskassa har underlåtit att underrätta om ett fattat beslut 94/95:388
- försäkringskassa har ej bemött invändningar mot ett beslutsförslag 94/95:390
- bristande överensstämmelse mellan socialförsäkringsnämnds beslutsprotokoll och utsända beslutsmeddelanden 94/95:392
- dröjsmål av försäkringskassa med omprövning av beslut 94/95:393
- omfattningen av försäkringskassans prövning enligt 20 kap. 10 a § lagen om allmän försäkring 94/95:395
- underlåtenhet att meddela avvisningsbeslut i ärende som tidigare prövats 94/95:397

Socialtjänsten

I Socialtjänstlagen (SoL)

Kommunens ansvar

- utlänningslagstiftning — sociallagstiftning. En gränsdragningsfråga 94/95:248

- unga i häkte — ett på JO:s initiativ upptaget ärende angående socialtjänstens ansvar för unga lagöverträdare 94/95:255
- socialtjänstens ansvar för asylsökande som vägrats uppehållstillstånd 94/95:272
- fråga om vilken kommun som skall tillgodose vårdbehov enligt socialförfattningarna för person som är mantalsskriven i en kommun men huvudsakligen vistas i en annan 94/95:277

Allmänna riktlinjer för socialnämndens verksamhet

- vårdnadsutredare bör inte utan båda parternas samtycke utses till s.k. kontaktperson i samband med umgängestillfällen 94/95:283
- kontaktmans befogenheter 94/95:285

Omsorger om barn och ungdom

- fråga om föräldrar till barn på daghem bör informeras när personal på daghemmet misstänks för övergrepp 94/95:287

Vård i familjehem och i hem för vård eller boende

- Fråga om socialtjänstens skyldighet att bevaka familjehemsplacerade barns intressen innefattar möjlighet att begära urinprov av familjehemsföräldrarna på grund av uppkommen misstanke om haschmissbruk 94/95:290

Handläggning av ärende m.m.

- åtgärder i ärende rörande misstänkta sexuella övergrepp mot barn. Frågor angående bl.a. lagligheten av socialtjänstens medverkan till polisförhör och läkarundersökning av små barn utan vårdnadshavarens samtycke 94/95:292
- fråga om kommuniseringsplikt enligt 17 § förvaltningslagen av vårdnads- och umgängesrättsutredning föreligger 94/95:363
- uppgift i yttrande till länsrätt i ett biståndsärende om att en klient varit intagen på behandlingshem har ansetts helt sakna betydelse och borde därför ha utelämnats 94/95:364
- fråga om socialförvaltnings handläggning av besvärsläsa när klaganden inte delgett det beslut som överklagats 94/95:365
- fråga om innebörden av den förvaltningsrättsliga principen om gynnande besluts bindande effekt samt länsrätts skyldighet att tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver 94/95:367

II Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

- omsorgen om en pojke med epilepsi som vid elva års ålder omhändertagits för vård enligt LVU — en granskning av handläggningen vid Gottsunda kommunalstyrelse i Uppsala och av de för den medicinska vården ansvariga läkarnas åtgärder i ärendet. Även fråga om länsstyrelses tillsynsansvar 94/95:301
- kritik mot två åklagare som på bristfälliga grunder beslutat om hämtning till förhör och anhållande av en person misstänkt för sexuellt utnyttjande av underårig. Även kritik mot socialtjänsten för att barnet utan tillräckliga skäl omhändertagits enligt 6 § LVU 94/95:344
- socialnämnds dröjsmål att underställa beslut om omhändertaganden enligt 6 § LVU. Även fråga om möjlighet att överklaga nämndens beslut om placering av barn efter ett omedelbart omhändertagande 94/95:356
- socialnämndens handläggning av LVU-ärende när familjehemsföräldrarna separerat 94/95:360

- fråga om förutsättningar för beslut enligt 14 § andra stycket LVU om att barns vistelseort inte skall röjas för vårdnadshavaren 94/95:361

1994/95:JO1
Bilaga 4

Taxering

- underlåten kommunikation före taxeringshöjning samt fråga om rättelse utan begäran från skattskyldig 94/95:245

Telefax

- expediering av allmänna handlingar 94/95:63

Tillsyn

- kritik mot länsstyrelse för utövande av tillsyn över fastighetsmäklare utan laglig grund 94/95:199

Torghandel

- fråga om överlämnande av torghandelsadministration till en företagsreförening 94/95:466

Tredskodom

- uttalanden rörande de rättsliga förutsättningarna att meddela tredskodom mot ett aktiebolag som saknar styrelse 94/95:24

Tryckfrihetsförordningen

- tolkning av begreppet "expediera" i tryckfrihetsförordningen 94/95:519
- kritik mot en kommunal nämnd i anledning av att nämnden uppdragit åt en tjänsteman att efterforska källan till uppgifter som publicerats i dagspress och som omfattats av den s.k. meddelarfriheten 94/95:543

Täkttillstånd

- kritik mot länsstyrelse för handläggningen av ett ärende rörande tillstånd till täktverksamhet; länsstyrelsen har bl.a. under avsevärd tid accepterat att verksamheten pågick trots att tidigare tillstånd löpt ut 94/95:399

Underrättelse

- till målsägande om beslut att inte väcka åtal 94/95:160
- kritik mot byggnadsnämnd angående utformningen av vissa skrivelser till sökanden i ett ärende om bygglov 94/95:453

Undertryckande av urkund

- åtal mot bitr. vakthavande befäl för tjänstefel och undertryckande av urkund 94/95:80

Utbildning

- kritik mot rektor vid lågstadieskola för att inte ha vidtagit tillräckliga åtgärder för att tillmötesgå förälders önskan om att dennas dotter skulle placeras i viss skola; även fråga om utformning av blankett för önskemål om viss skolplacering 94/95:410

Utlänning

- kritik mot polismyndighet för att en utlänning hållits i förvar trots att det saknats laga stöd för åtgärden 94/95:209
- kritik mot personal vid en flyktingförläggning för att olovligen ha berett sig tillträde till asylsökandes boendetrymmen 94/95:214
- bristfällig motivering av beslut i ett ärende om uppehållstillstånd 94/95:219

- frågor om jäv vid Statens invandrarverks handläggning av ärenden om uppehållstillstånd 94/95:222
- frågor om beslut om verkställighet av avvisning till visst land och sättet att utföra ett bevakningsuppdrag 94/95:227

1994/95:JO1
Bilaga 4

Utmätning

- ansökan riktad mot fel person 94/95:187
- brister i verkställighetsprövning 94/95:188
- dröjsmål av kronofogdemyndighet med att behandla en begäran om rättelse eller överklagande 94/95:190

Vakthavande befäl

- åtal för tjänstefel och undertryckande av urkund 94/95:80

Yttrandefrihet

- fråga om begränsningar i kommunalanställd personals kontakter med media till att avse personalens fritid. Tillika fråga om omsorgschefs agerande gentemot en landstingsanställd läkare som utnyttjat en grundlagsfäst rättighet 94/95:538
- kritik mot Ombudsmannen mot etnisk diskriminering för åtgärder mot två personer som författat en i en dagstidning publicerad insändare 94/95:547
- kritik mot uppmaning till rektorer att ej delta i den politiska debatten 94/95:551
- kritik mot ordningsregel vid skola, vilken förbjöd de anställda att aktivt lämna "negativ" information till massmedia 94/95:554

Yttrandefrihetsgrundlagen

- fråga om skolledning genom att förbjuda elever att lyssna på viss musik och att omhänderta ett kassetband handlat grundlagsstridigt 94/95:406

Åtal

- mot en polisman; fråga om det funnits lagligt stöd för vakthavande befäls beslut om frihetsberövande av person som medtagits till förhör 94/95:65
- mot bitr. vakthavande befäl för tjänstefel och undertryckande av urkund 94/95:80
- mot en polisman; fråga om det funnits lagligt stöd för polismans beslut om omhändertagande enligt 13 § polislagen 94/95:86
- mot en polisman för tjänstefel (rättelser av parkeringsanmärkningar avseende egna fordon) 94/95:104
- mot en präst för tjänstefel har ogillats (vigsel av senildement kvinna) 94/95:418

Överförmyndare, överförmyndarnämnder

- frågor om tillstånd för omyndig att driva näring, tillstånd för förmyndare att uppta lån på den omyndiges vägnar, jäv för överförmyndare m.m. 94/95:485
- kritik mot överförmyndare för långsam handläggning av ett ärende om entledigande av förvaltare 94/95:492
- kritik mot överförmyndarnämnd för brister i handläggningen av ett förmynderskapsärende. Fråga om vård av omyndigs rätt i oskiftat bo samt om förteckning och slutredovisning enligt 16 kap. föräldrabalken 94/95:495

Report for the period 1 July 1993 to 30 June 1994

During the period covered by the report, the following have held office as Parliamentary Ombudsmen: Mr Claes Eklundh, who is Chief Parliamentary Ombudsman, Mrs Gunnel Norell Söderblom, Mr Jan Pennlöv and Mrs Stina Wahlström.

Mr Eklundh has supervised the courts of law, the public prosecution service and the police, while Mrs Norell Söderblom has supervised the fields of social welfare, public health and medical care. Mr Pennlöv has dealt with matters concerning the prisons, the armed forces, immigration, taxation, the execution of judgements and social insurance. Mrs Wahlström, finally, has been responsible for supervision of the administrative courts, building and construction, education, environmental protection, labour market and all aspects of civil administration not supervised by other Parliamentary Ombudsmen.

During the year, 4 741 new cases were registered with the Ombudsmen; 4 634 of them were complaints and other cases received (an increase of 166 over the previous year) and 107 were cases initiated by the Ombudsmen themselves on the basis of observations made during inspections or newspaper reports or on other grounds.

It should be noted that the schedules overleaf show cases concluded during the period, not all cases lodged.

This summary describes some of the cases dealt with by the Ombudsmen.

Schedule of cases initiated by the Ombudsmen and concluded during the period 1 July 1993—30 June 1994

Activity concerned	Result					Total
	Closed without final criticism	Admonitions or other criticism	Prosecutions or disciplinary proceedings	Preliminary investigation; no prosecution	Proposal to Parliament or to the Government	
Courts	4	11	-	-	1	16
Public prosecutors	-	4	-	-	-	4
Police authorities	5	10	2	1	-	18
Armed forces	1	3	-	-	-	4
Prison administration	3	3	-	-	-	6
Social welfare	5	5	-	-	-	10
Medical care	4	5	-	-	-	9
Execution of judgements	-	1	-	-	-	1
Education, culture	2	10	-	-	-	12
Taxation	1	1	-	-	-	2
Environmental management, public health etc.	1	17	-	-	-	18
Planning	1	11	-	-	-	12
Other cases at County administrative boards	-	3	-	-	-	3
Immigration	2	1	-	-	-	3
Labour market etc.	-	4	-	-	-	4
State Church	-	-	1	-	-	1
Access to official documents, Freedom of the press	-	5	-	-	-	5
Miscellaneous	2	4	-	-	-	6
Total	31	98	3	1	1	134

Schedule of complaint cases concluded during the period 1 July 1993–30 June 1994

Activity concerned	Dismissed without investigation	Referred to other agencies or state organs	No criticism after investigation	Admonitions or other criticism	Prosecutions or disciplinary proceedings	Preliminary investigation; no prosecution	Total
Courts	159	1	134	22	-	-	316
Public prosecutors	76	1	133	14	-	1	225
Police	166	12	266	33	2	-	479
Armed forces	10	-	6	2	-	-	18
Prison administration	165	5	284	40	-	-	494
Social welfare	174	34	387	65	-	-	660
Medical care	117	4	123	9	-	-	253
Social insurance	86	1	94	28	-	-	209
Labour market etc.	59	6	25	28	-	-	118
Planning	58	-	38	13	-	-	109
Execution of judgements	58	-	65	8	-	-	131
Local government	67	-	30	11	-	-	108
Communications	84	-	36	12	-	-	132
Taxation	56	1	75	16	-	-	148
Education and culture	45	5	51	15	-	-	116
State Church	11	-	9	4	-	-	24
Chief guardians	5	-	6	5	-	-	16
Agriculture, environmental management, public health, protection of animals	38	-	65	14	-	-	117
Other cases at County administrative boards	9	-	8	4	-	-	21
Access to official documents and Freedom of the press	65	2	89	80	-	-	236
Immigration	51	1	61	12	-	-	125
Employment of civil servants etc.	59	1	28	9	-	-	97
Miscellaneous	61	-	37	15	-	-	113
Complaints outside jurisdiction and complaints of obscure meaning	120	-	-	-	-	-	120
Total	1 799	74	2 050	459	2	1	4 385

A private individual, Tord B., addressed the Parliamentary Ombudsmen because he was dissatisfied with a decision to drop charges for negligent navigation on the grounds of the costs likely to be incurred. Tord B. was an injured party in the case.

In the course of the inquiry a statement was made by the Senior Judge responsible for the case in the Gothenburg City Court, Thomas Huldén, about the contacts he had had with the public prosecutor with regard to the case.

After the summons had been issued by one of my colleagues, and a response received from the counsel for the defence, I observed that it would be necessary to call not only the prosecution and defence counsel to the hearing, but also the injured party, Tord B., who was 75 years old and lived in Stockholm, together with the accused and his witness, both of whom lived in Denmark. The costs involved and the inconvenience this would occasion those concerned had to be balanced against the likelihood that the penalty would be no more than a moderate fine, provided that the charges were not dismissed. No claim for damages had been submitted.

I did not want to set a date for the hearing as a matter of routine without ensuring that this was indeed the intention of the public prosecutor. At the same time, I was somewhat uncertain whether the Assistant Prosecutor — who was unknown to me and who may have lacked experience — who had brought the charges (and in doing so cited the Navigation Regulations erroneously) was aware of the nature of the evidence in the case, as defence counsel had called a witness who could be expected to support the version of the sequence of events given by the accused. As far as I can remember, initially I tried on a few occasions to contact the district prosecutor who at that time normally dealt with navigation offences, Per Wilhelm Estréen, without success. I then made a telephone call to the Assistant Prosecutor, Marianne Andersson, herself, as is shown by the note in the official diary, on 11 November 1991, and asked her to discuss matters with Mr. Estréen. According to my notes, she promised to ring me back at the beginning of the following week.

Subsequently the public prosecutor informed us on 20 November that charges had been dropped. I know nothing about the discussions which may have taken place in the Public Prosecutor's Office.

One of the observations made by *the Chief Parliamentary Ombudsman Mr Eklundh*, in his decision of 2 February 1994, was the following.

There are no statutory regulations which expressly govern the question of unofficial contacts between courts and the contesting parties while cases and issues are being dealt with.

In assessing the suitability of such contacts, when, as here, they concern the relationship between the court and a public prosecutor, one aspect which should be considered is what is stipulated in the Instrument of Government about the division of roles between different public bodies.

According to Ch. 11 Sect. 2 of the Instrument of Government, no authority, not even the Riksdag, may determine how a court of law is

to judge in any particular case or how a court of law shall otherwise apply a rule of law in any particular case. Ch. 11 Sect. 6 of the Instrument of Government states, among other things, that public administrative authorities are responsible to the Government, unless they are directly responsible to the Riksdag in consequence of the Instrument of Government or any other statute. The public administrative authorities which are responsible to the Government are in principle bound to obey its instructions (Government Bill 1973:90 p. 397). No authority — this also includes the Government — nor the Riksdag, nor the decision-making body of any local authority may, however, determine what decision an administrative authority is to make in any particular case involving the discharge of its responsibilities with respect to an individual or a local authority or which involves the application of law (Ch. 11 Sect. 7 of the Instrument of Government).

The provisions in Sections 2 & 7 of Chapter 11 of the Instrument of Government were included in order to protect the courts of law and the administrative authorities from undue influence when administering the law and to mark the importance that a society based on the rule of law attaches to the autonomy enjoyed by these authorities in reaching their decisions.

The question of informal contact between the Government and the public administrative authorities within the areas subject to Ch. 11 Sect. 7 of the Instrument of Government has been dealt with in the Government Bill 1986/87:99 on the Administration of the Civil Service. This lays down that in specific cases covered by the scope of Ch. 11 Sect. 7 of the Instrument of Government, Government officials must proceed with great caution in their contacts with the officials of authorities (p. 27 f.). The Standing Committee on the Constitution, for its part, stated that there must be a great deal of restraint where informal contacts regarding such cases were concerned: informal contacts in such areas should be limited in essence to the exchange of information. The Standing Committee went on to emphasise that irrespective of what informal contacts had taken place, it was the authorities themselves that bore the full and ultimate responsibility for their decisions in specific cases (KU 1986/87: 29 p. 14).

In my opinion restraint concerning informal contacts within the areas in which the autonomy of the authorities is guaranteed by the constitution is demanded to an even greater extent with respect to authorities which are not directly responsible to each other.

Moreover, within the judicial system, respect for public confidence in the application of the law demands that informal contacts between a judge and either of the parties in an impending case, irrespective of whether the party is a public authority or a private person, may only take place if extreme caution is observed to ensure that the impartiality of the court is not called into question. In my opinion no contacts at all of the kind described here should take place, apart from the court's formal management of the proceedings.

In this context, I would like to draw attention to the following statement of the Parliamentary Committee on Trial Procedure in its discussion of the actual management of proceedings in criminal hearings: "The position of the accused in the proceedings gives rise to particular problems with regard to the actions of the court. As both the court and the public prosecutor are agencies involved in the public administration of the law, it is easy for the accused to begin to suspect that they are co-operating in order to convict him. This situation makes it particularly important for the court not to act in any way which can give rise to such suspicions. In cases in which injured parties are concerned, it is of course just as important that neither the injured party nor the accused believes that the court is biased in the direction of the other party" (SOU 1982:26 p. 131).

Hesitation about a charge expressed informally by a court may easily be understood by an outside observer to mean that the court has already taken a stand on the issue of guilt, and as a hint to the prosecutor to drop the charge. What has been said above also indicates that such behaviour is also likely to arouse misgivings from a constitutional point of view as well.

The circumstances which Thomas Huldén has adduced to support his action in contacting the prosecutor as he did, lack, in my opinion, judicial relevance in considering whether or not to issue a summons to a hearing. It should, moreover, be assumed that a prosecutor is himself capable of deciding whether new circumstances which come to light are of such a nature that they justify dropping charges which have been raised, and also whether discussion with some other more experienced prosecutor is necessary.

The actions of Thomas Huldén in this particular regard have resulted in Tord B. believing that the City Court and the public prosecutor have reached a mutual decision to drop the charges on the grounds of the costs which would be incurred in trying them. This clearly shows how important it is for a judge, while dealing with a case, to act in such a way that there is no material ground for doubting the impartiality of the court.

The Aliens Act and Legislation on the Social Services — where to draw the line

In a letter to the Parliamentary Ombudsmen, the County Administrative Board of the County of Kalmar asked the Parliamentary Ombudsman to look into a conflict which had arisen between the legislation on the social services and that covering aliens. The question had been actualised while the Administrative Board was carrying out its supervisory role. The background was as follows.

In December 1992, the Board of Social Welfare in Borgholm received a report concerning a boy called Zlatko who had been born in 1989. An inquiry was instituted. The boy's father had been expelled from Sweden, and the Swedish Immigration Board had decided to refuse entry to the boy and his mother. The circumstances in which

the boy was living were such that he needed to be taken into care. On the strength of Section 6 of the Social Services Act the boy was placed in children's home called Oasen (the Oasis). The superintendent of the home suggested that the boy's circumstances warranted the issue of a care order as provided for in the Act Containing Special Regulations on the Care of Young People. The executive committee of the Board of Social Welfare decided, however, not to apply for such an order as the case was considered to lie within the domain of the Swedish Immigration Board.

In its letter to the Parliamentary Ombudsman, the County Administrative Board pointed out that the way in which the case had been dealt with illustrated the conflict that had arisen between different legislation—the laws governing aliens and the laws regulating the social services. It was the County Administrative Board's opinion that the Social Services Act and the Act Containing Special Regulations on the Care of Young People should apply to all those residing in a local authority, irrespective of whether they were seeking asylum or not. If action was called for from the social services to provide protection needed by a child, it was the obligation of the social services to take the necessary action. Clarification on this issue would, in the opinion of the County Administrative Board, be beneficial in the administration of the law.

The Parliamentary Ombudsman gave both the Swedish Immigration Board and National Board of Health and Welfare the opportunity to comment on the County Administrative Board's letter.

The response submitted by the Swedish Immigration Board was a memorandum which had been drafted by the Board, which contained the following conclusions.

One of the provisions of the Aliens Act stipulates when a foreigner is obliged to leave the country. When this has occurred, and the foreigner is therefore no longer in Sweden, the rights and obligations of local authorities disappear. This also applies, of course, to the possibility of applying the Act Containing Special Regulations on the Care of Young People. It would therefore hardly be reasonable to invoke the need for temporary care (i.e. up until the time of departure) to provide legal grounds for the social services in Sweden to override a legally valid decision made by virtue of specific legislation (the Aliens Act). The regulations governing the social services must also be regarded as subsidiary where, for instance, legislation governing supervision is concerned.

Until the moment when it is possible to execute an expulsion order or a decision to refuse entry, which has been issued and which has gained binding force, or, in other words, while the alien still remains in Sweden, the local authority where he or she is living, obviously retains, in broad terms, the rights and powers granted by the legislation on the social services. But it would appear to be incompatible with the political decisions underlying the legislation governing aliens, if execution which is in itself practicable were to be delayed, or even prevented, by some measure based on the legislation on the social services. If it becomes known to, or if it can be assumed by, the Swedish Immigration Board that execution of an order could involve physical or psychological risk or danger for an alien, it goes without

saying that the execution will be suspended. The "level of risk" acceptable where children are concerned is of course lower. The "conflict of law" which has prompted the inquiry need probably never occur—if, for example, execution of an expulsion order or refusal of entry for a child at the same time involves the child's parents (or one of them), it is unlikely that the kind of situation normally requiring a care order or some other measure motivated on social grounds will exist. If, on the other hand, the child is alone, no order will be executed unless satisfactory guarantees exist that the child will be cared for, both during the journey and after arrival at its destination, in a way that will meet its best interests.

The response of the National Board of Health and Welfare contained the following argument.

In a "conflict" between legislation regarding the social services and that governing aliens, it seems impossible to find any solution with the aid of traditional methods of applying and interpreting the law. As both sets of legislation can in certain situations apply at one and the same time, it is instead necessary to make an assessment of what it most appropriate and of the interests involved.

Sweden has ratified the United Nations Convention on the Rights of Children. This is an international convention and cannot therefore be regarded as a law which can be applied directly in Sweden. The stipulations of the convention may, however, be used to interpret Swedish law so that this interpretation accords with our international commitments.

One of the fundamental principles in the "Convention on the Rights of Children" is Article 3, which states that in all measures affecting children the good of the child is to be given priority, whether these measures are taken by public or private institutions of social welfare, courts of law, administrative authorities or legislative bodies. The same fundamental approach permeates Swedish social legislation (the Social Services Act and Act Containing Special Regulations on the Care of Young People). This article and the fundamental approach which characterises the Convention on the Rights of Children and the Social Services Act and the Act Containing Special Regulations on the Care of Young People should, in the opinion of the National Board of Health and Welfare, also serve as a guiding principle in applying the Aliens Act.

It must therefore be considered reasonable to expect the Swedish Immigration Board to pay due regard to the Convention and to Swedish social legislation and not to make decisions which are in conflict with "the good of the child". In a situation in which both the Aliens Act and Act Containing Special Regulations on the Care of Young People apply, this would mean not issuing an expulsion order or refusing entry in cases when the receiving country cannot provide the child with the protection and treatment it needs for its welfare.

It is difficult to give any general solution to the "conflict problem", and therefore the National Board of Health and Welfare advocates that in every specific case in which the problem arises, an assessment should be made, in accordance with the Convention on the Rights of Children and Swedish social legislation, which focuses on the child and gives priority to the child's best interests, and in which the Swedish Immigration Board can refrain from decisions which can lead to the child encountering conditions which could never be acceptable in the application of Swedish social legislation.

In her decision of 27 January 1994, *the Parliamentary Ombudsman, Mrs Norell Söderblom*, made the following observations.

The general purpose of the Aliens Act is to regulate the conditions on which foreigners may enter Sweden and stay here. In addition to the powers granted to public authorities for this purpose, they have also been made responsible for ensuring that a foreigner has accommodation and the means of support while in Sweden waiting for a response to a request for a residence permit. These stipulations can be found in the Act on Assistance for Those Seeking Asylum (1988:153).

According to a Bill which has recently been submitted to the Riksdag (Government Bill 1993/94:94), from 1 July 1994 the Act on Assistance for Those Seeking Asylum will cease to apply and will be replaced by the Act on the Reception of Aliens Seeking Asylum etc. In what follows I intend to cite excerpts which are germane to the issue assessed here.

Initially it can be established that, according to Chapter 1 in the proposed bill, the Act will apply to those seeking asylum (Ch. 1 Sect. 1), those who have been granted residence permits for a limited period of time as laid down in Ch. 2 Sect. 4 of the Aliens Act, as it will be formulated from 1 July 1994 (Ch. 1 Sect. 2), and those who have applied for a residence permit in Sweden and who are allowed to remain here while their application is being assessed.

In contrast to the legislation in force today, according to the Bill, those seeking asylum will have the right to social benefits irrespective of whether they are living in a refugee centre or on their own. As is the case today, those seeking asylum will have the possibility of receiving benefits in the form of a daily allowance and to meet special needs (special assistance). Those who arrange their own accommodation will receive a grant towards their accommodation costs. Those to whom this Act applies will not have the right to benefits of a similar nature as laid down in the Social Services Act.

The question of local authority responsibilities receives particular consideration in the Bill. It states, for example, what responsibilities a local authority has in accordance with the Social Services Act—for instance in cases when children or young people need protection. The Bill declares, for example:

This applies irrespective of whether those concerned are residents in a refugee centre or living on their own. This means that they have the same protection against neglect, for instance, as children who are resident in this country, and the ultimate responsibility rests with the local authority where they are living. Minors without parents or guardians are to have a guardian appointed for them. It is the opinion of the government that children seeking asylum should also in the future enjoy this protection and these rights.

According to the proposed legislation, the cost of the reception of aliens seeking asylum should be borne, as it is today, by the state. The local authorities are to receive reimbursement for certain costs for the care of children and for transport. The care referred to here is that given in homes other than their own in accordance with the Social

Services Act and Act Containing Special Regulations on the Care of Young People, and such costs as may arise in connection with the transportation of refugees to centres where their applications can be examined and to residential centres. In the event of the local authorities incurring other extraordinary costs in receiving aliens seeking asylum, it should, according to the Bill (p. 70), be possible to indemnify these costs in the same way as such costs can today be reimbursed using the special powers granted to the Swedish Immigration Board (see also the Government Bill 1987/88:80, p. 28).

The statements made in the Bill eliminate any doubts that may have existed concerning the responsibilities of local authorities for those subject to the special legislation on the reception of aliens seeking asylum. Those affected by the Act do not have the right to assistance as laid down in Ch. 6 of the Social Services Act for benefits corresponding to those made available by the special legislation, but are in other respects placed on the same footing as the other residents in the municipality with regard to the right to support and relief. This means that the local authority is obliged to intervene if there exist circumstances of the kind described in the Act Containing Special Regulations on the Care of Young People.

I would like to draw attention to the fact that the regulations in Section 71 of the Social Services Act regarding the obligation to notify Boards of Social Welfare apply to authorities whose actions affect children and young people. This means, among other things, that the staff of a refugee centre, for instance, are required to notify the Board of Social Welfare if, while carrying out their duties, they learn of something which suggests that the intervention of the Board of Social Welfare is required to protect a minor.

The issue which my deliberations concern is, however, in the first hand the situation which may arise when a deportation order clashes with a care order according to the Act Containing Special Regulations on the Care of Young People.

To begin with, I would like to refer to the provisions concerning repatriation for care in Ch. 12 Sect. 3 of the Aliens Act. These state that the Government may issue directives regarding the repatriation of aliens who are not refugees and who have been taken into care in accordance with the Act Containing Special Regulations on the Care of Young People, for instance, and the Act on Compulsory Psychiatric Care (LPT), previously (LSPV). These provisions, which were also to be found in the Aliens Act previously in force, were the subject of the following comment by the Minister (Government Bill 1979/80:96 p. 72):

In my opinion it is important to emphasise that the provisions on repatriation differ in essence from those concerning deportation, refusal of entry and expulsion. The latter are intended to prevent the entry of or to remove an alien who is not considered to have the right to be in this country. What is decisive is therefore interests of state and the power to decide which aliens are to be allowed to remain here. The provisions concerning repatriation should be regarded as intended to permit the necessary child-care or treatment to be provided in the

native country. This means that the social and medical factors are of major importance. These measures are in some cases ultimately based on conventions between Sweden and other nations.

1994/95:JO1
Bilaga 5

The Bill then goes on to comment on the conflict that may arise in some cases between an expulsion order and institutionalisation according to the now superseded Act on the Provision of Institutional Psychiatric Care in Specific Cases (LSPV). In the presentation of the Bill the following explanation was made (p. 73):

The point of departure with regard to refusal of entry and expulsion because of lack of a passport or a permit should, in the opinion of the Committee (the Aliens Act Committee SOU 1979:64), be that the right of the alien to remain in Sweden has been subject to the scrutiny preceding the issue of such an order. During this scrutiny, illness can be cited as a ground for being allowed to stay in Sweden. There exists, in this context, the possibility of granting a residence permit if there are humanitarian grounds for doing so, such as, for instance, grave illness. If compelling humanitarian grounds are invoked, it is intended that even after the establishment of a system demanding the issue of residence permits before arrival in Sweden, there should exist the possibility of considering an application while the alien is in this country. If a court of law has sentenced someone to institutional care and to deportation (expulsion), it is the opinion of the Committee that this means that the court has found that the alien may no longer remain in Sweden. Once an expulsion order has been issued, the Committee considers that it would be unreasonable for execution of the order to be prevented entirely by institutionalisation in accordance with the Act on the Provision of Institutional Psychiatric Care in Specific Cases. On the other hand, the patient must obviously be in a fit state to survive the journey home. This applies where any execution of such an order is concerned, be the obstacle psychological or somatic. The Committee is therefore proposing that the execution of an expulsion order should in principle terminate treatment according to the Act on the Provision of Institutional Psychiatric Care in Specific Cases. Any other solution would mean that execution could take place only when the patient had been finally discharged. As the treatment offered is intended to help the patient adapt to Swedish social conditions, for instance with the help of trial periods of living outside the institution, it is easy for an affinity with this country to arise which can later render execution of the expulsion order impossible. When the execution ought to take place is, according to the Committee, a question which should be decided on the basis of when the course taken by the illness permits such execution. ... This is a proposal which I, too, could personally endorse.

The arguments given for this particular provision also included the following (p. 112):

As has been made clear in the general formulation of the background to these proposals, an expulsion order should terminate treatment according to the Act on the Provision of Institutional Psychiatric Care in Specific Cases. The patient's illness and the need of treatment in Sweden can in itself constitute humanitarian grounds for being allowed to remain here, but if an expulsion order has been issued — with due regard having been paid to all the circumstances — institutionalisation in accordance with Act on the Provision of Institutional Psychiatric Care in Specific Cases should not prevent execution of an expulsion order.

This was one of the matters scrutinised by the Council on Legislation, one of whose comments was the following (p. 131):

1994/95:JO1
Bilaga 5

As matters stand today, it is probably impossible to execute an expulsion order concerning an alien who has been institutionalised for psychiatric treatment until he has been finally discharged. The observations of the various bodies who have commented on the proposal show that this can involve certain drawbacks. The proposal here that execution of an expulsion order might in principle terminate treatment according to the Act on the Provision of Institutional Psychiatric Care in Specific Cases may therefore be accepted. Similarly it is also possible to accept that the proposals made should apply in cases concerning extradition as well.

Similar provisions are also to be found in the Act which has superseded the Act on the Provision of Institutional Psychiatric Care in Specific Cases, the Act on Compulsory Psychiatric Care (LPT). These provisions (Article 29) imply that institutionalisation for compulsory psychiatric care on certain conditions does not prevent execution of an expulsion, deportation or extradition order. How disturbed the patient is, and the treatment needed in Sweden can in themselves constitute humanitarian grounds for being allowed to remain in the country, but if the order has been issued with due regard having been paid to all the circumstances institutionalisation in accordance with the Act on the Provision of Institutional Psychiatric Care in Specific Cases should not prevent execution of an expulsion order. The patient must, however, be in such a state that he can endure the journey. Another condition is that the authority which is to execute the decision must request termination of the institutionalisation.

What effect a compulsory care order issued by virtue of the Act Containing Special Regulations on the Care of Young People should have on the execution of an expulsion order is not covered in these regulations, in spite of the fact that in principle there can hardly be any difference between a compulsory care order for a child or young person and institutionalisation according to the Act on Compulsory Psychiatric Care. The similarity with the Act on Compulsory Psychiatric Care is particularly evident in cases where the compulsory care order according to the Act Containing Special Regulations on the Care of Young People has been issued because of the behaviour of the young people themselves.

One possible explanation for this question not being covered by the regulations in the legislation could be that the reception of immigrants is so arranged that no need for measures in accordance with the Act Containing Special Regulations on the Care of Young People has as a rule arisen. It should also be noted that the question of the priority of Act Containing Special Regulations on the Care of Young People has only been raised in a few specific cases. In none of these cases has the issue been driven to its conclusion.

If the Riksdag pass the proposed Bill as the Act on the Reception of Immigrants, there will be a radical change in circumstances, in that those seeking asylum and others affected by the Act will be able to live

and work outside reception centres. One effect will be a clearer delineation of the responsibilities of the social services than has previously been the case. It can at the same time be expected that conflict between the different legislative areas will become more frequent.

The essential question in this case is whether a compulsory order as laid down in the legislation covering the social services constitutes an obstacle to the execution of an expulsion order in accordance with the Aliens Act. Here the interest of the state in being able to decide which aliens are to be allowed to remain in this country is opposed to the obligations of the social services to ensure that children and young people are provided with the care stipulated in the Act Containing Special Regulations on the Care of Young People which a court of law has found necessary.

Based on the observation of the Council on Legislation on the effect of an order for compulsory psychiatric care, it seems appropriate to come to the conclusion that in the absence of specific legislative support for any other assessment an expulsion order cannot be executed before treatment enjoined by the Act Containing Special Regulations on the Care of Young People has been terminated. This would in its turn mean that an order issued on the strength of the Act Containing Special Regulations on the Care of Young People would as a rule prevent execution as far as the child is concerned.

On the other hand, on the basis of the considerations which underlie the provisions concerning repatriation in the Aliens Act and on execution in the Act on Compulsory Psychiatric Care, it could by analogy be maintained that the right of the state to decide which aliens are to be allowed to stay in this country takes precedence over the interests on which the Act Containing Special Regulations on the Care of Young People is based.

Such an interpretation must require the conditions that not only have the circumstances which gave rise to the care order in accordance with the Act Containing Special Regulations on the Care of Young People been taken into account during consideration of the expulsion order, but also that no execution may take place before it has been established that the need for care that gave rise to such a care order can be satisfied in the receiving country.

In my opinion the existing statutes and the preparatory legislative works do not give sufficient indication of which legislation is to take precedence — the Aliens Act or the Act Containing Special Regulations on the Care of Young People. There is good reason to draw the attention of the Riksdag and the Government to this problem.

The Parliamentary Standing Committee on Social Insurance, as a result of this decision, has recommended in its report that the government should take a closer look at how the problems of legal interpretation that exist may be solved and proposed that the Riksdag should submit this recommendation to the Government.

In a letter to the Parliamentary Ombudsmen, B.T. expressed dissatisfaction with the way in which a tax debt had been recovered from his company, which operated a taxi service. One of the things mentioned in his letter was the fact that Kjell Glennert, Director of the County Enforcement District, had previously been deputy chairman of the board of another taxi company, which, in B.T.'s opinion, rendered him unsuitable to deal with the recovery of the debt from the complainant's company.

After having requested the National Tax Board to investigate the matter, one of the comments made by *Mr Pennlöv, the Parliamentary Ombudsman*, in his decision was as follows.

The prohibition in Ch. 6 Sect. 1 of the Act on Official Employment against subsidiary sources of income which can jeopardise the confidence of the public focuses on those forms of subsidiary employment which can result in an official being unable to discharge his duties because of conflict of interest, or which, in more general terms, are liable to disturb the confidence of the public in the official's impartiality while discharging his duties. It is important to note that this prohibition also extends to subsidiary employment of a kind that may disturb confidence in an official other than the one who has undertaken the employment, or which can more generally damage the reputation of the agency itself.

In addition to his post as Director of the County Enforcement District Kjell Glennert has had — and to a great extent still has — a number of subsidiary posts. Some of these have been of the kind in which some degree of risk of disturbing public confidence should be accepted. Here I am referring to the posts he has held, directly or indirectly, in his capacity as a leader in sports associations. On this point I concur with the statement of the National Tax Board about the value of public authorities, and their senior officials, being involved in the community and in activities carried on outside the authority. This does not of course imply that all posts connected with voluntary organisations can be regarded as permissible according to the regulations on subsidiary employment. For every single post an individual assessment has to be made of the potential risk of damaging public confidence.

As far as has been shown by the inquiry, in addition to posts related to his voluntary work, Kjell Glennert has been a member of the boards of three commercial companies (the local Karlstad board of Handelsbanken, Åmotfors Bruk PLC, and Karlstad Taxi PLC). As the National Tax Board has indicated, where prominent officials in the Tax Authority and Enforcement Agency are concerned, membership of the board of a commercial company is to be regarded as involving

the risk of damage to public confidence. It is therefore my opinion that none of these three posts is of the kind that may be held by an official of Kjell Glennert's standing.

What I have said above is particularly relevant to posts in companies which there is good reason to believe will call upon the services of the enforcement agency. Here I am referring to Kjell Glennert's seat on the local board of Handelsbanken. It is self-evident that as Director of the County Enforcement District Kjell Glennert may not undertake such employment. At the same time it should be pointed out that nor can any other officials within the Enforcement agencies occupy such posts without exposing themselves to the risk of conflict of interest or of jeopardising the reputation of the agency.

The responsibility for assessing whether or not a specific subsidiary employment is likely to damage public confidence rests with each individual official. In my opinion, this responsibility also entails a constant obligation to consider whether such posts can be regarded as conflicting with the prohibition in Ch. 6 Sect. 1 of the Act on Official Employment. I do not therefore consider that assessment of the permissibility of a specific subsidiary post can be influenced, as it was here, by the fact that Kjell Glennert had previously been granted permission by the County Administrative Board for Värmland with regard to membership of the local board of the bank. In view in particular of the organisational changes which had taken place within the enforcement agencies since such permission had been granted, this cannot absolve Kjell Glennert from criticism. The fact that a specific post is of relative insignificance can only partly affect such assessment. I find it remarkable, therefore, that in 1988 the National Taxation Board responded positively to Kjell Glennert as far as the seat on the board of Åmotsfors Bruk PLC was concerned.

The complications that can arise from subsidiary employment of the kind under discussion, are made patently obvious by the third of these three positions — the seat on the board of Karlstad Taxi PLC. Even if Kjell Glennert resigned this position several years ago, public confidence in his impartiality and in that of his agency has been dealt a severe blow. The gravity of the situation increased markedly, when Kjell Glennert, in the execution of his duties became involved personally in the recovery of a debt from a company competing with Karlstad Taxi PLC. What happened could be used as a text-book example of how loss of public confidence not only affects the official himself, but his agency and the rest of its staff as well. This makes the matter even more serious. Where this post is concerned Kjell Glennert has therefore not only flagrantly transgressed the prohibition against subsidiary employment which may damage the confidence of the public. He should, moreover, never have become involved in any way with the recovery of the debt from Taxi Solsta PLC.

