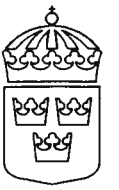
# Redogörelse
# 1995/96
## Justitieombudsmännens ämbetsberättelse



1995/96
JO1

Omslag Eva Lena Johansson
Översättning till engelska av Summary in English: David Jones
ISSN 0282-0560
Gotab, Stockholm 1995

Skrivelse till riksdagen ..... 12

**Allmänna domstolar m.m.**

Förordnande utan laglig grund i en brottmålsdom att utdömda böter skulle anses betalda (3232-1993) ..... 25

Initiativärende om domstolarnas handläggning av frågor om parts rätt att närvara vid rättegången och få del av eller tillgång till sekretessbelagda handlingar i ett brottmål om olovlig avlyssning (det s.k. buggningsmålet) (2388-1990) ... 29

Rätten bör inte vid förordnande om samarbetssamtal i vårdnadsmål ge direktiv om inriktningen av samtalen (3569-1993) ..... 74

Rättens skyldighet att se till att en vårdnadsutredning bedrivs skyndsamt; handläggningen av ett mål får inte stanna upp på grund av att en anmälan görs till JO (3848-1994) .. 79

Kritik mot en domare som hållit en muntlig förberedelse och en huvudförhandling i ett vårdnadsmål på engelska (3032-1993) ..... 82

**Åklagar- och polisväsendena**

Disciplinansvar för två polisinspektörer med anledning av beviljandet av vissa lättnader i tjänstgöringen i samband med en julhelg (425-1994) ..... 86

De rättsliga förutsättningarna för inställelse av ett barn för förhör och läkarundersökning under en brottsutredning utan vårdnadshavarens samtycke (1654-1993) ..... 89

Förutsättningar att låta ett beslag bestå sedan en förundersökning lagts ned föreligger inte (4145-1992) ..... 103

En åklagare beslutade att en misstänkt som hämtats till förhör på annan ort och som vägrade yttra sig skulle transporteras till hemorten för s.k. anhållningsförhör; åklagaren borde ha tagit ställning till om den misstänkte skulle anhållas (3802-1993, 343-1994) ..... 107

Kritik mot en polismyndighet med anledning av ett ingripande i en affärslokal på grund av att en s.k. larmbåge gett utslag (2194-1993) ..... 112

Polismyndighets genomförande av en övning (3491-1994) .. 116

## Kriminalvård

Fråga om anonymitetsskydd för intagna i kriminalvårdsanstalt (2336-1993 m.fl.) ..... 120

Fråga om tvångsmedicinering av en i kriminalvårdsanstalt intagen person (2995-1993) ..... 123

Frågor om intagnas i kriminalvårdsanstalt skyldighet att delta i viss verksamhet och intagnas anonymitetsskydd (1903-1994 m.fl.) ..... 126

Kritik mot en kriminalvårdstjänsteman för en otillåten besittningsrubbning (1252-1994) ..... 130

## Exekutiva ärenden

Kronofogdemyndighet har berett företrädare för en hembygdsförening tillträde till en bostadsbyggnad utan att det fanns förutsättningar för åtgärden. Även kritik mot myndighetens sätt att genomföra förrättningen (1642-1993) ..... 133

## Förvaltningsdomstolar

Uttalande om vilandeförklaring inom förvaltningsprocessen (4743-1994) ..... 141

På JO:s initiativ upptagen fråga om tillämpning av 39 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) i mål om omedelbart omhändertagande när part påkallar muntlig förhandling. Även fråga om domstolschefs skyldighet att yttra sig till JO (2007-1994) ..... 144

På JO:s initiativ upptagen fråga om en länsrätt får underlåta att till kammarrätten vidarebefordra en i rätt tid inkommen besvärshandling, när ändamålet med överklagandet har förfallit (3572-1994) ..... 148

## Central statsförvaltning

Fråga om kvittning i samband med utbetalning av stöd till jordbrukare (216-1994) ..... 152

Vidarebefordran av skrifter från enskild, vilka uppfattats som sända till fel myndighet (1604-1994) ..... 156

Fråga om myndighets rätt att avsluta ett inlett disciplinärende utan beslut av personalansvarsnämnden (220-1995) .... 158

Avstängning från deltagande i Statens haverikommissions undersökningar av luftfartsolyckor med hänsyn till att uppgifter från en utredning offentliggjorts, m.m. (4303-1992) .. 161

## Länsförvaltning

Myndighets agerande för parts återkallelse av sin talan (överklagande) (4221-1994) ..... 169

Fråga om utredningsförfarandet i ett ärende rörande rikstäckande parkeringstillstånd för handikappfordon (1302-1994) ..... 171

Registrering av älgskötselområde; bl.a. fråga om markägares samtycke till åtgärden (2118-1994) ..... 174

## Utlänningsärenden

Frågor om sjukvård på en flyktingförläggning och om betalningsansvaret för sjukvård som tillhandahållits en asylsökande (1136-1993) ..... 179

Kritik mot Statens invandrarverk för långsam handläggning av ansökningar om offentligt biträde i utlänningsärenden (1723-1993) ..... 185

Husrannsakan enligt 20 § polislagen i Alsike kloster för eftersökande av utlänningar (4240-1993) ..... 192

Kritik mot en polismyndighet och Utlänningsnämnden för handläggningen av frågor om förvar enligt utlänningslagen (1989:529); (141-1994) ..... 212

Kritik mot Statens invandrarverk för bristfällig motivering av beslut i ett ärende om uppehålls- och arbetstillstånd (728-1994) ..... 221

Fråga om möjligheterna att utnyttja ett privat företag vid transport för verkställighet av beslut om avvisning enligt utlänningslagen (1989:529); (840-1994) ..... 223

## Försvaret

Fråga om myndighets skyldighet att lämna fullföljdshänvisning i ett visst fall (3396-1993) ..... 230

## Taxering och uppbörd samt folkbokföring

Skattemyndighet har inte uppfattat en inkommen skrift som ett överklagande och har därför inte hanterat den på vederbörligt sätt. Även fråga om dröjsmål med omprövning (2318-1994) ..... 234

Fråga i visst fall om införande i folkbokföringsregister av nya förnamn för den som undergår fastställande av könstillhörighet (s.k. könsbyte) (1658-1994) ..... 236

*Socialtjänstlagen (SoL)*

Kritik mot socialförvaltningen för agerandet vid en konflikt mellan två makar rörande vem av dem som skall ta hand om de gemensamma barnen (501-1994) ..... 242

Anmälningsskyldigheten enligt 71 § socialtjänstlagen. Fråga om anmälningsskyldigheten begränsas för personal inom hälso- och sjukvården i fråga om barn som vistas på sjukhus (4506-1993) ..... 247

Handläggningen av ett barnavårdsärende; frågor om umgänge med familjehemsplacerat barn, återtagande av samtycke till familjehemsplacering, handläggning av överklagande, behörig socialnämnd m.m. (2862-1994) ..... 262

Brister vid handläggningen av ett önskemål från en sjukhemsboende åldring att få flytta till ett sjukhem i en annan kommun (3927-1994) ..... 270

Kritik mot socialtjänstens handlande med anledning av uppgifter till nämnden att en sjuttonårig pojke rökt hasch på en större ungdomsfest (1095-1994) ..... 275

Kritik mot socialförvaltning för dröjsmål med inledande av utredning enligt 50 § socialtjänstlagen samt för att en jourhemsplacering varat sådan tid att placeringen övergått till att bli stadigvarande. Även fråga om verkan av att vårdnadshavaren återkallat sitt medgivande till placeringen m.m. (4031-1994) ..... 279

Kritik mot en socialchef för hanteringen av uppgifter som lämnats till honom av en anställd inom barnomsorgen (3027-1993) ..... 283

*Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)*

Fråga om syskons rätt till umgänge med ett omhändertaget barn (3405-1994) ..... 291

*Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)*

Ingripande mot intagna vid ett LVM-hem vid vägran att avge urinprov samt omhändertagande av intagens pengar (131-1994) ..... 294

Frågor om läkares anmälningsskyldighet enligt 6 och 14 §§ LVM (3318-1994) ..... 299

Fråga om kommuniceringsplikt enligt 17 § förvaltningslagen av upplysningar enligt 6 kap. 20 § föräldrabalken (3001-1994) ..... 309

Med en utredning enligt 50 § SoL avses all den verksamhet som syftar till att göra det möjligt för socialnämnden att fatta beslut i ett ärende (4218-1994) ..... 312

Kritik mot socialförvaltning för dröjsmål med att överlämna besvärsinlaga till länsrätt m.m. (2959-1994) ..... 314

Fråga om beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU eller 13 § LVM skall ges i skriftlig form (627-1994 och 656-1994) ..... 320

## Hälso- och sjukvård

Fråga om besvärshänvisning i ärende hos Socialstyrelsen angående fastställande av könstillhörighet (1058-1994) .... 326

Patient lagd i bälte under frivillig vård enligt bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen. Fråga om åtgärden inneburit påtvingat kroppsligt ingrepp enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (2233-1994) ..... 328

Personal har i patientjournal fört in uppgift från vykort ställt till patienten (2568-1994) ..... 330

Kritik mot Socialstyrelsen för underlåtenhet att redovisa de skäl som föranlett styrelsens ändrade beslut vari kritiken mot bl.a. läkare i ett tillsynsärende mildrats (4206-1994) ... 332

## Socialförsäkring

Fråga om partsinsyn hos försäkringskassa när försäkrad begärt att få del av handlingar han tidigare kommunicerats (1600-1993) ..... 337

Försäkringskassa har — i ärende om avregistrering från kassan — uppfattat den försäkrades moder som ombud. Kassan har därför inte kommunicerat av modern lämnade uppgifter med den försäkrade (1383-1994) ..... 338

Försäkringskassa har underlåtit att ta ställning till försäkrads rätt till sjukpenning på grundval av sjukintyg avseende nya sjukperioder (1080-1993) ..... 341

Försäkringskassa har, sedan beslutsförslag kommunicerats, dröjt med att fatta beslut i saken. Även fråga om tidpunkt för indragning av sjukpenning (2987-1993) ..... 344

Försäkringskassa har formlöst stoppat utbetalning av sjukpenning i stället för att fatta ett formligt provisoriskt beslut (919-1994) ..... 346

Fråga om förutsättningar för och dokumentation av ett av försäkringskassa meddelat provisoriskt beslut. Även fråga om utformningen av beslutsmeddelande (553-1994) ..... 348

Försäkringskassa har dragit in sjukpenning under pågående utredningstid utan att fatta formligt beslut (3824-1993) .... 351

Försäkringskassas möjligheter att fatta provisoriska beslut vid nya sjukfall (1187-1994) ..... 352

Kritik mot en försäkringskassa för uttalanden i fråga om jämkning av underhållsbidrag (416-1994) ..... 355

Kritik mot försäkringskassa för långsam handläggning av rättidsprövning och s.k. 20:10 a-prövning med anledning av överklagande till länsrätt av ett livräntebeslut. Kritik har även uttalats mot kassan för att den dröjt med att såsom lån översända en rekvirerad akt till JO (3560-1993) ..... 358

**Miljö- och hälsoskydd**

Miljö- och hälsoskyddsnämnds tillsynsansvar enligt djurskyddslagen (2678-1993) ..... 362

Kritik mot Miljönämnden i Malmö kommun angående tillsynsåtgärder beträffande vissa kemiska produkter (tändvätska och bilvårdsmedel) (1968-1993) ..... 367

Kritik mot en miljönämnd för underlåten dokumentation m.m. (1149-1993) ..... 378

**Utbildnings- och kultursektorn**

Bristfälliga åtgärder av skolledning sedan en elev skadats under lektion (4523-1994) ..... 385

Handläggningen av ett ärende rörande misstankar om att elev utsatts för incest i hemmet; bl.a. fråga om kvarhållande av eleven i skolan (1830-1993) ..... 387

Fråga om rätten att sprida politisk information i skola (1980-1994) ..... 394

Fråga om en skollednings inställande av en skoldans utgjort en otillåten kollektiv bestraffning (2023-1994) ..... 398

**Kommunikationsväsendet**

Fråga om utformningen av meddelanden om beslut att meddela körkortstillstånd med krav på förarprov; bl.a. fråga om fullföljdshänvisning (2456-1994) ..... 404

Kritik mot byggnadsnämnd angående kommuniceringsskyldigheten i ärenden om förhandsbesked respektive bygglov (3122-1994) ..... 409

## Allmänna kommunalärenden

Fråga om tillämpligheten av den nya kommunallagens regler om delegering av ärenden (1418-1993) ..... 412

## Överförmyndarnämnder och överförmyndare

Handläggningen av ett ärende om byte av förvaltare, bl.a. fråga om myndighets serviceskyldighet (3640-1993) ..... 418

Fråga om förutsättningar förelegat för ett förordnande om sekretess i ett förmynderskapsärende (4456-1993) ..... 423

Kritik mot överförmyndarnämnd för brister i handläggningen av ett förmynderskapsärende (2417-1994 m.fl.) ..... 425

## Offentlighet och sekretess

### *Socialtjänst samt hälso- och sjukvård*

Fråga om verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) skall anses utgöra en självständig verksamhetsgren i förhållande till socialtjänsten i de fall då frågorna handläggs av samma nämnd (2287-1994) ..... 431

Socialjouren har tillsammans med ett TV-team besökt en plats där prostitution förekommer. Fråga om socialjourens handlande stått i strid mot socialtjänstens sekretess (3958-1993) ..... 437

Kritik mot myndighet för dröjsmål med utlämnande av allmänna handlingar. Myndighet får inte låta egna värderingar fördröja utlämnandet även om det sker i sökandens intresse (2579-1994) ..... 440

Hanteringen av allmänna handlingar. Fråga om bl.a. förvaringen av originalhandlingar och beteckningen s. i diariet beträffande vissa ärenden (3153-1994) ..... 442

### *Meddelarfrihet*

En landstingsanställd läkare som i brev till kommunstyrelse protesterat mot vissa organisatoriska förändringar inom landstinget hade kallats till möte med sjukhusledningen. — Fråga om landstinget kränkt läkarens yttrandefrihet (1686-1994) ..... 447

Initiativärende rörande innehållet i en av ett sjukhus utgiven skrivelse *Rutiner för massmediekontakter.* Fråga om personalens meddelar- och yttrandefrihet inskränkts (4262-1994) ..... 451

Fråga om inskränkning i anställdas yttrande- och meddelarfrihet (3187-1994) ..... 454

Fråga om handläggningen av ett disciplinärende vid ett domkapitel varit förenlig med den grundlagsreglerade åsikts-, yttrande- och meddelarfriheten (3624-1994) ..... 457

Kritik mot företrädare för en offentlig arbetsgivare — en kyrklig samfällighet — för att en arbetstagares uttalanden i massmedia lagts till grund för ett ingripande mot denne (834, 901 och 1054-1994) ..... 462

*Övriga områden*

Kritik mot chefskronofogde för dröjsmål med handläggningen av en begäran om utbekommande av allmänna handlingar (121-1994) ..... 467

Kronofogdemyndighet har underlåtit att meddela beslut i ärende om utlämnande av allmän handling (3909-1993) ... 471

Skattemyndighet har inte lämnat ut utskrift av allmänna handlingar (upptagning för automatisk databehandling) (715-1994) ..... 473

Kritik mot Finansinspektionen för att handlingar förstörts under pågående prövning av fråga om utlämnande (1330-1994) ..... 476

Vid utlämnande av allmän handling har kvittens begärts av mottagaren (2675-1994) ..... 479

Begäran om utlämnande av allmän handling borde ha handlagts vid försäkringskassas centralkontor, där handlingen förvarades, och inte vid ett av dess lokalkontor (251-1994) ..... 482

Krav på konsekvens i fråga om diarieföring (4190-1994) ... 485

Fråga om diarieföring och arkivering av handlingar rörande körkortstillstånd m.m. vid en länsstyrelse (2263-1994) ..... 489

Rensning och gallring av vissa slags handlingar samt diarieföring eller annan dokumentering av sådana åtgärder hos en länsstyrelse (3625-1993) ..... 491

Frågor om dels skyldighet för myndigheter att på begäran av enskild lämna ut allmän handling samt att lämna uppgift

ur allmän handling, dels myndigheters skyldighet att ge service åt enskilda och därmed sammanhängande krav på myndigheters tillgänglighet (3660-1992) ..... 495

Kritik mot Konsumentverket för att ett beslut att inte lämna ut en handling fattats efter det att handlingen lämnats ut till sökanden (1391-1994) ..... 504

Fråga om möjligheten för en myndighet att återkräva utlämnade kopior av allmänna handlingar (617-1994) ..... 510

## Bilagor

Instruktion för Riksdagens ombudsmän ..... 514
Arbetsordning för riksdagens ombudsmannaexpedition .... 520
Personalorganisationen ..... 526
Sakregister ..... 527
Summary in English ..... 553

Riksdagens ombudsmän överlämnar härmed enligt 11 § lagen (1986: 765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (fortsättningsvis benämnd instruktionen) ämbetsberättelse för tiden den 1 juli 1994—den 30 juni 1995.

# 1 Organisationen m.m.

## 1.1 Ställföreträdande justitieombudsman

Med begagnande av sin initiativrätt framlade konstitutionsutskottet den 6 april 1995 förslag till riksdagen om vissa ändringar i 8 kap. 10 § och tilläggsbestämmelserna 7.2.2 och 8.10.2 riksdagsordningen samt 1, 15 och 16 §§ instruktionen. Förslaget, som föranletts av en hemställan från Riksdagens ombudsmän med anledning av den starka ökningen av antalet anmälningsärenden hos ombudsmännen, syftade till att möjliggöra för riksdagen att utse en eller flera ställföreträdande ombudsmän vid JO-ämbetet.

Riksdagen biföll den 20 april 1995 utskottets förslag; lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 1995.

## 1.2 Återlämnande av vissa originalhandlingar

I sitt betänkande (1994/95:KU19) rörande justitieombudsmännens redovisning av sin verksamhet m.m. föreslog konstitutionsutskottet att 23 § instruktionen skulle kompletteras med ett nytt andra stycke. Syftet med förslaget, som föranletts av en hemställan från chefsjustitieombudsmannen, var att ge Riksdagens ombudsmän en laglig möjlighet att under vissa förutsättningar tillmötesgå önskemål om återlämnande av originalhandlingar som ingivits i ett tillsynsärende. Genom beslut den 15 december 1994 biföll riksdagen vad utskottet hemställt; ändringen trädde i kraft den 1 februari 1995.

## 1.3 Omval av chefsJO

Riksdagen beslöt den 10 maj 1995 att omvälja chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh att vara chefsjustitieombudsman under tiden från valet till dess att nytt val genomförts under fjärde året därefter.

## 1.4 Tillsynsområdenas avgränsning

Chefsjustitieombudsmannen beslöt den 6 mars 1995 om vissa smärre justeringar i avgränsningen av ansvarsområdena ett och fyra enligt arbetsordningen för riksdagens ombudsmannaexpedition. Ändringen innebär att tillsynen över fastighetsdomstolar, Svea hovrätt (avd. 16) vad gäller mål enligt lagen om rättegången i vissa hyresmål i Svea hovrätt samt vattendomstolar vad gäller mål och ärenden om tillämpning av vattenlagen flyttats från ansvarsområde ett till ansvarsområde fyra.

Instruktionen i aktuell lydelse den 1 juli 1995 finns intagen som bilaga 1 till denna ämbetsberättelse. Arbetsordningen för riksdagens ombudsmannaexpedition finns intagen som bilaga 2.

En redogörelse för personalorganisationen under verksamhetsåret finns i bilaga 3.

# 2 Verksamheten

## 2.1 Totalstatistiken

*Balansläget*

| | | |
|---|---|---|
| Ingående balans | | 1 002 |
| Nya ärenden | | |
| Remisser och andra skrivelser från myndigheter | 44 | |
| Klagomål och andra framställningar från enskilda | 4 720 | |
| Initiativärenden med anledning av inspektioner | 55 | |
| Initiativärenden på grund av uppgifter i massmedia m.m. | 72 | 4 891 |
| Summa balanserade och nya ärenden | | 5 893 |
| Avslutade ärenden | | 4 788 |
| Utgående balans | | 1 105 |

De nyregistrerade ärendena under perioden var 4 891, en ökning med 150 (3,2 %) i jämförelse med närmast föregående verksamhetsår. Antalet nya ärenden är det högsta i ämbetets historia. 127 av de nya ärendena var inspektions- eller andra initiativärenden, en uppgång med 20 (18,7 %). 44 ärenden föranleddes av remisser från departementen, en minskning med 1 jämfört med 1993/94. Antalet nya anmälningsärenden var 4 720, vilket innebär en uppgång med 131 (2,9 %) sedan närmast föregående verksamhetsår. Den långsiktiga utvecklingen mot allt fler anmälningsärenden har således fortsatt i en takt som är ungefär densamma som under 1993/94 men klart lägre än i början av 1990-talet.

Under perioden avgjordes 4 788 ärenden. Det är 218 (4,8 %) fler än under 1993/94 och det högsta antalet någonsin. Av de avslutade ärendena var 4 621 anmälningsärenden, 46 remissärenden samt 121 inspektions- eller andra initiativärenden.

Antalet oavgjorda ärenden i balans var vid verksamhetsårets slut 1 105. Detta innebär att balansläget, trots den höga avverkningstakten, har försämrats med 103 ärenden, vilket motsvarar 10,3 %.

*Anmälnings- och initiativärenden 1.7.1983—30.6.1995*

| År | Klagoärenden och remisser | Initiativärenden |
|---|---|---|
| 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 |
| 1994/95 | 4 764 | 127 |

*Månadsöversikt över ärendena under verksamhetsåret*

| Månad | Nya | Avslutade | Balans |
|---|---|---|---|
| Juli | 307 | 141 | 1 168 |
| Augusti | 353 | 481 | 1 040 |
| September | 378 | 356 | 1 062 |
| Oktober | 384 | 436 | 1 010 |
| November | 432 | 411 | 1 031 |
| December | 425 | 414 | 1 042 |
| Januari | 461 | 459 | 1 044 |
| Februari | 491 | 457 | 1 078 |
| Mars | 501 | 537 | 1 042 |
| April | 371 | 355 | 1 058 |
| Maj | 426 | 395 | 1 089 |
| Juni | 362 | 346 | 1 105 |
| Summa | 4 891 | 4 788 | |

*Tablå över utgången i de under tiden 1 juli 1994—30 juni 1995 avgjorda inspektions- och övriga initiativärendena*

| Sakområde | Avgjorda utan slutlig anledning till kritik | Erinran eller annan kritik | Åtal eller anmälan för disciplinär bestraffning | Förundersökning inledd; nedlagd, ej åtal | Framställning till riksdagen eller regeringen | Summa ärenden |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Domstolsväsendet | 4 | 10 | 1 | - | - | 15 |
| Åklagarväsendet | 1 | 2 | - | - | - | 3 |
| Polisväsendet | 1 | 3 | 1 | 1 | - | 6 |
| Försvarsväsendet | 1 | - | - | - | - | 1 |
| Kriminalvård | 4 | 7 | - | - | - | 11 |
| Socialtjänst | 2 | 5 | - | - | - | 7 |
| Hälso- och sjukvård | 6 | 3 | - | - | - | 9 |
| Allmän försäkring | 3 | 1 | - | - | - | 4 |
| Exekutionsväsendet | 4 | 3 | - | - | - | 7 |
| Utbildningsväsendet | 1 | 10 | - | - | - | 11 |
| Taxerings- och uppbördsväsendet | - | 1 | - | - | - | 1 |
| Miljö- och hälsoskydd m.m. | 2 | 9 | - | - | - | 11 |
| Plan- och byggnadsväsendet | 1 | 7 | - | - | - | 8 |
| Kommunikationer | - | 2 | - | - | - | 2 |
| Övriga ärenden vid länsstyrelser | - | 1 | - | - | - | 1 |
| Utlänningsärenden | 1 | 1 | - | - | - | 2 |
| Länsarbetsnämnderna m.m. | - | 2 | - | - | - | 2 |
| Svenska kyrkan | - | 1 | - | - | - | 1 |
| Överförmyndarnämnderna | 2 | 5 | - | - | - | 7 |
| Kommunal självstyrelse | - | 2 | - | - | - | 2 |
| Offentlighet, sekretess, yttrandefrihet | 1 | 9 | - | - | - | 10 |
| Summa ärenden | 34 | 84 | 2 | 1 | - | 121 |

*Tablå över utgången i de under tiden 1 juli 1994—30 juni 1995 avgjorda klagoärendena*

| Sakområde | Avvisning eller avgörande utan särskild utredning | Överlämnande enligt 18 § instruktionen | Avgjorda efter utredning; ingen kritik | Erinran eller annan kritik | Åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd | Förundersökning inledd; nedlagd utan att åtal väckts; kritik | Summa ärenden |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Domstolsväsendet | 134 | - | 196 | 28 | - | - | 358 |
| Åklagarväsendet | 58 | - | 169 | 9 | - | - | 236 |
| Polisväsendet | 163 | 4 | 309 | 17 | 1 | - | 494 |
| Försvarsväsendet | 15 | - | 11 | - | - | - | 26 |
| Kriminalvård | 141 | 3 | 298 | 50 | - | - | 492 |
| Socialtjänst | 202 | 23 | 430 | 85 | - | - | 740 |
| Hälso- och sjukvård | 103 | 12 | 139 | 19 | - | - | 273 |
| Allmän försäkring | 107 | - | 120 | 35 | - | - | 262 |
| Arbetsmarknad m.m. | 60 | - | 25 | 4 | - | - | 89 |
| Plan- och byggnadsväsendet | 38 | - | 24 | 16 | - | - | 78 |
| Exekutionsväsendet | 78 | 1 | 92 | 12 | - | - | 183 |
| Kommunal självstyrelse | 75 | - | 25 | 6 | - | - | 106 |
| Väg- och kommunikationsväsendet | 56 | 1 | 30 | 6 | - | - | 93 |
| Beskattning och uppbörd, tull m.m. | 56 | 1 | 78 | 11 | - | - | 146 |
| Utbildning och kultur | 58 | 1 | 59 | 20 | - | - | 138 |
| Kyrkoärenden | 10 | - | 3 | 1 | - | - | 14 |
| Överförmyndare och -nämnder | 3 | - | 11 | 5 | - | - | 19 |
| Jordbruk, djurskydd, miljö- och hälsoskydd m.m. | 68 | - | 56 | 28 | - | - | 152 |
| Utlänningsärenden | 47 | - | 54 | 26 | - | - | 127 |
| Övriga länsstyrelseärenden | 6 | - | 4 | 4 | - | - | 14 |
| Tjänstemannaärenden | 79 | 3 | 37 | 13 | - | - | 132 |
| Yttrandefrihet; offentlighet och sekretess | 60 | - | 97 | 72 | - | - | 229 |
| Övrig förvaltning | 79 | - | 21 | 13 | - | - | 113 |
| Frågor utom kompetensområdet; oklara yrkanden | 107 | - | - | - | - | - | 107 |
| Summa ärenden | 1 803 | 49 | 2 288 | 480 | 1 | - | 4 621 |

## 2.2 Besvarande av remisser

Riksdagens ombudsmän har besvarat 46 remisser från olika departement inom regeringskansliet.

*Ombudsmännen* har *gemensamt* yttrat sig till

Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1994:117) Domstolsprövning av förvaltningsärenden.

*ChefsJO Eklundh* har yttrat sig till

1) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1994:95) Tjänstestrukturen för åklagare m.m.

2) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1994:103) Studiemedelsfinansierad polisutbildning

3) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1994:99) Domaren i Sverige inför framtiden — utgångspunkter inför fortsatt utredningsarbete

4) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1994:122) Trygghet mot brott i lokalsamhället

5) Justitiedepartementet över rapporten (Åklagarväsendets rapportserie 1994:2) Åklagarväsendets dimensionering och indelning på regional och lokal nivå

6) Justitiedepartementet över ett utkast till lagrådsremiss Några frågor angående EG-domstolen

7) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1994:129) Vissa effektiviseringar på delgivningsområdet

8) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1994:149) Säkerhetsskydd

9) Justitiedepartementet över en PM med förslag till lagstiftning till skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia

10) Justitiedepartementet över ett utkast till lagrådsremiss Arvode till rättshjälpsbiträden och offentliga försvarare m.fl.

11) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1995:1) Vittnen och målsägande i domstol

12) Justitiedepartementet över departementspromemorian En ny ärendelag.

*JO Norell Söderblom* har yttrat sig till

1) Socialdepartementet över betänkandena (SOU 1994:24) Svensk alkoholpolitik — en strategi för framtiden, (SOU 1994:25) Svensk alkoholpolitik — bakgrund och nuläge, (SOU 1994:26) Att förebygga alkoholproblem, (SOU 1994:27) Vård av alkoholmissbrukare, (SOU 1994:28) Kvinnor och alkohol samt (SOU 1994:29) Barn, föräldrar, alkohol

2) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1994:85) Barns rätt att komma till tals

3) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1994:75) Patientskadelagen

4) Socialdepartementet över ett inom Europarådet utarbetat förslag till en konvention om bioetik

5) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1994:71) Om intyg och utlåtanden som utfärdas av hälso- och sjukvårdspersonalen i yrkesutövningen

6) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1994: 139) Ny socialtjänstlag

7) Socialdepartementet över promemorian Om vissa ändringar i smittskyddslagen

8) Justitiedepartementet över en promemoria rörande sekretess vid samarbetet mot ungdomsbrott och ekobrott

9) Socialdepartementet över departementspromemorian Sekretess inom enskild familjerådgivning.

*JO Pennlöv* har yttrat sig till

1) Kulturdepartementet över betänkandet (SOU 1994:33) Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden m.m.

2) Kulturdepartementet över betänkandet (SOU 1994:60) Särskilda skäl — utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen

3) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1994:63) Personnummer — integritet och effektivitet

4) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 1994:80) Elektronisk dokumenthantering inom skatteförvaltningen

5) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 1994:89) Tullagstiftningen och EG

6) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1994:124) Varu- och personkontroll vid EU:s yttre gräns

7) Kulturdepartementet över promemorian Uppehållstillstånd för vissa anhöriga

8) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 1994:131) Skyddet vid den inre gränsen

9) Finansdepartementet över en hemställan från Riksskatteverket rörande kronofogdemyndighets resp. skattemyndighets möjlighet att ta del av hemliga telefonnummer och adressuppgifter avseende tillfällig eftersändning

10) Justitiedepartementet över en framställning från Riksskatteverket angående ändringar i utsökningsbalken m.m.

11) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 1995:10) Översyn av skattebrottslagen

12) Försvarsdepartementet över betänkandena (SOU 1995:19) Ett säkrare samhälle, (SOU 1995:20) Utan el stannar Sverige, (SOU 1995:21) Staden på vattnet utan vatten, (SOU 1995:22) Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne, (SOU 1995:23) Brist på elektronikkomponenter samt (SOU 1995:24) Gasmoln lamslår Uppsala.

*JO Wahlström* har yttrat sig till

1) Utrikesdepartementet över departementspromemorian (Ds 1994:48) Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen

2) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1994:49) Utrikessekretessen

3) Civildepartementet över betänkandet (SOU 1994:42) Staten och trossamfunden

4) Socialdepartementet över departementspromemorian (Ds 1994:92) En ny alkoholpolitisk tillsyns- och tillståndsmyndighet samt förslag till ny alkohollag

5) Miljö- och naturresursdepartementet över departementspromemorian (Ds 1994:87) Naturvårdslagen och EU — förslag till lagändringar inför ett svenskt medlemskap

6) Miljö- och naturresursdepartementet över betänkandet (SOU 1994:96) Följdlagstiftning till miljöbalken

7) Miljö- och naturresursdepartementet över betänkandet (SOU 1994:123) Miljöombudsman

8) Kommunikationsdepartementet över betänkandet (SOU 1994:142) Vägtullar i Stockholmsregionen

9) Miljödepartementet över betänkandet (SOU 1994:134) Överprövning av beslut i plan- och byggärenden

10) Miljödepartementet över dels en hemställan från Statens naturvårdsverk om vissa författningsändringar, dels departementspromemorian (Ds 1995:9) Vissa ändringar i miljölagstiftningen på grund av EU-medlemskapet

11) Utrikesdepartementet över betänkandet (SOU 1995:28) Lagen om vissa internationella sanktioner — en översyn

12) Utrikesdepartementet över ett förslag om nordisk likabehandlingsprincip.

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

Ingen av ombudsmännen har under verksamhetsåret gjort någon framställning med stöd av 4 § instruktionen om författningsändring eller annan åtgärd.

Fem beslut har överlämnats till departement eller myndigheter:

*ChefsJO Eklundh* har överlämnat till

Justitiedepartementet ett beslut rörande de rättsliga förutsättningarna för inställelse av ett barn för förhör och läkarundersökning under en brottsutredning utan vårdnadshavarens samtycke, se s. 89.

*JO Norell Söderblom* har överlämnat till

Justitiedepartementet och Socialdepartementet ett beslut rörande behovet av klarläggande i en sekretessfråga, nämligen frågan huruvida verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) skall anses utgöra en självständig verksamhetsgren i förhållande till socialtjänsten i de fall då frågorna handläggs av samma kommunala nämnd, se s. 431.

*JO Pennlöv* har överlämnat till Justitiedepartementet ett beslut rörande fråga i visst fall om införande i folkbokföringsregister av nya förnamn för den som undergår fastställande av könstillhörighet (s.k. könsbyte), se s. 236.

*JO Wahlström* har överlämnat till

1) Justitiedepartementet ett beslut angående en skolas handläggning av ett ärende rörande misstankar om att en elev utsattes för incest i hemmet; bl.a. fråga om kvarhållande av eleven i skolan och om ett där — i samarbete mellan skolan och polisen — arrangerat målsägandeförhör, se s. 387.

2) Miljö- och naturresursdepartementet ett beslut angående kommunal myndighets tillsynsåtgärder beträffande vissa kemiska produkter, se s. 367.

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

Under verksamhetsåret har chefsJO Eklundh väckt åtal mot en tf. rådman vid tingsrätt för tjänstefel (häktningsbeslut utan laglig grund under pågående huvudförhandling i brottmål; 1721-1994).

*ChefsJO Eklundh* har gjort anmälningar för vidtagande av disciplinär åtgärd till

1) Statens ansvarsnämnd mot en rådman vid tingsrätt på grund av ett förordnande utan laglig grund i en brottmålsdom att utdömda böter skulle anses vara betalda, se s. 25.

2) Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd mot två polisinspektörer på grund av beviljande av vissa lättnader i tjänstgöringen i samband med en julhelg, se s. 86.

Med stöd av 18 § instruktionen har klagomål i sammanlagt 49 fall lämnats över till annan myndighet för prövning och avgörande. Av dessa överlämnanden har 4 beslutats av *chefsJO Eklundh*, 35 av *JO Norell Söderblom*, 5 av *JO Pennlöv* samt 5 av *JO Wahlström*.

## 2.5 Inspektionsverksamheten

*ChefsJO Eklundh* har inspekterat Sala tingsrätt, Hudiksvalls tingsrätt, Ljusdals tingsrätt, Åklagarmyndigheten i Sala, Åklagarmyndigheten i Hudiksvall, Polismyndigheten i Sala (numera Polismyndigheten i Västmanlands län, polisområde Sala) samt Polismyndigheten i Gävleborgs län, polisområde norra Hälsingland, enheterna Hudiksvall och Ljusdal. Inspektionerna har omfattat sammanlagt 8 dagar.

*JO Norell Söderblom* har inspekterat Socialnämnden i Borlänge kommun, Omsorgsnämnden i Borlänge kommun samt Socialnämnden i Uddevalla kommun. Hon har vidare i anslutning till utredningen i ett initiativärende besökt Karsuddens sjukhus. Inspektioner och besök har omfattat sammanlagt 7 dagar.

*JO Pennlöv* har inspekterat Sala tingsrätt (handläggningen av förmynderskapsärenden samt tillsynen över överförmyndare), Polismyndigheten i Sala (handläggningen av utlänningsärenden), Kriminalvårdsanstalten Hinseberg, Kriminalvårdsanstalten Kumla, Kriminalvårdsanstalten Helsingborg, Kriminalvårdsanstalten Malmö, Kriminalvårdsanstalten Ystad, Riksskatteverket, Kronofogdemyndigheten i Skaraborgs län, Kronofogdemyndigheten i Blekinge län, Tullkammaren i Helsingborg, Finansinspektionen samt Blekinge läns allmänna försäkringskassa. Han har vidare genomfört ett protokollfört besök hos Riksförsäkringsverket. Inspektioner och besök har omfattat sammanlagt 12 dagar.

*JO Wahlström* har inspekterat Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsrätten i Kalmar län, Länsarbetsnämnden i Kalmar län, arbetsförmedlingskontor i Kalmar, Fastighetsbildningsmyndigheten i Haparanda lantmäteridistrikt, Barn- och ungdomsnämnden, Gymnasienämnden och Samhällsbyggnadsnämnden i Haparanda kommun, Gränsskolan och Tornedalsgymnasiet i Haparanda kommun, Bildningsnämnden och Byggnadsnämnden i Södertälje kommun, Mariekälla, Ronna och Ge-

neta kommundelsnämnder i Södertälje kommun, Täljegymnasiet, Wasaskolan, Mariekällaskolan och Ronnaskolan i Södertälje kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Simrishamns kommun, Barn- och utbildningsnämnden i Simrishamns kommun samt Korsavadsskolan och Friaborgsskolan i Simrishamns kommun. Inspektionerna har omfattat sammanlagt 12 dagar.

## 2.6 Samråd med riksdagens konstitutionsutskott m.m.

I samband med överlämnandet till riksdagen av ämbetsberättelsen 1994/95 informerade justitieombudsmännen den 10 november 1994 konstitutionsutskottet om ämbetsberättelsens innehåll samt i övrigt om verksamheten under 1993/94.

Tre tjänstemän vid konstitutionsutskottets kansli besökte ombudsmannaexpeditionen den 2 november 1994 för att orientera sig om verksamheten och arbetsläget.

Konstitutionsutskottets ordförande diskuterade vid ett besök hos ombudsmännen den 25 januari 1995 angelägenheter av gemensamt intresse, bl.a. frågan om införande av ett system med ställföreträdande justitieombudsmän samt andra tänkbara åtgärder för att bemästra ombudsmännens ökande arbetsbelastning. I mötet deltog även KU:s och JO:s kanslichefer samt ytterligare tjänstemän vid KU:s kansli.

På inbjudan av ombudsmännen besökte konstitutionsutskottet (ledamöter, suppleanter samt kanslipersonal) ombudsmannaexpeditionen den 9 februari 1995 för information och överläggningar om gemensamma angelägenheter.

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 åtskilliga angelägenheter har samråd skett mellan kanslicheferna.

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

*ChefsJO Eklundh* höll föredrag den 13 september 1994 vid ett av Justitiedepartementet anordnat rättschefsseminarium på Dalarö, den 7 oktober och 8 december 1994 samt den 3 och 7 april och den 9 juni 1995 på Polishögskolan, den 17 november 1994 vid Svensk juristtämma i Stockholm, den 1 december 1994 under en av SIPU arrangerad kurs, den 1 februari 1995 vid Lunds universitets juridiska fakultet, den 15 mars 1995 hos Allmänna försvarsföreningen i Stockholm, den 16 mars 1995 hos Västmanlands juristförening i Västerås samt den 26 april 1995 under en domarkurs i Lökeberga. Han ledde vidare vissa moment i av Riksåklagaren anordnade åklagarkurser den 13 oktober 1994 och den 30 mars 1995 i Södertälje (hela undervisningsdagar) samt föreläste i Lund den 21 mars och den 2 maj 1995 inom ramen för Raoul Wallenberg Institute's Advanced International Programme on Human Rights. Den 2 november 1994 deltog han i en offentlighetsdebatt vid Tidningsutgivarnas publicistdag i Stockholm.

*JO Norell Söderblom* medverkade den 20 oktober 1994 och den 6 april 1995 vid av riksdagen anordnade utbildningsdagar med föredrag över ämnet "riksdagens kontrollmakt". Vidare höll hon den 18 augusti 1994 hos Journalistförbundet ett föredrag om yttrandefrihetsfrågor samt föreläste den 27 april 1995 vid Göteborgs universitet om socialtjänstfrågor.

*JO Pennlöv* ledde informationsseminarier med personal hos Statens invandrarverk i Flen den 29 mars och den 21 april 1995 samt med personal hos Riksförsäkringsverket den 4 och 11 maj 1995. Vidare föreläste han den 19 april 1995 vid en av Försvarshögskolan anordnad kurs för utländska officerare samt höll föredrag den 6 december 1994 vid Skattemyndigheten i Gävleborgs län, den 26 januari 1995 hos Auditörsföreningen och den 20 mars 1995 hos Kriminalvårdsverkets Stockholmsregion.

*JO Wahlström* föreläste den 21 september 1994 under Lärarförbundets konferens "En dag om yttrandefrihet på jobbet", den 19 oktober 1994 vid ett av Lärarförbundet anordnat seminarium i Göteborg över ämnet "Låt inte jobbet tysta mun" samt den 2 november 1994 vid ett seminarium i Södertälje över ämnet "Är det illojalt att utnyttja sin yttrandefrihet?".

## 3 Internationellt samarbete

*ChefJO Eklundh, JO Norell Söderblom* och *JO Pennlöv* deltog den 6 februari 1995 i högtidlighållandet i Helsingfors av det finska justitieombudsmannaämbetets 75-årsjubileum; chefsJO Eklundh höll därvid ett föredrag om de parlamentariska ombudsmännens tillsyn förr, nu och i framtiden. Den 10 februari 1995 besökte Finlands riksdags justitieombudsman och biträdande justitieombudsman tillsammans med det finska ämbetets personal den svenska ombudsmannaexpeditionen.

*JO Norell Söderblom, JO Pennlöv* och *JO Wahlström* deltog den 14—17 mars 1995 i det fjärde mötet för europeiska nationella ombudsmän samt det första mötet för europeiska och afrikanska nationella ombudsmän. Båda konferenserna hölls i Paris och arrangerades av Le Médiateur de la République.

*ChefsJO Eklundh* och *JO Pennlöv* besökte den 12—21 maj 1995 tillsammans med konstitutionsutskottets ordförande och vice ordförande Kina. Besöket genomfördes på inbjudan av Ministry of Supervision of the People's Republic of China och innefattade möten och diskussioner med företrädare för detta ministerium, Nationella folkkongressen, provinsmyndigheter i provinsen Guangdong samt lokala myndigheter i städerna Beijing, Shenzhen och Guangshou (Kanton). Vid ett av mötena med en vice minister och ett antal tjänstemän vid Ministry of Supervision höll chefsJO Eklundh ett föredrag om det svenska systemet för parlamentarisk kontroll, särskilt justitieombudsmännens tillsynsverksamhet. Vistelsen i Kina innefattade även ett besök vid en

appellationsdomstol i Beijing under handläggningen av ett tvistemål. En inbjudan till svarsvisit — eventuellt under år 1996 — framfördes av KU:s ordförande, som ledde den svenska delegationen.

*ChefsJO Eklundh, JO Pennlöv* och *JO Wahlström* deltog den 10—14 juni 1995 i ett möte i Reykjavik för de nordiska parlamentariska ombudsmännen (för första gången med deltagande även från Grönland).

*ChefsJO Eklundh* har härutöver deltagit i International Ombudsman Workshop i Moskva den 28—30 november 1994, arrangerad inom ramen för United Nations' Development Programme (UNDP) samt i en av OECD anordnad konferens i Istanbul den 19—20 januari 1995 över ämnet "Ombudsman in Local Government".

Ämbetet besöktes den 23 augusti 1994 av en delegation från Costa Ricas ombudsmannainstitution "Defensoria de los Habitantes" och Oscar Arias-stiftelsen under ledning av ombudsmannainstitutionens chef Mrs. Joyce Zürcher de Carillo, den 20 september 1994 av en delegation från Vietnams nationalförsamling ledd av vice talmannen Mr. Phung Van Tuu, den 22 september 1994 av en delegation från Etiopiens Supreme Court och Central High Court ledd av Justice Ato Abate Yimer, den 30 september 1994 av Sr. Paulo César Vaz Guimarâes från det brasilianska institutet för förvaltningsutbildning FUNDAP, den 11 oktober 1994 av en grupp journalister från Nepal, den 17—20 oktober 1994 av Egyptens Social Public Prosecutor, Mr. Gamal Ahmed Shouman med två medarbetare, den 25 oktober 1994 av Sydafrikas justitieminister Mr. Dullah Omar jämte en representant för Sydafrikas ambassad i Stockholm, den 4 november 1994 av Mr. K.K. Wong, principal executive officer vid Office of the Commissioner for Administrative Complaints i Hongkong, den 11 november 1994 av en delegation från Zambias Constitutional Review Commission ledd av professor Lawrence Shimba, den 14 november 1994 av Mr. Kem Sokha och Ms. Nin Saphon, ordförande resp. vice ordförande i Commission on Human Rights vid Kambodjas nationalförsamling, den 6 december 1994 av en delegation från Board of Audit and Inspection i Korea ledd av Mr. Chang Kuk Kim, den 14 december 1994 av en delegation från Vietnams General State Inspectorate ledd av Mr. Le Quang Tham, den 8 februari 1995 av en delegation från Rysslands Högsta domstol under ledning av domstolens ordförande Vjatjeslav Lebedev, den 14—16 februari 1995 av en delegation från Litauens ombudsmannainstitution ledd av Seimas Ombudsman Algirdas Taminskas, den 15 mars 1995 av presidenten i republiken Honduras Carlos Roberto Rewin med en delegation, den 29 mars 1995 av Rysslands presidents kommissionär för mänskliga rättigheter Mr. Sergej Kovalev, den 31 mars 1995 av fyra parlamentariker från Ukraina under ledning av ordföranden för Association of Ukrainian Lawyers and Ukrainian Legal Foundation Mr. Serhiy Holovaty, den 3 maj 1995 av Östersjörådets kommissarie för mänskliga rättigheter Ole Espersen från Danmark, den 4 maj 1995 av två parlamentariker från Botswana, Mrs. Johanna Joy Phumaphi och Mr. Michael Ditso

Dingake, den 4 maj 1995 även av en grupp journalister från Indien, Malaysia, Paraguay, Kenya, Algeriet och Togo, den 10 maj 1995 av en delegation från justitieministeriet i Vietnam ledd av professor Hoang Van Hao, den 18 maj 1995 av Mr. Semenekane Moorosi, chief legal officer vid Office of the Ombudsman i Lesotho, den 9 juni 1995 av en dansk kommitté "Udvalget vedrorende undersogelsesorganer" under ledning av professor Lars Nordskov Nielsen, den 16 juni 1995 av en delegation från Vietnam ledd av Dr. Tran Xuan Sâin, den 19 juni 1995 av kabinettssekreteraren Tan Sri Sarji från Malaysia jämte Malaysias ambassadör i Stockholm, den 21—22 juni 1995 av en delegation från Kuwaits Diwan of Following up the Performance of the Administrative Body and Citizen Complaints under ledning av Mr. Faisal Al-Ghareeb, den 21 juni 1995 även av en tjänstemannadelegation från The Public Grievance Resolution Council i Korea ledd av Mr. Jinsang Cho samt den 21 juni 1995 också av den indiska advokaten Mrs. Shona Khan.

*ChefsJO Eklundh* deltog den 8 februari 1995 i överläggningar på Utrikesdepartementet med Ms. Kim Robinson, företrädare för UNDP rörande FN:s projekt för utveckling av demokrati och mänskliga rättigheter i Öst- och Centraleuropa; ämbetet har även haft flera kontakter med Utrikesdepartementet rörande insatser inom ramen för ett svenskt deltagande i detta utvecklingsprojekt.

Ämbetet har härutöver besökts av vetenskapsmän, journalister och juris studerande från bl. a. Storbritannien, Estland, Litauen och Kina.

Stockholm i november 1995

*Claes Eklundh* *Gunnel Norell Söderblom*

*Jan Pennlöv* *Stina Wahlström*

*/Kjell Swanström*

# Förordnande utan laglig grund i en brottmålsdom att utdömda böter skulle anses betalda

(Dnr 3232-1993)

## Bakgrund

Vid granskningen i ett klagoärende framkom bl.a. följande: M. hade varit häktad såsom på sannolika skäl misstänkt för olaga frihetsberövande och sexuellt tvång. Förundersökningen lades sedermera ned i denna del på grund av att brott inte kunde styrkas.

Åtal väcktes för sexuellt ofredande som enligt gärningsbeskrivningen hade ägt rum vid en senare tidpunkt än de brott som låg till grund för häktningen.

I en dom den 22 februari 1993 fann tingsrätten åtalet för sexuellt ofredande styrkt och bestämde påföljden till böter. Tingsrätten anförde vidare att böterna skulle anses helt erlagda genom den tid som M. hade varit berövad friheten i målet.

## Utredningen hos JO

Yttrande begärdes från Huddinge tingsrätt om anledningen till att den i strid med bestämmelsen i 33 kap. 5 § tredje stycket brottsbalken hade förordnat att bötesstraffet skulle anses helt verkställt.

Som remissvar överlämnade Huddinge tingsrätt, lagmannen Carl Fredrik von Zweigbergk, ett yttrande från rådmannen Barbro Ahlbäck.

Barbro Ahlbäck anförde bl.a. följande.

Jag är och var vid tiden för domen väl medveten om regeln i 33 kap. 5 § tredje stycket brottsbalken. Trots det har jag som hovrätten och JO anmärkt, felaktigt förordnat att de ådömda böterna skulle anses helt erlagda genom den tid som M. varit berövad friheten i målet.

Den enda omständighet jag finner anledning nämna, som förklaring till det beklagliga förbiseendet, är att den gärning som prövades i målet hade ett nära samband med de gärningar för vilka den dömde ansågs på sannolika skäl vara misstänkt för och vilka ledde till att han häktades. Vid häktningsförhandlingen behandlades även den icke häktningsgrundande gärning, som senare ledde till åtal och tingsrättens prövning.

Vid huvudförhandlingen, där åtalet endast gällde den sist nämnda gärningen, sexuellt ofredande, uppgav åklagaren att förundersökningen avseende tidigare misstankar om olaga frihetsberövande och sexuellt tvång mot två små flickor, lagts ned sedan rätt gärningsman gripits och det således visat sig att de misstankar som riktats mot M. var felaktiga. Vid förhandlingen redogjorde också M. för de men han lidit till följd av den tid han varit frihetsberövad för brott, som han var oskyldig till.

Vad ovan nämnts skall dock inte ses som en bortförklaring. Jag kan endast konstatera och beklaga att jag, i samband med att domen beslutades, av förbiseende gjorde fel.

## Bedömning

I ett beslut den 21 oktober 1994 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Av utredningen framgår att Barbro Ahlbäck till följd av ett förbiseende har förordnat att utdömda böter skulle anses helt erlagda trots att lagliga förutsättningar för ett sådant förordnande inte var för handen.

Frågan om hovrätts- och underrättsdomares straffrättsliga ansvar för lagstridiga förordnanden i domar har nyligen varit föremål för Högsta domstolens respektive Svea hovrätts prövning (Högsta domstolens dom den 31 maj 1994, DB 146, i mål B 450/94 och Svea hovrätts, avd 8, dom den 30 juni 1994, DB 95, i mål B 247/94).

Åtalen, som gällde tjänstefel, avsåg förordnanden om förverkande av villkorligt medgiven frihet trots att lagliga förutsättningar för ett sådant förordnande inte förelåg. Enligt Riksåklagaren, som förde talan i båda målen, hade respektive domare vid myndighetsutövning av oaktsamhet åsidosatt vad som gällde för uppgiften.

Av domarna framgår att felen i samtliga fall hade tillkommit till följd av förbiseende. Högsta domstolen uttalade i sin dom att åtgärden att utan grund förklara villkorligt medgiven frihet förverkad måste anses ha inneburit tjänstefel.

I frågan om gärningarna kunde betraktas som ringa anförde Högsta domstolen sedan följande.

Frågan i målet blir om gärningen vid en samlad bedömning av omständigheterna är att anse som ringa. För den bedömningen är utgångspunkten att det är fråga om lagregler som ofta tillämpas och som har ingripande verkningar för den enskilde. En korrekt lagtillämpning är av sådan vikt att det endast om någon speciell omständighet kan påvisas är möjligt att bedöma en oaktsamhet som ringa. I förevarande fall är det uppenbart att ett rent förbiseende har skett. Det har inte förekommit något särskilt som förklarar varför kontrollen brustit i just detta fall. Ledamöterna kan därför inte undgå ansvar.

Svea hovrätt konstaterade i sin dom att Högsta domstolens nyss återgivna uttalande fick anses vara prejudicerande när det gällde bedömningen av den gärning som underrättsdomaren hade gjort sig skyldig till.

Samtliga åtalade domare dömdes i enlighet med åtalen.

Det fel som Barbro Ahlbäck har gjort sig skyldig till har i motsats till de gärningar som bedömts i de ovan nämnda domarna inte medfört skada eller olägenhet för någon enskild eller inneburit risk härför. Det har emellertid i stället fått till följd att en person, som har befunnits skyldig till ett brott, i strid med lagstiftarens klart uttalade vilja har befriats från verkningarna av ett förhållandevis kännbart bötesstraff. Statens straffanspråk har således i ett visst fall inte realiserats på det sätt som är avsett, samtidigt som en grundläggande princip inom rättskipningen, nämligen att lika fall skall behandlas lika, har

kommit att åsidosättas. Det kan tilläggas att det, sedan tingsrättens avgörande i den aktuella delen vunnit laga kraft, saknas laglig möjlighet att få till stånd en rättelse av det begångna felet.

Gärningar som vid en helhetsbedömning bedöms som ringa är undantagna från straffansvar för tjänstefel. Bedömningen av om en gärning är ringa skall ske med beaktande av samtliga omständigheter. Såväl allmänna som enskilda intressen skall beaktas. Vid bedömningen är det av stor betydelse om någon skada eller annan olägenhet kan påvisas i det enskilda fallet eller om det förelegat en påtaglig risk för skada. Vidare sägs att inom områden där en korrekt handläggning är särskilt stora, såsom inom rättsväsendet, finns det anledning att göra en strängare bedömning än i andra fall (prop. 1988/89:113 s. 25).

Respekten för rättsväsendets organ och därmed för rättssamhället som sådant förutsätter att domstolarna tillämpar gällande rätt på ett riktigt sätt. Det kan självfallet under inga omständigheter godtas att en domstols avgörande står i direkt strid med en otvetydig lagregel, oavsett om det felaktiga avgörandet är till nackdel eller till fördel för någon enskild. Jag vill i detta hänseende erinra om vad domstolarna har anfört i de ovan redovisade avgörandena om vikten av en korrekt lagtillämpning i domstolarnas verksamhet.

Med hänsyn till att Barbro Ahlbäcks handlande, som nyss nämnts, inte medfört skada eller olägenhet för någon enskild eller utgjort risk härför har jag emellertid — mot bakgrund av den betydelse detta förhållande har tillmätts i förarbetena och domstolspraxis — inte funnit anledning att aktualisera frågan om straffansvar för Barbro Ahlbäcks del.

Ett ställningstagande av innebörd att ett visst fall av oriktig myndighetsutövning inte bör föranleda straffansvar utesluter inte att man i stället bedömer det felaktiga handlandet med utgångspunkt i det disciplinrättsliga ansvarssystemet (SOU 1992:60 s. 264).

Regler om disciplinansvar för statligt anställda finns sedan den 1 juli 1994 i lagen (1994:260) om offentlig anställning. I punkt 6 i övergångsbestämmelserna till den lagen sägs att äldre föreskrifter skall tillämpas på omständigheter som har inträffat före ikraftträdandet.

Enligt 10 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA) fick disciplinpåföljd för tjänsteförseelse åläggas den arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosatt vad som ålåg honom i hans anställning, om felet inte var ringa.

Vad domstolarna anfört i de ovan nämnda avgörandena om vikten av en korrekt lagtillämpning inom rättsväsendet måste vara utgångspunkten också vid en prövning enligt reglerna om disciplinansvar.

Det är enligt min mening angeläget att principerna för gränsdragningen mellan sådana felaktigheter i domstolarnas avgöranden som kan tolereras och sådana som bör föranleda disciplinansvar blir belysta genom avgöranden av Statens ansvarsnämnd.

Jag anser att Barbro Ahlbäck genom oaktsamhet har åsidosatt vad som har ålegat henne i hennes anställning på sådant sätt att hon bör åläggas disciplinpåföljd enligt reglerna i 10 kap. 1 och 2 §§ LOA. Jag beslutar därför att överlämna ärendet till Statens ansvarsnämnd.

## Yttrande till Statens ansvarsnämnd

I ett yttrande till Statens ansvarsnämnd anförde Barbro Ahlbäck bl.a. följande:

I egenskap av ordförande har jag, av förbiseende i domen den 22 februari 1993, såvitt avser erläggande av ådömda böter, beslutat i strid mot gällande regler, vilket jag självklart varken kan eller vill försvara. Som JO påpekat har det felaktiga beslutet inte medfört skada eller olägenhet för någon enskild eller utgjort risk härför. JO har på grund därav, och mot bakgrund av den betydelse detta förhållande tillmätts i förarbeten och domstolspraxis, inte funnit anledning att aktualisera fråga om straffansvar för min del. I stället har han, med hänvisning till SOU 1992:60 sid 264, funnit att frågan bör överlämnas till ansvarsnämndens prövning. JO har därvid gjort gällande att äldre föreskrifter skall tillämpas. Det torde innebära att han anser att det fel, som han i straffrättsligt hänseende uppenbarligen bedömt som ringa, borde bedömas annorlunda enligt lagen om offentlig anställning i dess lydelse före den 1 juli 1994. Enligt nu gällande regler skall begreppet "ringa" gällande förseelse som kan leda till disciplinansvar bedömas på samma sätt som i fråga om det straffrättsliga ansvaret. (Prop 1993/94:65 sid 85). Jag ifrågasätter om inte regeln i 5 § 2 st BrP bör tillämpas analogt även på frågor gällande disciplinansvar och om således inte den nu aktuella förseelsen i enlighet med JO:s bedömning i straffrättsligt hänseende är att anse som ringa. Under alla omständigheter är det min uppfattning att den förseelse jag gjort mig skyldig till bör kunna bedömas som ringa och därmed inte föranleda disciplinansvar.

## Statens ansvarsnämnds prövning

I ett beslut den 22 december 1994 anförde Statens ansvarsnämnd bl.a. följande.

Av övergångsbestämmelserna till lagen (1994:260) om offentlig anställning (punkten 6), vilken lag trädde i kraft den 1 juli 1994, följer att lagen (1976:600) om offentlig anställning (äldre LOA) skall tillämpas i ett ärende hos ansvarsnämnden angående bl.a. åtalsanmälan eller disciplinansvar, som avser omständigheter som har inträffat före ikraftträdandet. Eftersom JO:s anmälan avser omständigheter som har inträffat före den tidpunkten, skall alltså regleringen i äldre LOA tillämpas av ansvarsnämnden vid prövningen av detta ärende.

Genom JO:s anmälan och Barbro Ahlbäcks yttrande står det klart att Barbro Ahlbäck som ordförande i tingsrätten i det aktuella brottmålet tillämpade bestämmelsen i 33 kap. 5 § tredje stycket brottsbalken felaktigt genom att tingsrättens dom innefattade ett beslut om att de ådömda böterna skulle anses helt erlagda. Det står också klart att den felaktiga lagtillämpningen utgjorde myndighetsutövning. Ansvarsnämnden finner vidare att Barbro Ahlbäck genom felet av oaktsamhet åsidosatte vad som ålåg henne som tingsrättens ordförande.

Av de skäl som JO har angett till stöd för sitt ställningstagande att inte aktualisera frågan om straffansvar för Barbro Ahlbäck anser ansvarsnämnden att det inte finns grund för att anse att hon är skäligen misstänkt för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken eller något annat brott. Inte heller nämnden anser därför att det finns skäl att enligt 12 kap. 1 § äldre LOA anmäla Barbro Ahlbäck till åtal.

När det sedan gäller frågan om Barbro Ahlbäck med stöd av 10 kap. 1 § äldre LOA skall åläggas disciplinpåföljd för sitt handlande beaktar ansvarsnämnden följande.

Ansvarsnämnden har inte någon annan syn än JO på frågan om vilka intressen som kom att åsidosättas genom Barbro Ahlbäcks handlande. Det är för nämnden en självklar utgångspunkt att det på domstolar skall ställas krav på att det sker en korrekt lagtillämpning oavsett vilka intressen som är berörda. Vid en disciplinär bedömning måste emellertid beaktas att domstolarnas verksamhet till mycket stor del består av myndighetsutövning där varje avsteg från ett helt korrekt handlande kan leda till att ett intresse — allmänt eller enskilt — kommer i kläm. Enligt ansvarsnämndens mening är det från arbetsrättslig synpunkt inte rimligt att de höga kvalitetskrav som sålunda i och för sig skall ställas på den dömande verksamheten medför att ett disciplinärt ingripande skall äga rum så snart det sker ett sådant avsteg, som kan tillskrivas oaktsamhet hos en yrkesdomare.

Som JO påpekat har visserligen allmänna intressen kommit att åsidosättas i det aktuella fallet. Någon enskild kan emellertid inte anses ha drabbats av det fel som Barbro Ahlbäck gjorde. Ansvarsnämnden anser vid en samlad bedömning att felet är ringa. Barbro Ahlbäcks handlande skall därför inte leda till disciplinansvar.

Med hänvisning till det anförda finner ansvarsnämnden att JO:s anmälan inte föranleder några ytterligare åtgärder från nämnden, och nämnden avskriver ärendet från vidare handläggning.

## Initiativärende om domstolarnas handläggning av frågor om parts rätt att närvara vid rättegången och få del av eller tillgång till sekretessbelagda handlingar i ett brottmål om olovlig avlyssning (det s.k. buggningsmålet)

(Dnr 2388-1990)

*ChefsJO Eklundh* anförde följande i ett beslut den 8 mars 1995.

## 1 Inledning

### 1.1 Bakgrund

I augusti 1989 och mars 1990 väcktes åtal mot ett antal polischefer för olovlig avlyssning, s.k. buggning, vid olika tillfällen under åren 1984, 1986 och 1987. De som åtalades var Per-Göran Näss, Christer Ekberg och Sture Höglund, alla verksamma som operativa chefer vid Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning (Säkerhetspolisen), samt Hans Holmér, länspolismästare och spaningsledare i utredningen om mordet på Olof Palme. Vidare åtalades Sven Åke Hjälmroth, chef för Säkerhetspolisen, och Holger Romander, rikspolischef, för myndighetsmissbruk bestående i att de inte hade ingripit mot den olovliga avlyssningen när de fick kännedom om den. De här angivna befattningarna hänför sig samtliga till tiden för de åtalade brotten.

Målsägande, dvs. de personer som hade utsatts för avlyssningen, var Ismet Celepli, Remazan Yildis, Mehmet Yildis, Mustafa Yildis, Halis Ikincisoy och Mehmet Mercan samt Saliba och Salwa Touma. Målsägandena — med undantag av Halis Ikincisoy — biträdde var och en åtalet i den del som berörde honom eller henne och de gjorde också i några fall tillägg till åklagarens gärningsbeskrivningar. I anslutning härtill framfördes vissa skadeståndsyrkanden mot de tilltalade.

I en inom Justitiedepartementet upprättad promemoria av den 4 maj 1990 behandlades frågan om en begränsning av målsägandens rätt att föra talan i brottmål i vissa fall. I promemorian konstaterades att målsägandens s.k. subsidiära åtalsrätt gav denne i princip fullständig möjlighet att följa en rättegång. Det sades vidare att det på senare tid hade uppmärksammats att det kunde finnas undantagssituationer, där hänsynen till viktiga allmänna intressen så starkt talar för att sekretess bör upprätthållas också gentemot målsäganden att det kan ifrågasättas om det är rimligt att målsäganden har de insynsmöjligheter som den subsidiära åtalsrätten medför. Det föreslogs därför att man skulle låta den subsidiära åtalsrätten vika för — som det uttrycktes — det starkare intresset av att rättvisa kan skipas i former som är godtagbara från sekretessynpunkt. En lagändring av denna innebörd föreslogs träda i kraft den 1 juli 1990.

Sedan promemorian hade remissbehandlats föreslogs i en lagrådsremiss den 10 maj 1990 att Högsta domstolen genom en ändring i rättegångsbalken skulle ges rätt att i vissa fall besluta att den som är målsägande i ett brottmål inte får föra talan i målet. Ett sådant beslut skulle enligt förslaget kunna fattas i mål där det förekommer viktiga sekretessbelagda uppgifter. Datum för ikraftträdandet var också enligt lagrådsremissen den 1 juli 1990.

I sitt yttrande förordade Lagrådet i stället en lösning av innebörd att det skulle öppnas en möjlighet att begränsa målsägandens rätt till insyn i rättegången i den mån det var påkallat med hänsyn till intresset av sekretess. Lagrådet föreslog vidare en övergångsbestämmelse som innebar att den nya regeln inte skulle tillämpas om åtal hade väckts före ikraftträdandet.

Justitiedepartementet inhämtade därefter genom en promemoria den 27 juni 1990 angående proposition om vissa begränsningar i målsägandenrätten yttranden över lagrådsremissen och Lagrådets yttrande. I promemorian ifrågasattes om den av Lagrådet förordade lösningen var godtagbar med hänsyn till Sveriges åtaganden enligt den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Man vidhöll därför i princip det förslag som hade lagts fram i promemorian av den 4 maj 1990.

Det nu nämnda arbetet inom Justitiedepartementet ledde inte till att något lagförslag lades fram för riksdagen. Rättsläget i fråga om målsägandenas subsidiära åtalsrätt var därför detsamma när rättegången inleddes som det var då åtalen väcktes.

Huvudförhandling i målet hölls vid Stockholms tingsrätt, avdelning 16, under tiden den 3 september—den 29 november 1990 och i Svea

hovrätt, avdelning 3, under tiden den 21 oktober 1991—den 10 februari 1992. Högsta domstolen beslutade den 2 april 1993 att inte bevilja prövningstillstånd. Handläggningen var därmed avslutad.

I målet dömdes Per-Göran Näss för olovlig avlyssning i fyra fall, Hans Holmér för olovlig avlyssning i två fall och Christer Ekberg för olovlig avlyssning i två fall och för hemfridsbrott i samband med en olovlig avlyssning. Åtalen ogillades i övrigt.

### 1.2 Ärendet hos JO

På grund av uppgifter i massmedierna om rättegången beslutade jag i augusti 1990 på eget initiativ att påbörja en granskning av målets handläggning. I en remiss till Stockholms tingsrätt begärde jag upplysningar om vilka beslut eller besked som rätten hade lämnat i frågan om huvudförhandlingen skulle vara offentlig eller inte. Min avsikt var att den slutliga granskningen av målet skulle äga rum först sedan handläggningen i domstolarna hade avslutats.

Efter Högsta domstolens beslut i april 1993 granskades domstolarnas akter. I augusti 1993 upprättades en promemoria i vilken det konstaterades att vissa frågeställningar som hade aktualiserats i målen borde utredas och belysas. Dessa avsåg rätten för en part att närvara vid olika handläggningsmoment under rättegången och hans rätt att få del av och tillgång till sekretessbelagt förundersöknings- och processmaterial. I promemorian formulerades ett antal frågor till domstolarna. Promemorian remitterades därefter till Stockholms tingsrätt och Svea hovrätt för upplysningar och yttrande.

Från Stockholms tingsrätt kom ett remissvar som innehöll yttranden av lagmannen Carl-Anton Spak och av chefsrådmännen Ingvar Gunnarson och Hans Björkegren. Svea hovrätt överlämnade som svar ett yttrande av hovrättens avdelning 3 vilket hade utformats av hovrättslagmannen Arvid Sanmark, hovrättsråden Per Urell och Rolf Dahlgren, hovrättsassessorn Martin Holmgren och tf. hovrättsassessorn Gent Jansson.

I detta beslut kommer jag att i skilda avsnitt behandla de frågor som domstolarna yttrat sig över.

## 2 En tilltalads rätt att närvara vid ett planeringssammanträde

### 2.1 Rättegången vid Stockholms tingsrätt

Inför huvudförhandlingen i Stockholms tingsrätt hölls den 19 april 1990 ett planeringssammanträde. Till detta hade kallats åklagaren och de tilltalades offentliga försvarare samt Holger Romander, som inte hade någon försvarare.

Hans Holmér begärde genom sin offentlige försvarare advokaten Bengt H Nilsson att få närvara vid sammanträdet. Denna begäran avslogs av Ingvar Gunnarson. Vid sammanträdet den 19 april 1990 framställdes samma begäran av Bengt H Nilsson varpå Ingvar Gunnarson åter beslutade att Hans Holmér inte fick närvara.

Med anledning av Ingvar Gunnarsons ställningstaganden framställde Hans Holmér en jävsinvändning mot honom. Inför jävsprövningen begärdes ett yttrande från Ingvar Gunnarson som i detta anförde bl.a. följande:

När talan väckts i målet och tiden för huvudförhandling kunde överblickas fann jag som ansvarig för målets handläggning att det kunde vara lämpligt att hålla ett planeringsmöte. Detta är vanligt i större mål. Det var inte fråga om något sammanträde för förberedelse enligt 45 kap. 13 § RB. Syftet med mötet var i första hand att få diskutera vissa praktiska frågor angående den kommande huvudförhandlingen. De erfarenheter jag har av sammanträden av detta slag är att det är en fördel om kretsen av deltagare kan göras så snäv som möjligt. För att markera att intresset inte skulle inriktas på åtalet och dess innehåll ansåg jag att de tilltalade borde företrädas av sina ombud. Kallelser utfärdades till ombuden — i den mån sådant fanns — och till åklagaren. Advokaten Bengt H Nilsson ringde mig i egenskap av försvarare för Hans Holmér dagen före sammanträdet och framställde Holmérs önskan att få delta i sammanträdet. Med de utgångspunkter som angetts avböjde jag Holmérs medverkan. — — — Holmér gör gällande att mitt agerande är präglat av en personlig motvilja mot hans person. Detta tillbakavisas. Jag har mig veterligen aldrig träffat Holmér. Mitt agerande är snarare präglat av en strävan att behandla de i målet tilltalade så lika som möjligt. Det fanns säkerligen ett stort intresse hos de övriga tilltalade att kunna närvara. Några hade också hört av sig men accepterat när de fått samma besked som Holmér.

Nilsson har påstått att Holmér utan laglig grund utestängts från mötet. Jag kan inte finna annat än att Holmér blivit representerad på samma sätt som de övriga tilltalade. Hade jag ansett det vara ändamålsenligt att Holmér skulle komma personligen, hade jag självfallet kallat honom.

Chefsrådmannen Ulf Karlholm ogillade i ett beslut den 24 april 1990 Hans Holmérs jävsinvändning. Svea hovrätt fastställde tingsrättens beslut den 17 maj 1990.

## 2.2 Stockholms tingsrätts remissvar

Stockholms tingsrätt anmodades att yttra sig över den rättsliga grunden för beslutet att inte tillåta Hans Holmér att närvara vid sammanträdet den 19 april 1990.

*Ingvar Gunnarson*

Inför en huvudförhandling vidtas olika former av förberedelser, vilka får en omfattning och hantering som är avpassad efter vad situationen kräver. Mestadels är det den som har ansvaret för målet som tar initiativet och väljer vilken omfattning som förberedelsen skall ta och vem som skall kontaktas. Den enklaste formen är ett telefonsamtal med någon av parterna eller dennes ombud. I ett mål av större beskaffenhet är det rationellt att ersätta telefonsamtalen med ett gemensamt möte med dem som man eljest skulle ha telefonerat till. Det torde finnas åtskilliga mellanformer mellan det enkla telefonsamtalet och det formella sammanträdet enligt 45 kap. 13 § RB.

Så länge handläggningen av förberedelsen sker på initiativ av den för målet ansvarige är det naturligt att det är dennes uppfattning om vem som kan vara lämplig att ta kontakt med som blir avgörande. Det

kan beroende på omständigheterna vara så att ett samtal med ett ombud inte blir meningsfullt om det sker i närvaro av huvudmannen. Det kan också någon gång vara skäl att vända sig direkt till parten. Önskemål från en part eller dennes ombud bör i görligaste mån tillgodoses. Men tanken att låta en part diktera vilka kontakter som bör tas är mig främmande.

Som framgår av mitt yttrande — — — kan tilläggas följande.

Att planera en rättegång av det spektakulära slag som det här var fråga om gör att man som ansvarig för handläggningen anstränger sig för att undvika störande inslag. Utan att det tagit sig några konkreta uttryck hade jag bibringats uppfattningen att stämningen mellan några av de åtalade inte var den bästa. I belysning av den tystlåtenhet och tillbakadragna hållning som Hans Holmér senare visade under huvudförhandlingen går det i efterhand att säga att det inte hade gjort så mycket att Holmér fått deltaga. I det inledande skedet kunde jag dock inte föreställa mig en sådan utveckling. Av stor betydelse var emellertid att det i så fall skulle ha medfört att samtliga åtalade skulle ha beretts samma möjlighet att närvara som Hans Holmér.

Det är den för målet ansvarige rotelinnehavaren som har ansvaret för att målet förbereds för huvudförhandling. Detta skall ske enligt rättegångsbalkens regler. Någon bestämmelse som ger en tilltalad i brottmål obetingad rätt att personligen närvara vid alla förberedelseåtgärder finns inte. Det är min uppfattning om den rättsliga grunden för beslutet att inte låta Hans Holmér närvara vid sammanträdet den 19 april 1990.

*Carl-Anton Spak*

Under årens lopp har, sedan rättegångsbalken trädde i kraft år 1948, i större mål förekommit sammanträden i allmänna domstolar i syfte att före huvudförhandling undanröja eventuella oklarheter eller bara för att åstadkomma en tidsplanering av den kommande huvudförhandlingen. Några uttryckliga lagregler, som reglerade hur detta skulle gå till, fanns från början inte men tillkom genom en ändring fr o m 1988 av 45 kap. 13 § RB.

Det planeringsmöte som hölls den 19 april 1990 var enligt min mening ett sådant sammanträde som avses i 45 kap. 13 § första stycket RB. I denna paragraf hänvisas till 15 § i samma kapitel om hur kallelser skall ske till sammanträdet. I 21 kap. 2 § RB stadgas att misstänkt är skyldig att infinna sig personligen till förberedelsesammanträde i brottmål om rätten menar att hans närvaro kan antas främja syftet med sammanträdet. I detta fall har rätten närmast gjort en motsatt bedömning och bestämt att endast försvararen för Hans Holmér fick vara närvarande.

Enligt min mening måste det finnas särskilt lagstöd, om en misstänkt skall kunna utestängas från ett sammanträde av förevarande art. Sådant lagstöd finns inte. Jag har alltså uppfattningen att Hans Holmér, när han begärde det, personligen skulle ha fått vara med vid sammanträdet.

## 2.3 Rättslig reglering

Enligt huvudregeln skall en domstolsförhandling vara offentlig (2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen och 5 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken [RB]). Rätten kan emellertid under vissa förutsättningar förordna att en förhandling helt eller delvis skall hållas inom stängda dörrar (5 kap. 1 § andra—fjärde styckena RB).

Av förarbetena till rättegångsbalken framgår att med uttrycket förhandling avses handläggning vid alla sådana tillfällen då en part eller annan får närvara inför rätten eller annars då bevis skall upptas av rätten (SOU 1938:44 s. 109).

I brottmål är alltid den som utpekas i stämningsansökningen part på svarandesidan. Den misstänkte — varmed i detta sammanhang avses såväl den som misstänks för en gärning som den som har åtalats för ett brott — får alltid själv föra sin talan (21 kap. 1 § första stycket första meningen RB). Han har å andra sidan en ovillkorlig rätt att biträdas av försvarare vid förberedande och utförande av sin talan (21 kap. 3 § första stycket RB).

Rätten får i brottmål hålla sammanträde för förberedelse med parter och andra som berörs om det finns särskilda skäl (45 kap. 13 § första stycket RB). För kallelser till ett sådant sammanträde gäller samma regler som för kallelser till en huvudförhandling. Enligt dessa regler skall den tilltalade kallas i stämningen eller i en särskild kallelse. Skall han infinna sig personligen eller krävs det att han på annat sätt är närvarande, skall rätten förelägga honom vite (45 kap. 15 § andra stycket RB).

Den misstänktes skyldighet att inställa sig personligen vid ett sammanträde inför rätten regleras i 21 kap. 2 § RB. Vid ett sammanträde för förberedelse och vid annan förhandling är han skyldig att infinna sig personligen om hans närvaro kan antas främja syftet med sammanträdet (tredje stycket).

Frågan om vad som är särskilda skäl för ett förberedelsesammanträde behandlas i proposition 1986/87:89 s. 232 f.

Med detta avses att det måste finnas ett starkt behov av att parterna före huvudförhandlingen träffas under rättens ledning. Det kan gälla att fastställa i vilka hänseenden parterna har olika uppfattning rörande olika moment i den åtalade gärningen; syftet med sammanträdet är i detta fall att argumentering och bevisning vid huvudförhandlingen skall kunna begränsas till de kontroversiella punkterna. Ett sammanträde kan emellertid också behövas för att diskutera mer formella frågor, framför allt den tidsmässiga uppläggningen av en långvarig huvudförhandling.

Det bör betonas att det inte alltid är nödvändigt att kalla alla parter till ett förberedelsesammanträde. Det saknas t.ex. anledning att kalla en medtilltalad som inte alls berörs av den åtalspunkt som är orsaken till att sammanträdet hålls. Vidare är det i många fall onödigt att ålägga parterna personlig inställelseskyldighet vid ett förberedelsesammanträde... Vid t.ex. ett planeringssammanträde är det i allmänhet tillräckligt att åklagaren och försvararna är närvarande.

## 2.4 Bedömning

Inför en huvudförhandling i brottmål måste olika förberedelseåtgärder vidtas från rättens sida. De flesta av dessa kräver inte något sammanträde med parterna utan kan utföras av rätten på egen hand enligt reglerna i 45 kap. RB.

Rättegångsbalken gör skillnad mellan förhandlingar och annan handläggning. Som framgår av det föregående utgör varje handläggning vid sådana tillfällen när parter eller andra får vara närvarande inför rätten eller när bevis skall tas upp av rätten en förhandling.

Ingvar Gunnarson har beskrivit sammanträdet den 19 april 1990 som ett planeringsmöte men förklarat att det inte var fråga om ett sådant sammanträde som avses i 45 kap. 13 § RB. Om man ser till vad som faktiskt avhandlades — nämligen enligt en "PM vid planeringssammanträde" tidsplan, bevisuppgifter och offentlighet vid huvudförhandlingen — stämmer detta emellertid väl överens med vad som skall behandlas vid ett sammanträde enligt detta lagrum. Det är också uppenbart att det fanns ett påtagligt behov av att dryfta sådana frågor i det aktuella målet. Någon annan form för ett planeringsmöte än ett sammanträde enligt 45 kap. 13 § RB har lagstiftaren inte anvisat.

Det kan inte råda något tvivel om att ett sammanträde av det aktuella slaget utgör en förhandling i rättegångsbalkens mening. Att lagstiftaren har varit av denna uppfattning framgår redan av att det i 21 kap. 2 § tredje stycket RB talas om sammanträde för förberedelse och "annan förhandling".

Av reglerna i 5 kap. 1 § RB följer att en förhandling är offentlig om rätten inte har förordnat att den skall hållas inom stängda dörrar. Protokollet utvisar inte att något sådant förordnande skulle ha meddelats vid sammanträdet. Inte heller kan Ingvar Gunnarsons besked till Hans Holmér och dennes försvarare att Hans Holmér inte fick vara närvarande betraktas som ett förordnande om stängda dörrar. Av utredningen framgår således inte annat än att huvudregeln om förhandlingsoffentlighet var tillämplig vid tillfället. I tingsrättens remissvar har denna aspekt inte diskuterats. Med hänsyn till att det enligt Ingvar Gunnarsons uppfattning inte var fråga om någon förhandling i rättegångsbalkens mening, framstår det emellertid som troligt att sekretessfrågan inte har varit föremål för några närmare överväganden från tingsrättens sida. Jag har inte något underlag för att uttala mig i frågan i vad mån det hade varit möjligt att med stöd av bestämmelserna i 5 kap. 1 § RB förordna att sammanträdet skulle äga rum inom stängda dörrar.

Eftersom det således får anses ha varit fråga om en offentlig förhandling, hade Hans Holmér — liksom vilken annan intresserad person som helst — redan av detta skäl rätt att närvara vid sammanträdet.

Som nyss har nämnts skall den misstänkte kallas till ett förberedelsesammanträde i brottmål (45 kap. 13 och 15 §§ RB). Det stod således under alla förhållanden i strid med gällande regler att kalla endast försvararna, Holger Romander och åklagaren till sammanträdet. Det framstår enligt min mening som självklart att rättens skyldighet att kalla den misstänkte till sammanträdet motsvaras av en rätt för denne att närvara vid detta. Jag vill också erinra om bestämmelsen i 21 kap. 1 § RB att den misstänkte alltid själv får föra sin talan. Det kan tilläggas att en försvarare inte har samma behörighet som ett ombud att företräda sin huvudman.

Enligt rättegångsbalken får en part visas ut från rättssalen under vissa särskilt angivna förutsättningar. Detta får ske om parten är störande vid förhandlingen (5 kap. 9 § första stycket RB) eller om ett vittne, en part eller en målsägande som inte för talan av rädsla eller annan orsak inte fritt kan berätta på grund av att parten är närvarande under förhöret (36 kap. 18 § och 37 kap. 3 § RB). Till frågan om reglerna i 5 kap. 1 § RB ger rätten möjlighet att visa ut en part återkommer jag i ett senare avsnitt. Det är i detta sammanhang tillräckligt att konstatera att det har ansetts vara nödvändigt att uttryckligen lagreglera möjligheterna att visa ut en part.

Man kan sammanfattningsvis konstatera att det visserligen inte finns någon regel i rättegångsbalken som direkt slår fast att den misstänkte har rätt att närvara när en förhandling som rör åtalet mot honom hålls, men att skälet till detta uppenbarligen är att denna rätt har ansetts vara så självklar att det är tillräckligt att den indirekt kommer till uttryck genom olika regler i rättegångsbalken.

Av det som sagts följer att tingsrätten handlade felaktigt när den utestängde Hans Holmér från sammanträdet.

## 3 Målsägandenas rätt att få ut sekretessbelagt material ur förundersökningen

### 3.1 Rättegången vid Stockholms tingsrätt

Kort tid innan huvudförhandlingen i Stockholms tingsrätt skulle inledas anmälde målsägandena med det tidigare nämnda undantaget att de biträdde åtalet, var och en avseende den eller de åtalspunkter som berörde honom eller henne själv. I samband med detta begärde de genom sina ombud att få ut de sekretessbelagda avsnitten i förundersökningsprotokollet eller delar av dessa.

Under huvudförhandlingens första dag den 3 september 1990 meddelade tingsrätten med anledning av framställningarna ett beslut av följande innehåll:

Först kan sägas att målsäganden endast kan göra anspråk på att få ut material ifråga om de åtalspunkter som han berörs av.

I ett mål utan sekretessfrågor är det naturligt att en målsägande som biträder åtalet får del av förundersökningen i dess helhet. Detta kan motiveras med att det är väsentligt för en målsägande att kunna bedöma åklagarens möjlighet att vinna bifall till åtalet och om någon ytterligare utredning behövs tas in i målet eller ej.

I detta mål omfattas den del av förundersökningen, som målsägandena vill få tillgång till, av s.k. kvalificerad sekretess. Den del av de bestämmelser som reglerar möjligheten att få del av sådant material finns i 14 kap. 5 § sekretesslagen. Där anges bl.a. att sekretess inte hindrar att part i målet tar del av handling eller annat material i målet. Vidare sägs att handling eller annat material dock inte får lämnas ut, i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådant fall skall domstolen, enligt samma bestämmelse, på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda. I andra

stycket av samma paragraf sägs följande: Sekretessen hindrar aldrig att part i mål eller ärende tar del av dom eller beslut i målet eller ärendet. Inte heller innebär sekretess begränsning i parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande av mål eller ärende. — I 14 kap. 10 § ges domstolen möjlighet att upprätta förbehåll som inskränker rätten för enskild part att utnyttja uppgiften och lämna uppgifter vidare.

Tingsrätten anser att det material som målsägandena begärt att få ut innehåller uppgifter som det av hänsyn till allmänt och enskilt intresse är av synnerlig vikt att de inte röjs. Därför lämnas de begärda handlingarna inte ut. När detta är fallet skall tingsrätten, om det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda, lämna målsägandena upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att de skall kunna ta tillvara sin rätt. Tingsrätten förordnar att var och en av målsägandena skall få del av material som han berörs av i den utsträckning som det åberopas av åklagaren eller tilltalad. Upplysning om vad sådant material innehåller lämnas genom att uppgift ur handlingarna föredras inom stängda dörrar i berörd målsägandes närvaro allteftersom huvudförhandlingen pågår. I den mån utlämnande av namn eller annan uppgift på person skulle innebära allvarlig fara för dennes liv skall utlämnande dock inte ske.

Mot detta beslut får talan föras endast i samband med dom eller slutligt beslut i målet.

## 3.2 Rättegången i Svea hovrätt

Målsägandena överklagade tingsrättens dom och — med undantag av makarna Touma — även tingsrättens beslut av den 3 september 1990. De yrkade därvid att få ut allt sekretessbelagt material i målet eller visst bestämt material (Mehmet Mercan). Den sistnämnde utvidgade senare sin begäran till att avse allt sekretessbelagt material i målet. Svea hovrätt meddelade den 15 juli 1991 ett beslut av följande innehåll:

På de av tingsrätten anförda skälen lämnar hovrätten yrkandena samt Mehmet Mercans i hovrätten framställda begäran utan bifall.

Hovrätten kommer senare att ta ställning till när och i vad mån hovrätten kan lämna målsägandena upplysning om vad materialet innehåller.

Hovrättens beslut får inte överklagas särskilt.

Senare under målets handläggning i hovrätten begärde Mehmet Mercan att få ut Hans Holmérs bevisuppgift. Svea hovrätt meddelade den 23 december 1992 ett beslut av följande innehåll:

Då det av hänsyn till allmänt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs lämnar hovrätten — i enlighet med hovrättens beslut den 15 juli 1991 — Mehmet Mercans begäran utan bifall.

Hovrättens beslut får inte överklagas särskilt.

I JO:s remisspromemoria anfördes följande:

Domstolarna har haft att ta ställning till en begäran från målsägandena — som hade ställning som parter — att få del av de sekretessbelagda delarna av förundersökningsprotokollet i målet. Målsägandena hade inte närmare angett grunden för sin begäran.

En grundläggande fråga är mot bakgrund av bestämmelsen i 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen (SekrL) hur de båda regelsystemen — rättegångsbalkens och sekretesslagens — förhåller sig till varandra. Skall en framställning av en part att få del av en handling prövas enligt endera av regelsystemen eller båda? Frågan har betydelse bl.a. av det skälet att fullföljdsreglerna är olika (jfr 15 kap. 7 § andra stycket SekrL med 49 kap. 8 § och 54 kap. 3 § RB).

Domstolarnas beslut innebar en vägran att lämna ut förundersökningsprotokollets sekretessbelagda delar. Grunden angavs vara att materialet innehöll uppgifter som det av hänsyn till allmänt och enskilt intresse var av synnerlig vikt att de inte röjdes dvs. en sekretessregel. Den fullföljdshänvisning som gavs var att talan fick föras först i samband med talan mot dom eller beslut i målet och inte genom besvär. Vilken prövning har rätten gjort; enligt båda regelsystemen eller enligt endera?

Som tingsrätten har anfört får en parts rätt att enligt RB få del av alla omständigheter som läggs till grund för rättens avgörande inte begränsas av sekretess. Enligt beslutet skulle var och en av målsägandena därför få del av material som han berördes av i den utsträckning som det åberopades av åklagaren eller de tilltalade. Tingsrätten gjorde dock ett förbehåll i beslutet för utlämnande av namn och annan uppgift på person som skulle innebära allvarlig fara för dennes liv. Har rätten därmed tagit ställning till och funnit att sistnämnda uppgifter inte var sådana omständigheter som skulle komma att läggas till grund för avgörandet i målet? Vilken rättsregel har tillämpats till stöd för förbehållet?

Beslutet innebar vidare att målsägandena skulle lämnas upplysning om de sekretessbelagda uppgifterna genom föredragning inom stängda dörrar allteftersom huvudförhandlingen fortskred. Även denna formulering faller tillbaka på ordalydelsen i 14 kap. 5 § SekrL. Har rätten prövat om rättegångsbalken i detta avseende ger en målsägande en vidare rätt att få del av sekretessbelagda uppgifter som åberopats av part än vad sekretesslagen ger? Vilken processuell norm har i så fall tillämpats?

Från Stockholms tingsrätt och Svea hovrätt begärdes yttrande över vad som tagits upp i detta avsnitt.

*Ingvar Gunnarson och Hans Björkegren*

Inledningsvis vill jag i korthet ange den bakgrund mot vilken tingsrättens beslut i sekretessfrågor måste ses.

Samtliga de i målet aktuella målsägandena hade varit föremål för utredningar inom polisens säkerhetsavdelning. De hade också varit underkastade telefonkontroll enligt terroristlagen. Flera av dem hade "terroriststämplats" av regeringen och ålagts kommunarrest. Stora delar av den bevisning åklagaren åberopade i målet var underkastad kvalificerad sekretess enligt 2 kap. 2 § sekretesslagen. Åberopade vittnen utgjordes bl.a. av dels säkerhetspoliser, som i tjänsten bedrivit spaning på målsägandena och dels tolkar som biträtt säkerhetspolisen och som var landsmän till målsägandena. Eftersom säkerhetspolisen ingår som en del av totalförsvaret och skulle kunna skadas genom att identiteten på bl.a. spanare och tolkar avslöjades, var även identitetsuppgifterna hemliga enligt nämnda lagrum. Härtill kom att dessa vittnen hyste rädsla för att, om deras identitet avslöjades för målsägandena, detta kunde innebära att de och deras familjer utsattes för terroristaktioner. I målet förelåg sålunda den unika situation att höga polisbefäl ställts under åtal för otillåtna spaningsmetoder vidtagna mot bl.a. terroriststämplade personer, vilka såsom målsägande biträdde åtalet och alltså kom att inta ställning av parter på åklagarens sida.

Tingsrättens beslut fattades under huvudförhandlingen i ett inledande skede. Beslutet gällde en begäran av målsägandena att få ta del av sekretessbelagt material och då — såvitt man kunde förstå — både sådant som åberopades som skriftlig bevisning och sådant som inte åberopades men som ingick i förundersökningen. Som framgår av beslutets lydelse har detta grundats på bestämmelser i sekretesslagen, som enligt 14 kap. 5 § ger visst utrymme för att material inte lämnas ut till part. Rättegångsbalken saknar regler i detta hänseende, vilket torde innebära att sekretesslagen är exklusivt tillämplig vid avgörandet av denna fråga. Detta innebär inte att i detta tidiga skede någon slutlig ställning tagits till huruvida det begärda materialet avsåg omständigheter som skulle läggas till grund för avgörandet i sak. Grundprincipen att part skall få kännedom om alla sådana omständigheter skulle upprätthållas. Sättet att presentera omständigheterna influerades däremot av den kvalificerade sekretess som rådde och av den risk för annans liv som hade angetts som högst påtaglig i vissa fall. Ett sätt att minska risken för att sekretessen äventyrades var att vissa personers namn inte angavs i klartext. Även om man skulle komma till uppfattningen att vetskap om namnet på en sådan person inte skulle vara någon omständighet som inverkade på saken, var det avgörande för ställningstagandet att ett röjande av identiteten kunde innebära fara för någons liv. Beträffande fullföljdshänvisningen föll det mig aldrig in att andra bestämmelser än rättegångsbalkens skulle tillämpas. Det anges för övrigt i 15 kap. 7 § andra stycket sekretesslagen att vid överklagande i tingsrätts beslut tillämpas i övrigt bestämmelserna i rättegångsbalken om besvär.

*Carl-Anton Spak*

Rättegångsbalkens regelsystem tar enligt min uppfattning över sekretesslagens regler på det sätt att vid allmän domstol parts rätt att få ta del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörandet av ett mål inte kan begränsas ens då uppgift på person skulle innebära allvarlig fara för dennes eller annans liv. Problemställningen liknar

den som brukar tas upp i samband med under senare tid flera gånger återkommande men i vart fall hittills avvisade förslag om s.k. hemliga vittnen.

Om fråga om utlämnande av allmän handling berör ett vid tingsrätt anhängigt mål eller ärende i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet skall enligt 15 kap. 7 § andra stycket sekretesslagen överklagande ske till hovrätt. Det finns alltså inte någon situation beträffande anhängiga mål och ärenden då ett överklagande skall ske till kammarrätt. Detta innebär bl.a. att enligt 49 kap. 8 § RB talan mot beslut att inte utlämna allmän handling får ske först i samband med dom eller slutligt beslut. Jag skulle vilja sätta i fråga om det inte vore bättre att ha en fullföljdsregel av motsvarande innebörd som i 49 kap. 3 § RB, vilket då skulle innebära att rätten med hänsyn till omständigheterna kan välja, om talan skall få föras särskilt eller endast i samband med talan mot dom eller slutligt beslut.

### 3.5 Svea hovrätts remissvar

Hovrätten anförde som en allmän inledning till sitt yttrande följande.

Under målets handläggning krävdes vid ett ganska stort antal tillfällen ställningstaganden i olika sekretessfrågor. Inte så sällan var dessa frågor intrikata. Till grund för hovrättens ställningstaganden låg därvid föredragningar av Gent Jansson. Denne hade därvid ofta gjort ingående rättsutredningar. Tyvärr finns dessa inte i behåll mer än i några avseenden som inte avser de frågor som JO ställer i promemorian. Det mesta av hovrättens arbetsmaterial, av typ anteckningar från huvudförhandlingen, föredragnings- och handläggningspromemorior, hade förstörts innan JO:s begäran om yttrande kom in till hovrätten.

De synpunkter som lämnas i det följande på de frågor som JO ställer har därför utarbetats utan tillgång till de promemorior som fanns vid handläggningen och har således krävt en förnyad genomgång av gällande lagstiftning, dess förarbeten och den rättsvetenskapliga litteraturen på området.

Beträffande målsägandenas rätt att få ut sekretessbelagda avsnitt ur förundersökningsprotokollet anförde hovrätten följande.

#### Inledning

I och med införandet av sekretesslagen (1980:100) genomfördes ett system som innebär att all handlingssekretess hos domstol är materiellt reglerad i sekretesslagen eller i lag till vilken sekretesslagen hänvisar (prop. 1979/80:2 Del A, s. 92 ff).

Så länge handläggningen i en domstol är skriftlig särbehandlas i princip inte domstolarna i sekretesshänseende jämfört med andra myndigheter. Om sekretessbelagda uppgifter förekommer i ett mål hos en domstol skall domstolen behandla dessa uppgifter på samma sätt som andra myndigheter i motsvarande situation (se Corell m.fl., Sekretesslagen, tredje uppl. s. 55).

Det är emellertid en grundläggande princip i svensk rätt att den som är part i ett mål skall ha rätt att ta del av allt material i målet. Denna princip har ansetts så självklar att den inte direkt uttryckts i rättegångsbalken (RB); den kan däremot indirekt utläsas av ett flertal regler (jfr prop. 1986/87:89 s. 145).

I 14 kap. 5 § sekretesslagen finns regler om parts rätt till insyn i mål och ärende. I paragrafen anges att sekretess som huvudregel viker för en parts rätt till insyn i handläggningen och det anges hur långt sekretesskraven efterges (Corell m.fl., a.a. s. 404). Av paragrafens andra

stycke andra meningen följer att oavsett sekretess har en part alltid rätt att ta del av alla omständigheter som domstolen grundar sitt avgörande på. Denna rätt innebär emellertid i och för sig inte en obetingad rätt för parten att till sig få utlämnad en handling vari upptas sådana omständigheter som nu sagts.

Hovrätten vill i sammanhanget hänvisa till den genomgång av innehållet i gällande rätt i frågor om parts rätt till insyn som dåvarande justitieministern gav uttryck för i proposition 1986/87:89 s. 144 ff med anledning av en framställning från Överbefälhavaren, där denne pekat på att de nuvarande process- och sekretessreglerna ger upphov till vissa problem när det gäller bekämpandet av brott mot rikets säkerhet. Av vad som anförs i propositionen om tillämpningen av 14 kap. 5 § sekretesslagen framgår bl.a. att en parts rätt att vid åtal få ta del av förundersökningsprotokollet inte omfattar en rätt att få del av sekretessbelagda uppgifter som kommit fram under förundersökningen och återfinns i andra handlingar än protokoll eller anteckningar, i den mån det är av synnerlig vikt att uppgifterna inte röjs. Om emellertid material som getts in till domstolen åberopas som bevis och på så sätt blir processmaterial, blir 14 kap. 5 § andra stycket tillämpligt och parten har en ovillkorlig rätt att få del av det. För uppgifter som utgör del av processmaterial viker således sekretessen till förmån för partsinsynen.

Detta medför, som JO också konstaterat i ett beslut den 8 oktober 1992, dnr 1124-1991, att en parts rätt att få del av s.k. kvalificerat hemliga handlingar blir beroende av vad som enligt rättegångsbalken gäller för olika situationer under förfarandet.

## Hovrättens handläggning

Som framgår av beslutet den 15 juli 1991 har hovrätten funnit att ett utlämnande inte kunde ske samt angett att hovrätten ännu inte tagit ställning till i vilken utsträckning upplysningar senare skulle lämnas. Härvid är att beakta att det skriftliga materialet var synnerligen omfattande och att det på detta stadium inte var slutgiltigt avgjort vad som skulle förekomma vid hovrättens huvudförhandling och som enligt 30 kap. 2 § RB skulle komma att ligga till grund för domen. I juli 1991 var det således ännu inte möjligt att fullständigt ta ställning till i vilken omfattning det kvalificerat hemliga materialet skulle komma att utgöra processmaterial.

Även i hovrättens beslut den 23 december 1991 har ställning endast tagits till frågan om utlämnande. Hovrätten har därvid inte uttalat sig i frågan om målsägandens rätt i övrigt att få upplysningar om innehållet i handlingen. Av hovrättens beslut den 7 januari 1992 i anledning av genomgång av skriftlig bevisning framgår emellertid att hovrätten funnit att målsägandens ombud (målsäganden var inte personligen närvarande) i princip hade rätt att ta del av bl.a. det material som beslutet den 23 december 1991 avsåg.

## Hovrättens synpunkter

Inte i något av besluten den 15 juli och den 23 december har hovrätten slutligt tagit ställning till målsägandens rätt att ta del av processmaterialet. Hovrätten har dock funnit att de aktuella handlingarna inte kunde lämnas ut till målsägandena. Frågan om parts rätt att få ta del av samtliga omständigheter som läggs till grund för avgörandet i målet har således efter besluten stått kvar att lösa.

Det material som målsägandena begärde att få ut i målet utgjordes av handlingar av synnerlig betydelse för rikets säkerhet. Enligt 7 § sekretessförordningen (1980:657) får prövning av utlämnande av såda-

na handlingar endast ske i en särskilt bestämd ordning. Innehållet i denna paragraf grundas på 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen (TF) som i sitt andra stycke anger att i fråga om handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet kan genom förordning föreskrivas att endast viss myndighet får pröva frågan om utlämnande. Denna bestämmelse är ett undantag från den i samma stadgande angivna huvudregeln om att en begäran att få ta del av en allmän handling prövas av den förvarande myndigheten. En erinran om förhållandet finns i 2 kap. 3 § sekretesslagen.

Som utgångspunkt gäller således att en domstol inte har att själv ta ställning till frågor om utlämnande av kvalificerat hemliga handlingar. I fråga om parter är ramarna emellertid vidare. I och för sig har inte ens en part en ovillkorlig rätt att få alla handlingar i ett mål utlämnade till sig. Detta hindrar inte att, om RB tillerkänner en part rättigheter som går utöver vad som kan gälla på grund av sekretess, så gäller RB. Denna relation mellan sekretesslagen och RB framgår av 14 kap. 5 § sekretesslagen och är tydliggjord i ovan beskrivna proposition 1986/87:89. Frågan om en part har rätt att ta del av processmaterial är förbehållen domstolen att avgöra. Domstolens ställningstagande i frågan skall göras med utgångspunkt i RB:s regelsystem. Som framgått ovan är en parts rätt till insyn inte alltid direkt reglerad i RB men insynen anses ändå utgöra en grund för processlagstiftningen.

Slutsatsen av det nyss sagda är att när hovrätten prövar parts rätt att få del av processmaterial torde prövningen ske utifrån vad RB innehåller och fullföljdshänvisning skall också ges utifrån RB:s regelsystem. Självklart sker detta mot bakgrund av den hänvisning till RB som är given i 14 kap. 5 § sekretesslagen. Detta överensstämmer med hovrättens beslut i juli och december 1991.

Den av JO ställda frågan om "rättegångsbalken i detta avseende ger en målsägande en vidare rätt att få del av sekretessbelagda uppgifter som åberopats av part än vad sekretesslagen ger" är inte helt lätt att tyda. Hovrätten för sin del kan konstatera att en parts rätt att ta del av allt processmaterial i målet bygger på RB, men denna rätt är också direkt förutsatt i sekretesslagen (14:5). Sekretesslagen ger stöd för ett vidare uppgiftslämnande från domstolen till en part, om detta — direkt eller indirekt — har stöd i RB. Det är således den rätt till insyn som RB kan anses ge en part som avgör om sekretessen skall få vika eller inte.

## 3.6 Rättslig reglering

I detta avsnitt görs en förhållandevis omfattande genomgång av regler som har betydelse för frågan om partsinsyn i brottmål. Genomgången har betydelse även för kommande avsnitt av detta beslut.

### *Rättegångsbalkens regler om partsinsyn i brottmål*

Rättegångsordningen för brottmål enligt rättegångsbalken bygger på principerna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration. Dessa innebär att processmaterialet skall läggas fram muntligen vid en förhandling som sker i ett sammanhang och att avgörandet skall grundas omedelbart på vad som har förekommit vid denna. Till förhandlingen skall parterna som regel kallas. I Processlagberedningens förslag till rättegångsbalk, motiv m.m. sägs bl.a. att en dom i brottmål i regel inte bör grundas på annat material än sådant som har lagts fram för rätten i den tilltalades närvaro (SOU 1938:44 s. 481, se även s. 22 f.).

De nu nämnda principerna avspeglas i olika regler i rättegångsbalken. Hålls huvudförhandling, skall domen grundas på vad som har förekommit under förhandlingen (30 kap. 2 §). Till förhandlingen skall kallas åklagaren, den tilltalade och en målsägande som för talan eller som skall höras i anledning av åklagarens talan (45 kap. 15 §). Förhandlingen skall vara muntlig och under denna skall målsäganden och den tilltalade höras och övrig bevisning tas upp (46 kap. 5 och 6 §§). Vittnen skall höras muntligen (36 kap. 16 §). Är parterna närvarande under huvudförhandlingen får de på detta sätt del av allt material som domen i målet kommer att grundas på.

I rättegångsbalken finns dessutom regler om kommunikation av vissa handlingar innan en huvudförhandling hålls. Så snart åtal har beslutats, har den tilltalade rätt att få en kopia av förundersökningsprotokollet (23 kap. 21 § fjärde stycket). Vidare skall stämningsansökningen och de till denna fogade handlingar som åklagaren vill åberopa som bevis delges den tilltalade (45 kap. 9 § andra stycket). Denne kan i sin tur föreläggas att uppge sin bevisning och ge in de skriftliga bevis som han åberopar (45 kap. 10 § tredje stycket). Det finns inte någon regel som säger att dessa handlingar skall delges åklagaren. Enligt Processlagberedningen bör denne underrättas, men det kan ske formlöst (SOU 1938:44 s. 474). Om en part vid huvudförhandlingen vill åberopa bevis som han inte tidigare har uppgett är han skyldig att omedelbart underrätta rätten och motparten om beviset och bevistemat (45 kap. 17 §).

Vad som nu har redovisats är de uttryckliga regler av betydelse i sammanhanget som återfinns i rättegångsbalken. Dessa avspeglar emellertid en grundläggande princip av innebörd att den som är part i ett mål inför allmän domstol skall ha rätt att ta del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörandet i målet. Denna princip, som kommer till uttryck i den regel i 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen som diskuteras i det följande, har ansetts så självklar att man inte har funnit det nödvändigt att uttryckligen slå fast den i rättegångsbalken (se prop. 1986/87:89 om ett reformerat tingsrättsförfarande s. 145).

*Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna*

Europakonventionen är sedan den 1 januari 1995 inkorporerad i svensk rätt. Den var dessförinnan inte direkt tillämplig vid våra domstolar, men den hade successivt fått allt större betydelse inom rättskipningen till följd av att Högsta domstolen i flera avgöranden hade tagit hänsyn till konventionen och Europadomstolens tillämpning av denna och därvid varit beredd att gå långt när det gällde att tillämpa svenska rättsregler på sådant sätt att man uppnår överensstämmelse med konventionens krav (Danelius, Mänskliga rättigheter, 5 uppl., s. 83).

Enligt artikel 6:1 i konventionen är envar, när det gäller prövning av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inom

skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som har upprättats enligt lag. Den som är anklagad för brott har enligt artikel 6:3 vissa minimirättigheter varav en är att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas mot honom samt att för egen räkning få vittnen inkallade och förhörda under samma förutsättningar (6:3 d).

Det är framför allt den i konventionen fastslagna rätten till en rättvis rättegång — "fair trial" — som är av intresse när man skall ta ställning till omfattningen av en parts rätt till insyn i processmaterialet. Utmärkande för en rättvis rättegång är att parterna är likställda i processen och att den ene således inte gynnas procedurmässigt på den andres bekostnad. Detta uttrycks genom användningen av termen "equality of arms" (a.a. s. 162). Europadomstolen har exempelvis ansett att det har förelegat ett brott mot konventionen när den tilltalade inte har fått närvara vid rättegången i samma utsträckning som åklagaren.

I rätten till en rättvis rättegång ingår också ett krav på ett kontradiktoriskt förfarande. Domstolen får inte till nackdel för en enskild part grunda sitt avgörande på bevisning eller information som denne inte har fått del av eller inte har fått tillfälle att bemöta (a.a. s. 164). Anonyma vittnen, dvs. personer vars identitet är okänd för den tilltalade, vilka inte någon gång under förfarandet har kunnat höras av försvaret har underkänts i Europadomstolens praxis (a.a. s. 166).

*Målsägandens åtalsrätt*

Målsäganden har enligt rättegångsbalken en subsidiär åtalsrätt som innefattar rätt att under vissa förutsättningar själv väcka åtal, biträda ett väckt åtal, överklaga en dom till högre rätt eller överta ett åtal (20 kap. 8 och 9 §§). Den målsägande som utnyttjar någon av dessa handlingsmöjligheter kommer att få ställning som part i brottmålet. Det viktigaste skälet för att tillerkänna målsäganden åtalsrätt är dennas kontrollfunktion (prop. 1981/82:41 s. 13 f.).

En målsägande som biträder åtalet blir part i målet vid sidan av åklagaren och har i stort sett samma processuella ställning som denne (Ekelöf, Rättegång II, 7:e uppl. s. 58). Han kan inte yrka ansvar för någon annan gärning än den som är föremål för åklagarens talan, men han kan för denna gärning framställa ett annat ansvarsyrkande än åklagaren (Gärde m.fl., Rättegångsbalken s. 246). Den subsidiära åtalsrätten ger i princip målsäganden fullständig möjlighet att följa en rättegång (Justitiedepartementets promemoria den 4 maj 1990 om vissa begränsningar i målsäganderätten s. 3).

Regeln i 36 kap. 9 § RB att ett vittne, om det inte finns särskilda skäl, inte får övervara förhandlingen innan förhöret med honom sker, gäller inte för målsäganden. Om målsäganden inte för talan i målet och det inte är olämpligt med hänsyn till omständigheterna, får rätten emellertid enligt 46 kap. 8 § RB bestämma att denne inte skall vara närvarande vid huvudförhandlingen innan han skall höras. Av detta kan man motsatsvis dra den slutsatsen att en målsägande som för talan i princip har rätt att vara närvarande vid hela huvudförhandlingen.

En målsägande som biträder ett åtal har, i motsats till vad som gäller i fråga om den tilltalade, inte getts en uttrycklig rätt att få kopior av förundersökningsprotokollet och den skriftliga bevisningen i målet. Det föreslogs nyligen i en departementspromemoria Ds 1993:29 att målsäganden skulle få rätt att få förundersökningsprotokollet men det förslaget har inte genomförts (se prop. 1993/94:143 s. 41 f.).

Ur Europakonventionen kan inte härledas någon åtalsrätt för målsäganden. Skulle lagstiftningen i en stat emellertid ge målsäganden en sådan rätt, har de i konventionen fastlagda garantierna för en rättvis och offentlig rättegång ansetts gälla också till förmån för målsäganden (se Justitiedepartementets promemoria den 27 juni 1990 angående proposition om vissa begränsningar i målsäganderätten s 4; jfr Danelius a.a. s. 159 om fallet Helmers mot Sverige som avsåg ett enskilt åtal och talan om skadestånd på grund av förtal).

*Förening av brottmål*

Ett åtal väcks för en viss gärning. Åtal som väcks mot flera för skilda brott får handläggas i en rättegång, om det är till fördel för utredningen (45 kap. 3 § första stycket RB).

*Tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen*

Den som önskar ta del av en allmän handling som får lämnas ut skall efter begäran få göra detta genast eller så snart det är möjligt. Handlingen skall tillhandahållas avgiftsfritt på stället och på ett sådant sätt att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas (2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen). Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att få en avskrift eller en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut mot att en fastställd avgift betalas. En begäran att få en sådan kopia skall behandlas skyndsamt (2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen).

Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen uppräknade intressen, bl.a. rikets säkerhet och intresset av att förebygga och beivra brott. Sådana begränsningar skall anges noga i en särskild lag eller i annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Den särskilda lag som avses är sekretesslagen (1980:100).

De materiella bestämmelserna om sekretess med hänsyn till Sveriges mellanfolkliga förbindelser, rikets säkerhet och intresset av att förebygga eller beivra brott finns i 2 kap. 1 och 2 §§ respektive 5 kap. 1 § sekretesslagen. För handlingar som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet och som innehåller uppgifter som är sekretessbelagda enligt 2 kap. 2 § eller 5 kap. 1 § sekretesslagen och angår polisens verksamhet för att hindra eller uppdaga brott som rör rikets säkerhet finns föreskrifter att chefen för Justitiedepartementet skall pröva frågor om utlämnande (2 kap. 14 § andra stycket tryckfrihetsförordningen och 7 § sekretessförordningen [1980:657]).

Sekretessbestämmelserna i 2 kap. 1 och 2 §§ och 5 kap. 1 § sekretesslagen är på grund av sin generella utformning direkt tillämpliga hos domstol (Corell m.fl., Kommentar till sekretesslagen, 3 uppl., s. 53 f.).

*14 kap. 5 § sekretesslagen*

I 14 kap. 5 § sekretesslagen regleras förhållandet mellan lagens bestämmelser om sekretess och den rätt till partsinsyn i domstolars och andra myndigheters handläggning av mål och ärenden som kan finnas föreskriven på annat håll.

Den i första stycket intagna huvudregeln är att sekretess inte hindrar att en part tar del av handlingar eller annat material i målet eller ärendet. Vissa undantag görs emellertid i första styckets andra och tredje meningar. Det föreskrivs där att material kan undanhållas en part i den mån det av hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagda uppgifter i materialet inte röjs. I sådana fall skall myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den mån det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda.

Enligt andra stycket hindrar sekretess aldrig att en part tar del av en dom eller ett beslut i målet eller ärendet. Inte heller innebär sekretess någon begränsning i en parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörandet av ett mål eller ärende.

Det första och — efter en lagändring den 1 juli 1991 — också det andra stycket tillämpas inte, om avvikande bestämmelser har meddelats i lag.

I propositionen till sekretesslagen anfördes bl.a. att föreskrifterna i 14 kap. 5 § inte reglerar myndigheternas *skyldighet* att lämna ut handlingar eller uppgifter i annan form. I paragrafen anges endast *att* sekretessen viker för en parts rätt till insyn i handläggningen *och hur* långt sekretesskraven efterges. Om en part är berättigad att få del av materialet på begäran eller vid kommunikation framgår av regler i annan lag eller av rättspraxis eller allmänna principer om förfarandet vid myndigheter. I 14 kap. 5 § är en sådan rätt förutsatt. De där intagna reglerna ger således inte någon ytterligare rätt till partsinsyn utöver den som är föreskriven på annat håll eller i övrigt gäller (prop. 1979/80:2 s. 333 f.; se även Hellners-Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 3 uppl., s. 172 med hänvisningar). Det bör emellertid påpekas att ett uttalande i proposition 1986/87:89 s. 146 och två avgöranden av Regeringsrätten (RÅ 1984 Ab 176 och 1989 Not 353) förefaller att ge uttryck för en något annorlunda syn på denna fråga. Jag återkommer till detta längre fram.

I fråga om förvaltningsärenden som avser myndighetsutövning är frågan om partsinsyn uttryckligen reglerad i förvaltningslagen (1986:223). En motsvarande reglering återfinns i förvaltningsprocesslagen (1971:291) såvitt gäller mål som handläggs enligt denna lag. Dessa

föreskrifter ger en part rätt att ta del av det som har tillförts ärendet eller målet med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen (16 § förvaltningslagen och 43 § förvaltningsprocesslagen). Detta innebär att en myndighet eller en förvaltningsdomstol undantagsvis kan grunda ett avgörande på en omständighet som parten inte alls har kännedom om eller som endast till en viss del är känd för honom. Det kan tilläggas att förvaltningslagens regel i 16 § om partsinsyn över huvud taget inte gäller inom polis- och åklagarmyndigheternas brottsbekämpande verksamhet (32 § förvaltningslagen).

En möjlighet av nu nämnt slag att undanhålla en part viss utredning har ansetts vara främmande för handläggningen vid allmän domstol och därför har bestämmelsen i 14 kap. 5 § andra stycket tillkommit (prop. 1979/80:2 s. 335). Denna regel innebär att bestämmelserna i första stycket inte är tillämpliga i fråga om en parts rätt enligt rättegångsbalken att ta del av sådana omständigheter som läggs till grund för avgörandet av ett mål eller ärende. Härav följer i sin tur att sekretesslagens regelsystem över huvud taget inte kan åberopas mot parten i detta hänseende.

När en sekretessbelagd uppgift med stöd av 14 kap. 5 § sekretesslagen lämnas till en enskild, får myndigheten ställa upp förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den (14 kap. 10 § sekretesslagen). Av vad som nyss har sagts om innebörden av bestämmelsen i 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen följer att det inte är möjligt att ställa upp ett sådant förbehåll i fråga om sådana omständigheter som en part har rätt att ta del av enligt rättegångsbalken. Vid exempelvis delgivning enligt 45 kap. 9 § RB med den tilltalade eller hans försvarare av åklagarens bevismaterial kan således inte något förbehåll ställas upp (JO 1993/94 s. 82 f.; jfr prop. 1986/87:89 s. 147).

*Överklagande*

De grundläggande reglerna om överklagande av en myndighets beslut i ett ärende om utlämnande av allmän handling finns i 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen. I princip får varje beslut överklagas som innebär att en begäran att få del av en handling avslås eller att en allmän handling lämnas ut med förbehåll som inskränker rätten att förfoga över den. De närmare reglerna om överklagande finns i 15 kap. 7 § sekretesslagen. Huvudregeln är att beslut av en myndighet överklagas hos kammarrätten. Har emellertid beslutet fattats av en tingsrätt och rör det en handling i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet skall det överklagas hos hovrätten. Motsvarande beslut av en hovrätt i ett ärende som har väckts där eller överklagats dit, överklagas hos Högsta domstolen. När en tingsrätts eller hovrätts beslut överklagas skall i övrigt bestämmelserna i rättegångsbalken om överklagande av beslut tillämpas. Denna hänvisning, som i paragrafens lydelse före den 1 oktober 1994 gällde balkens bestämmelser om besvär, innebär att reglerna i 52 kap. RB skall tillämpas.

Bestämmelserna i 15 kap. 7 § sekretesslagen har i sina huvuddrag överförts från 40 b § i 1937 års sekretesslag. Denna paragraf, som infördes den 1 januari 1978 byggde på ett förslag av Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (SOU 1975:22). I kommitténs betänkande anfördes bl.a. följande (s. 289 f.).

Det synes vad angår de allmänna domstolarna mindre lämpligt att behandla beslut i ärenden av förevarande slag (anm. om utlämnande av allmän handling), vilka ju är av judiciell natur, på annat sätt än beslut i övrigt av dessa domstolar. Här bör nu gällande besvärsordning behållas. Talan mot allmän underrätts beslut skall alltså fullföljas till vederbörande hovrätt och därifrån till HD. Beslut att vägra utlämnande kan i och för sig ha karaktär av beslut under rättegången. Det bör klart utsägas att dessa beslut skall behandlas som slutliga beslut, vilket innebär att besvärstiden är två veckor från dagen för underrättens beslut.

I enlighet härmed föreslog kommittén att det i 57 § i dess förslag till lag om allmänna handlingar skulle föreskrivas att ett beslut av en allmän domstol, varigenom en framställning om utlämnande av en allmän handling hade lämnats utan bifall, skulle överklagas enligt rättegångsbalkens regler om besvär över slutligt beslut.

Av ett propositionsuttalande (1977/78:38 s. 38) framgår att bestämmelsen i 40 b § i sak hade utformats enligt de riktlinjer som kommittén hade föreslagit.

Av hänvisningen i 15 kap. 7 § sekretesslagen till rättegångsbalkens regler om överklagande av beslut (tidigare besvär) följer bl.a. att en tingsrätts beslut i en fråga om utlämnande av allmän handling skall överklagas inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades eller, om beslutet inte meddelades vid en förhandling eller vid en tidpunkt som tillkännagivits vid en förhandling, från den dag då klaganden fick del av beslutet (52 kap. 1 § RB). Motsvarande gäller för överklagande av en hovrätts beslut, dock att tiden för överklagande i detta fall är fyra veckor (56 kap. 1 § RB).

Ett avslag på en begäran att få uppgifter enligt någon annan författning än tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen, t.ex. enligt rättegångsbalken eller förvaltningslagen kan inte överprövas med stöd av 15 kap. 7 § sekretesslagen (Corell m.fl. Kommentar till sekretesslagen 3 uppl. s. 404 f. och 444).

### 3.7 Bedömning

Jag har inte funnit skäl att ifrågasätta bedömningen att det i målet fanns uppgifter som omfattades av sekretess enligt 2 kap. 1 och 2 §§ och 5 kap. 1 § sekretesslagen och som var av synnerlig betydelse för rikets säkerhet. Jag utgår därför i det följande från att det förhöll sig på det viset.

Målsägandenas begäran att inför huvudförhandlingen få ut material i målet avsåg de sekretessbelagda delarna av förundersökningsprotokollet. Detta var omfattande och bestod av 19 delar och 6 bilagor. Det hade utarbetats i två versioner — en fullständig version och en version

i vilken det sekretesskyddade materialet hade uteslutits. I den hemliga delen av protokollet ingick material som åberopades som skriftlig bevisning.

*Är reglerna i 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen tillämpliga i ett brottmål?*

Tingsrätten har i sitt beslut att inte lämna ut hela förundersökningsprotokollet till målsägandena hänfört sig till bestämmelserna i 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen, och hovrätten har sedan i sitt beslut om samma sak hänvisat till tingsrättens motivering. Det finns därför anledning att säga någonting om möjligheterna att tillämpa detta lagrum i ett fall som det här aktuella.

Bestämmelserna i 14 kap. 5 § sekretesslagen kan lätt ge ett intryck av att slå fast principen om rätten till partsinsyn. Som har nämnts i det föregående framgår det emellertid av uttalanden i lagrummets förarbeten att avsikten inte har varit att reglera frågan om en myndighets skyldighet att lämna ut handlingar eller lämna upplysningar i annan form till en part. Paragrafen är i stället tänkt att uteslutande behandla frågan i vilken utsträckning sekretess viker för den rätt till insyn i handläggningen som en part kan ha till följd av regler på annat håll eller av allmänna principer om förfarandet vid myndigheter. Lagrummets funktion är således endast att anvisa en lösning i de fall där en regel om sekretess står mot en föreskrift eller rättsgrundsats om en parts rätt till insyn. När det gäller förfarandet vid allmän domstol har lagstiftaren valt att helt avstå från att låta sekretesslagens regler begränsa den rätt för en part att få del av processmaterial som uttryckligen eller underförstått följer av rättegångsbalkens regelsystem.

En något annorlunda syn på saken återfinns emellertid i ett avsnitt ur den flera gånger nämnda propositionen 1986/87:89 om ett reformerat tingsrättsförfarande (s. 146 mitten; ingår även i hovrättens remissvar och återges i JO 1993/94 s. 82).

En jämförelse mellan 14 kap. 5 § sekretesslagen och 23 kap. 21 § fjärde stycket RB leder till slutsatsen att en parts rätt att vid åtal ta del av förundersökningsprotokollet inte omfattar en rätt att få del av sekretessbelagda uppgifter, som kommit fram under förundersökningen och återfinns i andra handlingar än protokoll eller anteckningar, i den mån det är av synnerlig vikt att uppgifterna inte röjs. Om åklagaren ger in materialet med de sekretessbelagda uppgifterna till domstolen gäller till en början enbart 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen, dvs materialet får inte heller då lämnas ut till parten, i den mån det av hänsyn till något allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att uppgifterna inte röjs. Om materialet åberopas som bevis och på så sätt blir processmaterial träder dock andra stycket in och parten får en ovillkorlig rätt att ta del av det.

En utgångspunkt för det här återgivna resonemanget, som inte hänför sig till någon lagändring, är tydligen att 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen kan vara tillämplig i det straffprocessuella förfarandet i fråga om sådant material vid allmän domstol som inte är undantaget från sekretesslagens tillämpningsområde genom bestämmelsen i andra stycket. Av vad som nyss har sagts om innebörden av regleringen i

paragrafen följer att en förutsättning för att det skall förhålla sig på det sättet är att det utanför sekretesslagen finns bestämmelser eller allmänna rättsgrundsatser som slår fast en rätt till partsinsyn i det straffprocessuella förfarandet vid allmän domstol vid sidan av den rätt enligt rättegångsbalken som åsyftas i andra stycket.

I de tidigare nämnda rättsfallen från Regeringsrätten har uppenbarligen förutsatts att det föreligger en rätt till partsinsyn underkastad begränsningar enligt 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen hos polis- och åklagarmyndigheter i avslutade brottsutredningar vare sig dessa har lett till åtal och prövning i domstol eller inte.

Jag kan för egen del inte finna att det på det straffprocessuella området skulle föreligga någon annan skyldighet för en myndighet att lämna ut material till en part än den som uttryckligen eller underförstått följer av rättegångsbalken. Jag vill i detta sammanhang särskilt erinra om att det av 32 § förvaltningslagen följer att denna lags regler om partsinsyn inte är tillämpliga i den verksamhet hos polis och åklagare som regleras av rättegångsbalken. Förundersökningsförfarandet, som tillkom långt före den moderna förvaltningsprocessen, har av lagstiftaren setts uteslutande som ett faktiskt handlande och inte som ett ärende i sedvanlig bemärkelse (se SOU 1976:47 Färre brottmål s. 272).

Det kan då konstateras att en målsägande över huvud taget inte intar en partsställning i något skede av förundersökningsförfarandet och att rättegångsbalken inte heller innehåller någon regel om rätt för honom till insyn i utredningen under detta skede motsvarande den bestämmelse som för den misstänktes del är intagen i 23 kap. 18 § rättegångsbalken (se även 1993/94:JuU25 s. 18). Eftersom det således inte finns något rättsligt stöd för att tillerkänna målsäganden en rätt till partsinsyn under förundersökningen, kan han enligt min mening under denna del av det straffprocessuella förfarandet inte grunda en begäran om att få ta del av material på någonting annat än den i tryckfrihetsförordningen fastslagna rätten att ta del av allmänna handlingar.

Om målsäganden sedan uppträder som part i domstolsprocessen, har han uppenbarligen den rätt att ta del av material som enligt rättegångsbalken gäller för parter. Denna rätt kan som redan har nämnts över huvud taget inte begränsas med stöd av sekretesslagen, och bestämmelsen i 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen saknar av detta skäl intresse i sammanhanget. Det finns däremot inte någon grund för att hävda att rättegångsbalken, trots avsaknad av uttryckliga bestämmelser i saken, skulle ge målsäganden någon rätt till insyn i material hos domstolen utöver vad som följer av det regelsystem som åsyftas i 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen. I den mån målsäganden inte på grund av denna reglering har rätt till insyn i material hos domstolen, kan han därför enligt min uppfattning, lika litet som under förundersökningen, åberopa något annat stöd för att få tillgång till materialet än reglerna om rätten att ta del av allmänna handlingar.

Jag kan på motsvarande sätt inte finna något rättsligt stöd för att den tilltalade, utöver den insynsrätt som direkt framgår av rättegångsbalkens regler eller i övrigt avses i 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslag-

en, skulle ha rätt till någon form av partsinsyn i det straffprocessuella förfarandet vid allmän domstol som kan aktualisera en tillämpning av 14 kap. 5 § första stycket.

Jag har således en annan syn på möjligheterna att tillämpa bestämmelsen i 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen i det straffprocessuella förfarandet än vad som kommer till uttryck i domstolarnas beslut. Det är emellertid en allmän uppfattning att bestämmelserna i 14 kap. 5 § sekretesslagen är svåra att tolka och tillämpa. Som framgått kan man också möta motstridiga uppfattningar om innebörden av bestämmelserna.

*Hur långt sträcker sig rätten till partsinsyn enligt rättegångsbalken (14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen)?*

Av vad som nu har sagts framgår att avgörande för frågan om förundersökningsprotokollet skulle lämnas ut till målsägandena var vilken insyn som rättegångsbalken ger en målsägande som är part, dvs. vad som menas med hänvisningen i 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen till "en parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörandet av mål eller ärende".

Rättegångsbalken ser rättegången utifrån domstolens perspektiv och innehåller väsentligen handlingsregler riktade till denna. De rättigheter som tillkommer personer som uppträder inför rätten framgår ofta endast indirekt av bestämmelser som ger direktiv till domstolen i olika hänseenden. Detta gäller bl.a. frågan om rätten till partsinsyn. Som framgått av redovisningen för rättegångsbalkens regler finns det endast ett mycket litet antal regler som berör målsägandens insyn i brottmål jämfört med vad som är fallet i fråga om åklagaren och den tilltalade.

Man kan emellertid konstatera att rättegångsbalken tillerkänner målsäganden en partsställning vid sidan av åklagaren och att han är motpart till den tilltalade. Av detta får anses följa att målsäganden har samma rätt som åklagaren att åberopa bevisning och annan utredning och att närvara vid huvudförhandlingen. Det finns ingenting som tyder på att det skulle föreligga någon principiell skillnad mellan målsägandens partsrättigheter och de rättigheter som tillkommer övriga parter i en brottmålsrättegång.

Det framgår direkt av rättegångsbalken att målsäganden skall kallas till huvudförhandlingen. Som nyss nämnts framgår det indirekt av regeln i 46 kap. 8 § RB att en målsägande som för talan i princip har rätt att vara närvarande vid hela huvudförhandlingen. Han får därmed möjlighet att ta del av alla de omständigheter som sedan kommer att ligga till grund för domen i målet. Några uttryckliga regler om att skriftlig bevisning eller andra handlingar skall lämnas till parterna under detta skede av förfarandet finns emellertid inte.

När det gäller den tilltalade ger däremot olika regler i 45 kap. RB honom rätt att före huvudförhandlingen få del av stämningsansökan och åberopad skriftlig bevisning. Att han har rätt att få ett eget

exemplar av förundersökningsprotokollet framgår av 23 kap. 21 § fjärde stycket RB. Genom dessa regler garanteras att den tilltalade får möjlighet att förbereda sitt försvar.

Det är en vedertagen uppfattning att bestämmelsen i 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen sammanställd med rättegångsbalkens regler innebär att en kopia av förundersökningsprotokollet och stämningsansökan med bifogad skriftlig bevisning skall lämnas ut till den tilltalade även i den mån de omfattas av sekretess (jfr prop. 1986/87:89 s. 145—149). Den tilltalades rätt i fråga om det färdiga förundersökningsprotokollet sträcker sig således längre än den misstänktes rätt till insyn i förundersökningen enligt 23 kap. 18 § RB. Genom att regleringen har getts denna innebörd bidrar den till att förverkliga den princip om "equality of arms" mellan parterna som läggs fast i Europakonventionen.

Några regler som på motsvarande sätt ger en målsägande rätt till insyn i processmaterialet före huvudförhandlingen finns inte. Inte heller när det gäller åklagaren går regleringen lika långt vad gäller rätten att få del av bevisning som åberopas av en annan part. Parternas rättigheter i processen är således inte lagreglerade på ett likformigt sätt.

Av det som hittills sagts framgår att det inte är alldeles enkelt att konstatera vad som mer i detalj avses med hänvisningen i 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen till en parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla de omständigheter som läggs till grund för en dom. En fråga som tilldrar sig särskilt intresse i sammanhanget är i vilka fall det kan hävdas att rättegångsbalken ger parten en rätt att få ut en handling som finns hos rätten.

Jag vill här peka på ett notisfall från Högsta domstolen (NJA 1983 C 7) i vilket domstolen hade att överpröva ett beslut av hovrätten att inte lämna ut två förhörsprotokoll från förundersökningen till en person som hade häktats i sin frånvaro. Tingsrättens häktningsbeslut, som inte var verkställt, hade överklagats av den häktade, och hovrätten hade fordrat in förhörsprotokollen i besvärsmålet. I sitt beslut hänvisade Högsta domstolen till 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen och konstaterade att förhörsprotokollen var underkastade sekretess, att målet hade avgjorts på handlingarna i hovrätten, att förhörsprotokollen hade ingått i underlaget för hovrättens beslut och att den häktade därför fick anses berättigad att få del av de omständigheter som framgick av förhörsprotokollen, något som enligt Högsta domstolen lämpligen kunde ske genom att kopior av protokollen lämnades ut.

Man kan här inledningsvis konstatera att en misstänkt som begärs häktad får ställning som part vid domstolen genom reglerna i 24 kap. RB och att hans rätt till insyn inte rimligen kan grundas på något annat än vad som kan följa av rättegångsbalkens regelsystem. Det finns emellertid inte någon regel i rättegångsbalken som direkt tar sikte på frågan om rätt till partsinsyn för den som har häktats i sin frånvaro. Högsta domstolen har i sitt avgörande utgått från att den häktade hade en rätt att få del av beslutsunderlaget men uppehåller sig inte närmare vid vad som grundade denna rätt. Eftersom det i beslutet uttryckligen hänvisas till 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen kan man emeller-

tid dra den slutsatsen att Högsta domstolen har ansett att rätten till insyn följer av rättegångsbalken. Det finns anledning att särskilt notera att Högsta domstolen vid sitt ställningstagande till frågan om formen för insynen hänvisade till vad som framstod som lämpligt. Detta får anses innebära att Högsta domstolen ansåg att det ur de grundläggande principerna för det straffprocessuella förfarandet vid allmän domstol kunde härledas en på lämplighetsöverväganden grundad rätt för parten att i detta fall få ett eget exemplar av de aktuella handlingarna.

Detta avgörande ger på ett tydligt sätt uttryck för uppfattningen att man vid tolkningen av sekretesslagens hänvisning till partens insynsrätt enligt rättegångsbalken inte kan nöja sig med att se till balkens uttryckliga regler i ämnet utan att det också finns ett utrymme för mera principiella resonemang om omfattningen av partsinsynen med utgångspunkt i de allmänna rättssäkerhetskrav som kommer till uttryck bl.a. i Europakonventionen. En naturlig utgångspunkt för sådana resonemang är att partens rätt att få del av alla de omständigheter som domstolen har att döma över inte är underkastad några begränsningar men att ställningstagandet till hur denna rätt skall förverkligas i det särskilda fallet i viss utsträckning kan grundas på mera allmänna överväganden.

*Vilken rätt hade målsägandena att få ett fullständigt förundersökningsprotokoll?*

Det finns inte någon regel i rättegångsbalken som uttryckligen ger en målsägande som biträder ett åtal rätt att få tillgång till skriftligt material. De enda regler som berör frågan om målsägandens rätt till insyn är bestämmelsen i 45 kap. 15 § RB att en målsägande som för talan skall kallas till huvudförhandlingen, regeln i 46 kap. 8 § RB om möjligheterna att utestänga en målsägande som inte för talan från en del av huvudförhandlingen samt föreskriften i 45 kap. 17 § RB att en part skall underrätta rätten och motparten om bevis som han inte tidigare har uppgett men som han vill åberopa vid huvudförhandlingen. Någon mera utförlig reglering av målsägandens partsrättigheter finns inte. Det finns därför ett visst utrymme för olika uppfattningar om det närmare innehållet i målsägandens rätt till insyn.

Som framgått har en målsägande som för talan i målet rätt att vara närvarande vid huvudförhandlingen och på detta sätt ta del av alla omständigheter som domstolen skall döma över. Den princip om parternas likställighet i rättegången som har kommit till uttryck i Europadomstolens praxis och som ligger till grund också för rättegångsbalkens regelsystem får vidare anses innebära att målsäganden skall få tillgång till det skriftliga material som åberopas som bevisning i den utsträckning som krävs för att han skall kunna tillvarata sina intressen på samma sätt som övriga parter. I de fall där detta material har någon mera beaktansvärd omfattning är det uppenbarligen inte möjligt för en person att på ett godtagbart sätt följa med det som sker under en huvudförhandling utan att ha tillgång till egna kopior. För att målsäganden processuellt skall komma i samma läge som åklagaren

och den tilltalade måste han därför i sådana fall få tillgång till materialet före huvudförhandlingens början. Det står således enligt min uppfattning i bäst överensstämmelse med de principer som bär upp rättegångsordningen i brottmål att domstolen före huvudförhandlingen lämnar ut den åberopade skriftliga bevisningen till målsäganden med utgångspunkt i de bevisuppgifter som lämnas inför huvudförhandlingen.

Det är emellertid härmed inte sagt hur man skall behandla förundersökningsprotokollet i de delar detta inte innehåller material som åberopas som skriftlig bevisning. Förundersökningsprotokollet skall ges in till domstolen men är inte i sig processmaterial (45 kap. 7 § RB; Fitger, Rättegångsbalken, del 3 s. 45:22 f.). Visserligen kan där antecknade förhör med vittnen och andra personer på grund av reglerna i 36 kap. 16 § andra stycket och 46 kap. 6 § tredje stycket RB bli processmaterial genom att de får läsas eller spelas upp under huvudförhandlingen. Detta kan emellertid inte i sig medföra att förhörsprotokollen redan dessförinnan skall anses ingå i processmaterialet. Det är visserligen lättare att under pågående rättegång ta ställning till om ett vittnesförhör äger rum på ett adekvat sätt eller inte och att själv ställa frågor till vittnet, om man har tillgång till en utskrift av de uppgifter som vittnet har lämnat under förundersökningen. Man kan emellertid enligt min mening inte med fog hävda att målsägandens rätt till insyn enligt rättegångsbalken skulle sträcka sig längre än till att avse vad som har åberopats eller sedermera faktiskt lagts till grund för rättens avgörande.

Oavsett hur man vill bestämma den närmare omfattningen av målsägandens rätt till insyn saknas det således stöd för att hävda att material som visserligen finns i målet men som inte är processmaterial skulle omfattas av denna rätt. Bestämmelsen i 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen är därför inte tillämplig på sådant material. I den mån detta omfattas av sekretess — i det här aktuella fallet enligt 2 kap. 1 och 2 §§ och 5 kap 1 § sekretesslagen — består sekretessen gentemot målsäganden. Som framgått är inte heller bestämmelsen i 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen tillämplig på sådant material som inte är processmaterial.

Jag anser sammanfattningsvis att tingsrätten vid sin prövning av utlämnandefrågan borde ha utgått uteslutande från en uppfattning om vad som kan läsas ut av rättegångsbalkens regelsystem om målsägandens rätt till insyn i processmaterialet och — med denna uppfattning som utgångspunkt — ha tagit ställning till i vilken utsträckning material som ingick i de sekretessbelagda delarna av förundersökningsprotokollet skulle lämnas ut. Enligt min mening borde tingsrätten ha lämnat ut sådant material i protokollet som hade åberopats som skriftlig bevisning inför huvudförhandlingen. Under alla omständigheter kan konstateras att det däremot fanns grund för att anse att sådant sekretessbelagt material som inte hade åberopats som bevisning vid tidpunkten för tingsrättens beslut inte omfattades av målsägandens insynsrätt enligt rättegångsbalken och därför inte kunde lämnas ut med stöd av bestämmelsen i 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen.

Hovrätten hade på grund av målsägandenas överklagande av tingsrättens beslut att på motsvarande sätt pröva frågan om utlämnande av förundersökningsprotokollet. Vad som nu har anförts gäller därför i princip också i fråga om hovrättens beslut. En skillnad mellan de två beslutssituationerna var emellertid att en huvudförhandling redan hade hållits i målet när hovrätten skulle göra sin prövning. Enligt min mening borde hovrätten ha tillerkänt målsägandena egna kopior av det skriftliga material som hade åberopats och föredragits i tingsrätten i de delar det berörde var och en av dem.

Hovrätten fattade även ett beslut med anledning av en begäran från en av målsägandena att få ut Hans Holmérs bevisuppgift. I enlighet med den syn på målsägandens rätt att få tillgång till skriftlig bevisning som jag har redovisat i det föregående anser jag att de begärda handlingarna borde ha lämnats ut.

*Förbehållet att namn på person inte skulle lämnas ut*

I beslutet att inte lämna ut sekretessbelagt material uttalade tingsrätten att målsägandena, när de under huvudförhandlingens lopp fick del av sekretessbelagda uppgifter, inte skulle få kännedom om namn och andra personuppgifter i den mån utlämnandet av sådana uppgifter skulle innebära allvarlig fara för den berörde personens liv. I sitt beslut den 15 juli 1991 avslog hovrätten målsägandenas överklagande av tingsrättens beslut.

Av Ingvar Gunnarsons och Hans Björkegrens yttrande framgår att det avgörande motivet för förbehållet var omsorg om de berörda personernas säkerhet. Tingsrätten tog inte ställning till om uppgifterna var av sådant slag att målsägandena till följd av de grundläggande principerna för rättegångsförfarandet borde få kännedom om dem (jfr RH 1994:41).

Ingvar Gunnarson och Hans Björkegren har inte åberopat något rättsligt stöd för att på detta sätt begränsa målsägandenas insyn i det processmaterial som dessa enligt de allmänna principerna för rättegångsförfarandet hade rätt att ta del av. Hovrätten har i sitt yttrande inte närmare kommenterat förbehållet. Utformningen av detta ger närmast vid handen att domstolarna har ansett sig ha varit i något slags nödläge och att de därmed har haft rätt att sätta sig över vad som annars gäller för förfarandet. Det finns inte några belägg för att svensk rätt skulle erkänna en processuell nödrätt av detta slag. Det kan tilläggas att domstolarnas ställningstagande att namnen på vissa säkerhetspoliser och andra personer inte skulle avslöjas för målsägandena tycks ha varit grunden för åtgärden att i viss utsträckning begränsa målsägandenas rätt att vara närvarande vid huvudförhandlingarna. Jag återkommer till denna fråga längre fram i beslutet.

I remisserna till domstolarna berörs också frågan om vilka regler som gäller för överklagande av beslut i frågor om utlämnande av handlingar till en part i ett pågående mål.

Av förarbetena till 15 kap. 7 § sekretesslagen och motsvarande bestämmelse i 1937 års sekretesslag framgår att lagstiftarens avsikt har varit att ett beslut av en domstol att inte lämna ut en handling i fullföljdshänseende skall behandlas på samma sätt som ett slutligt beslut och som en följd av detta att reglerna i 52 kap. RB om besvär (numera överklagande av beslut) skall tilllämpas. Detta innebär för de allmänna domstolarnas del att överklagandetiden är tre respektive fyra veckor från beslutet eller i vissa fall från delgivning av beslutet (52 kap. 1 § och 56 kap. 1 § RB).

Domstolarnas fullföljdshänvisningar att överklagande fick ske först i samband med att dom eller beslut överklagades har uppenbarligen haft som utgångspunkt att det har ansetts vara fråga om beslut under rättegången. Med hänsyn till att besluten har fattats under hänvisning till sekretesslagens regler kan jag inte finna någon annan förklaring till valet av fullföljdshänvisning än att domstolarna inte har observerat att sekretesslagen inte bara allmänt hänvisar till rättegångsbalkens regler utan direkt pekar ut vilka överklaganderegler som skall tillämpas.

Det kan således konstateras att såväl tingsrätten som hovrätten gav en felaktig fullföljdshänvisning till besluten att inte lämna ut det fullständiga förundersökningsprotokollet till målsägandena.

Det finns i detta sammanhang anledning att mera allmänt gå in på frågan om förfarandet när en part i ett mål eller ärende vid en allmän domstol begär att få ut sekretessbelagda handlingar från domstolen.

Som framgått skall domstolen i en sådan situation först ta ställning till om parten har rätt att få del av handlingarna på grund av sin rätt till insyn enligt rättegångsbalken. Om domstolen kommer fram till att handlingarna omfattas av denna rätt skall handlingarna lämnas ut och överklagandefrågan blir aldrig aktuell.

Visar det sig däremot att domstolen finner att någon rätt till partsinsyn som innefattar rätt att ta del av innehållet i de aktuella handlingarna inte kan härledas ur rättegångsbalkens regelsystem, följer motsättningsvis av 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen att sekretessen gäller gentemot den part som har begärt handlingarna på samma sätt som mot vilken annan person som helst. Detta innebär att utlämnandefrågan skall bedömas uteslutande med utgångspunkt i tryckfrihetsförordningens föreskrifter om allmänna handlingars offentlighet och sekretesslagens regler om sekretess. Ett beslut att vägra lämna ut handlingarna skall således grundas på föreskrifterna i den sist nämnda lagen och beslutet skall överklagas enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen.

Detta kan belysas med utgångspunkt från ett avgörande av Hovrätten för Västra Sverige (RH 1994:41). En tilltalad begärde, innan huvudförhandlingen hade hållits, att en handling som innehöll namnen på två säkerhetspoliser, som skulle höras som vittnen, skulle lämnas ut till honom. Tingsrätten lämnade hans begäran utan bifall och förklarade

att beslutet fick överklagas genom besvär. Den tilltalade överklagade och yrkade i hovrätten att få upplysning om namnen. Hovrätten fann att namnuppgifterna var sådant processmaterial som den tilltalade skulle få del av enligt rättegångsbalken och biföll yrkandet med tillägget att det ankom på tingsrätten att verkställa beslutet.

Detta rättsfall föranleder följande kommentarer från min sida. Som jag nyss har nämnt skall en domstol, om den anser att partsinsyn inte föreligger beträffande en viss uppgift som omfattas av sekretess, grunda ett beslut att inte lämna ut en allmän handling till den del den innehåller uppgiften på sekretesslagens regler. Vid sin överprövning av beslutet måste överinstansen först ta ställning till om det föreligger en rätt till partsinsyn enligt rättegångsbalken eller inte. Om den i motsats till den lägre instansen skulle finna att parten har en sådan rätt, har den att konstatera att den sekretess som kan gälla för uppgiften, till följd av bestämmelsen i 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen, inte gäller i förhållande till parten. Den skall då upphäva det överklagade beslutet, och det får sedan ankomma på underinstansen att på eget initiativ på nytt ta ställning i utlämnandefrågan med överinstansens beslut som utgångspunkt. Det bör observeras att överinstansens ställningstagande i frågan om det föreligger en rätt till partsinsyn endast utgör ett led i prövningen av den fråga som har underställts den, nämligen om det har funnits grund i sekretesslagen för avslagsbeslutet. Överinstansen kan inte besluta att handlingen skall lämnas ut, eftersom detta skulle innebära att den inom ramen för prövningen av ett överklagande enligt sekretesslagens regler vidtog en handläggningsåtgärd som ankommer på den lägre instansen till följd av rättegångsbalkens regelsystem.

# 4 Målsägandenas rätt att närvara vid åklagarens sakframställning

## 4.1 Huvudförhandlingen vid Stockholms tingsrätt

Efter att ha inlett sin sakframställning under huvudförhandlingens första dag i Stockholms tingsrätt hemställde åklagaren att få hålla den fortsatta sakframställningen inom stängda dörrar. Tingsrätten avkunnade, sedan parterna fått yttra sig, följande beslut.

Åklagaren har uppgivit att han under sin sakframställning kommer att förebringa uppgifter som omfattas av sekretess enligt 2 kap. 1 § och 2 §, 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § sekretesslagen. Tingsrätten finner det vara av synnerlig vikt att sådana uppgifter ej röjs för en vidare krets än parterna i målet. Tingsrätten förordnar därför enligt 5 kap. 1 § RB att den fortsatta sakframställningen skall hållas inom stängda dörrar.

I beslutet tilläts — utöver parterna — tre personer med anknytning till det s.k. smugglingsmålet att närvara. Förhandlingen fortsatte därefter. Den andra förhandlingsdagen inleddes med att Per-Göran Näss och Hans Holmérs försvarare begärde rådrum för samtal med åklagaren. Förhandlingen återupptogs kl. 14.00 och hölls då inom stängda dörrar. Närvarande var de tilltalade och deras offentliga försvarare samt de tre

personerna från smugglingsmålet. Åklagaren utvecklade åtalet under aktbil. 9 som var riktat mot Per-Göran Näss och avsåg olovlig avlyssning i ett bokcafé av okända personer under en period under 1984. Åklagaren övergick därefter till åtalspunkt 1 i aktbil. 39 där Ismet Celepli var målsägande. I protokollet är antecknat: "Härvid tillåts advokaten Tomas Nilsson att närvara, förutom de som närvarit under genomgången av åtalet enligt aktbil. 9." Av protokollet framgår fortsättningsvis att målsägandeombuden tilläts närvara under sakframställningen avseende den eller de åtalspunkter som rörde deras huvudmän.

Den 18 oktober 1990 framförde advokaterna Claes Borgström, Tomas Nilsson och Tomas Rothpfeffer (målsägandeombud) en jävsanmälan mot tingsrättens ledamöter. Som grund för denna framfördes som en av flera omständigheter att målsägandeombuden inte hade fått närvara under åklagarens hela sakframställning. Enligt jävsanmälan hade tingsrätten förordnat att endast målsägande och ombud som berördes av respektive avsnitt fick närvara och därvid hänvisat till sitt beslut den 3 september 1990 angående rätt att enligt sekretesslagen få del av sekretessbelagda handlingar.

Chefsrådmannen Göran Stigenberg prövade den 18 oktober 1990 jävsinvändningen. I beslutet anfördes bl.a. följande.

De omständigheter som målsägandena fört fram till stöd för jävsinvändningen avser huvudsakligen påståenden om felaktig rättstillämpning. Självfallet äger inte tingsrätten i denna sammansättning överpröva under rättegången fattade beslut. Det förhållandet att den rättstillämpning som skett i vissa frågor lett till att beslut fattats som gått part emot utgör inte omständigheter som på objektiva grunder kan föranleda jäv.

Invändningen om jäv ogillas därför.

I samband med sina överklaganden av domen hemställde fyra av målsägandena att hovrätten skulle pröva om tingsrättens åtgärder och beslut i de hänseenden som upptagits i jävsanmälan den 18 oktober 1990 utgjorde grovt rättegångsfel.

I ett beslut, som meddelades den 11 juni 1991, fann Svea hovrätt med avseende på bl.a. den omständigheten att ombuden inte fick närvara under hela sakframställningen att något grovt rättegångsfel inte hade förekommit. Enligt hovrättens mening hade det inte heller förekommit något annat fel i rättegången som kunde antas ha inverkat på målets utgång, och tingsrättens dom skulle därför inte undanröjas.

### 4.2 Huvudförhandlingen i Svea hovrätt

Under huvudförhandlingen i Svea hovrätt yrkade åklagaren att hans fortsatta sakframställning skulle hållas inom stängda dörrar och att målsägandena inte skulle tilllåtas närvara. Sedan parterna hade fått yttra sig meddelade hovrätten följande beslut.

Med stöd av 5 kap. 1 § RB och 2 kap. 1 §, 2 kap. 2 §, 5 kap. 1 §, 9 kap. 17 § andra stycket sekretesslagen beslutar hovrätten att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar under åklagarens sakframställning.

Med hänsyn till parts rätt att få del av alla de omständigheter som läggs till grund för rättens kommande avgörande finner hovrätten att målsägandena och deras ombud har rätt att närvara under åklagarens sakframställning.

Detta beslut får enligt 54 kap. 4 § RB inte överklagas särskilt.

Åklagaren höll därefter en fortsatt sakframställning och använde under denna kodbeteckningar för vissa vittnens namn.

### 4.3 Frågor för yttrande

I JO:s promemoria anfördes följande.

Av Stockholms tingsrätts protokoll från huvudförhandlingen framgår att målsägandenas ombud var närvarande under olika avsnitt av åklagarens sakframställning. Det framgår inte om tingsrätten uttryckligen beslutade att de inte fick närvara under andra avsnitt. Vilka skäl som legat till grund för tingsrättens ställningstaganden rörande målsägandenas ombuds rätt att närvara under sakframställningen framgår inte heller.

Från Stockholms tingsrätt begärdes yttrande om vad som anförts.

### 4.4 Stockholms tingsrätts remissvar

*Ingvar Gunnarson och Hans Björkegren*

För egen del har jag uppfattningen att, om ett åtal innehåller flera åtalspunkter och de olika gärningarna riktar sig mot olika målsägande, dessa är parter i strikt mening endast i de delar brotten drabbat dem. Ofta är det en tillfällighet om flera åtal väcks samtidigt i en ansökan eller vid olika tidpunkter i flera ansökningar, som då ger upphov till flera mål. I större mål där olika åtalspunkter behandlas på olika huvudförhandlingar, kallas respektive målsägande endast till den eller de dagar hans åtalspunkt förekommer. Jag kan därför inte se något fel i att en målsägande utestängs från handläggning av en åtalspunkt som inte rör honom och som äger rum inom stängda dörrar. Bedömningen kan givetvis bli en annan om åtalspunkterna äger samband med varandra och bevisningen är helt eller delvis gemensam. Kallelsen till målsägandena utformades i målet på det sättet att de kallades till huvudförhandling med början den 3 september 1990, varefter tillades att förhandlingen beräknades förlöpa enligt den huvudförhandlingsplan som bifogades. Av detta kunde målsägandena och ombuden få klart för sig när ett avsnitt som vederbörande berördes av skulle komma upp. Något behov av att ta ställning till vilka målsägandeombud som skulle tillåtas vara närvarande uppkom på så sätt inte. Därför torde det inte heller ha funnits någon anledning att i protokollet redovisa några skäl för ställningstaganden på denna punkt.

*Carl-Anton Spak*

Hovrätten har menat att målsägandena och deras ombud måste få närvara under åklagarens sakframställning med hänsyn till parts rätt att få del av alla de omständigheter som läggs till grund för rättens kommande avgörande. Jag utgår från att hovrätten — med de kunskaper som hovrätten vid tillfället hade om handläggningen i tingsrätten och med kännedom om tingsrättsdomens innehåll — gjort en saklig bedömning av lämpligheten och nödvändigheten att låta målsägandena

och deras ombud närvara under hela sakframställningen och att hovrätten inte bara har fattat sitt beslut från utgångspunkten att det "bokföringsmässigt" sett har rört sig om ett enda mål.

Det kan enligt min mening tänkas sådana situationer i ett mål, t. ex. där en åtalspunkt rör ett spionbrott och en annan åtalspunkt ett misshandelsbrott utan något som helst samband med spioneribrottet, att det kan vara motiverat att inte tillåta en målsägande beträffande stöldbrottet med sitt ombud att närvara under sakframställningsavsnitt som endast rör spioneribrottet. Detta fordrar då en tydlig uppdelning av huvudförhandlingen i olika delar. Också andra delar av huvudförhandlingen kan nämligen beröras av en uppdelning, t ex slutanförandet.

Om det inte går att göra en sådan uppdelning, kan rätten överväga att med tillämpning av 45 kap. 3 § sista stycket RB skilja åtal som varit förenade.

Det blir alltså en bedömningsfråga hur rätten till närvaro skall lösas. Enligt min mening talar mycket för att rätten bör rätta sig så långt det är möjligt efter de önskemål som målsägandena och deras ombud har om rätt till närvaro för att undvika misstänksamhet mot processens utförande.

## 4.5 Rättslig reglering

Domstolsförhandlingar skall enligt huvudregeln vara offentliga. Rätten får emellertid förordna att en förhandling skall hållas inom stängda dörrar om det kan antas att det kommer att förebringas uppgifter för vilka det råder sekretess som avses i sekretesslagen hos domstolen och det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs. Förordnandet om stängda dörrar får endast avse den del av förhandlingen under vilken uppgifterna förebringas (5 kap. 1 § RB).

Sekretess enligt sekretesslagen innebär som tidigare nämnts inte någon begränsning i en parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande av ett mål eller ärende (14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen).

Åklagaren, den tilltalade och en målsägande som för talan eller skall höras, skall kallas till huvudförhandlingen (45 kap. 15 § RB). Målsäganden skall infinna sig personligen vid huvudförhandling i tingsrätt och hovrätt, om inte hans närvaro kan antas vara utan betydelse för utredningen (20 kap. 14 § första stycket sista meningen jämförd med 11 kap. 5 § RB). Motsvarande regel för den tilltalade finns i 21 kap. 2 § RB. Det föreskrivs där att den tilltalade skall infinna sig personligen men att denna skyldighet inte föreligger om målet kan avgöras även om han inte infinner sig och hans närvaro kan antas vara utan betydelse för utredningen.

En part får visas ut från rättssalen om han är störande vid förhandlingen (5 kap. 9 § första stycket RB). En part får också visas ut om ett vittne, en part eller en målsägande som inte för talan av rädsla eller annan orsak inte fritt kan berätta på grund av att parten är närvarande under förhöret (36 kap. 18 § och 37 kap. 3 § RB).

Vid huvudförhandlingen skall åklagaren framställa sitt yrkande. Den tilltalade skall uppmanas att kort ange sin ståndpunkt och grunden för

den. Åklagaren skall därefter utveckla sin talan. Målsäganden och den tilltalade skall i den mån det behövs beredas tillfälle att utveckla sin talan (46 kap. 6 § första stycket RB).

Åtal väcks för en viss gärning. Åtal som väcks mot flera för skilda brott får handläggas i en rättegång, om det är till fördel för utredningen. När det finns skäl, får åtal som har förenats, skiljas igen (45 kap. 3 § första och tredje stycket RB).

## 4.6 Bedömning

Domen i ett mål skall grundas på det som förekommer vid huvudförhandlingen. Som jag utvecklat tidigare utgör parternas rätt att vara närvarande vid denna själva kärnan i deras rätt till insyn i brottmålsrättegången. Denna rätt kommer till klart uttryck i rättegångsbalkens regler om att parterna skall kallas till huvudförhandlingen. Undantag från denna rätt kan därmed inte göras utan uttryckligt lagstöd (jfr avsnitt 2.4).

Vad som här är av intresse är en situation där huvudförhandlingen äger rum inom stängda dörrar av det skälet att de uppgifter som förebringas omfattas av sekretess. Innebörden av ett förordnande om stängda dörrar är att allmänheten stängs ute men att rätten och parterna stannar kvar i rättssalen. Förutsättningen för att ett förordnande om stängda dörrar skall träffa också en part är att sekretessen gäller även gentemot honom. Av regeln i 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen följer att detta kan bli fallet när hans rätt till insyn i rättegången inte omfattar de uppgifter som kommer att förebringas. Sekretess kan därför komma att gälla gentemot en part i ett mål med flera åtalspunkter i sådana delar av målet som inte gäller hans sak.

Till stöd för sin jävsanmälan mot tingsrättens ledamöter åberopade vissa målsägandeombud att de inte hade fått närvara under åklagarens hela sakframställning. De uppgav vidare att tingsrätten skulle ha hänvisat till sitt beslut i inledningen av huvudförhandlingen att inte lämna ut det fullständiga förundersökningsprotokollet. Ingvar Gunnarson och Hans Björkegren har i remissvaret uppgett att det aldrig uppkom något behov av att ta ställning till vilka målsägandeombud som skulle tillåtas vara närvarande. Det är således oklart vad som faktiskt förekom i detta avseende. Det framgår emellertid av remissvaret att tingsrätten var av den uppfattningen att varje särskild målsägande var part i målet endast i fråga om sådana brott som han själv hade blivit utsatt för. Detta kan utläsas också av beslutet från inledningen av huvudförhandlingen. Man kan därför dra den slutsatsen att tingsrätten har ansett att åklagarens sakframställning var uppdelad på de olika åtalspunkterna på ett sådant sätt att varje särskild målsägandes insynsrätt kunde tillgodoses genom att han eller hans ombud var närvarande bara vid en viss del av den.

Jag har inriktat min granskning på de principiella frågor som har aktualiserats med anledning av domstolarnas handläggning, och jag har därför inte funnit det meningsfullt att undersöka om någon målsägande eller något målsägandeombud stängdes ute från sådana delar av åklagarens sakframställning som de borde ha fått övervara. Det förhål-

landet att hovrätten tillät målsägandena och deras ombud att vara närvarande under åklagarens hela sakframställning inom stängda dörrar innebär inte nödvändigtvis att tingsrätten handlade fel. Det är en bedömningsfråga hur man skall se på spörsmålet om en parts rätt att vara närvarande i ett mål med flera åtalspunkter av vilka endast någon eller några rör honom själv. Ju närmare sakligt samband de olika åtalspunkterna har med varandra, desto svårare torde det allmänt sett vara att dela upp sakframställningen mellan dem utan att komma i konflikt med det grundläggande kravet att målsäganden skall få vara närvarande när alla för hans sak relevanta omständigheter behandlas under huvudförhandlingen.

## 5 Målsägandes rätt att närvara under förhör med tilltalade och vittnen samt under föredragning av skriftlig bevisning

### 5.1 Huvudförhandlingen vid Stockholms tingsrätt

Under huvudförhandlingen i Stockholms tingsrätt skulle den 1 oktober 1990 vittnesförhör med AP äga rum. Av huvudförhandlingsprotokollet framgår att AP inte ville uttala sig i närvaro av advokaten Hans Engström, som företrädde Mehmet Mercan, och att han därvid åberopade bestämmelserna i 36 kap. 18 § RB. Hans Engström å sin sida framförde att han utöver åklagarens bevistema ville ställa frågor till AP. Tingsrätten meddelade med anledning härav ett beslut av innehåll att vittnesmålet med AP skulle äga rum i målsägandeombudets utevaro samt att Hans Engström lämnade åt rätten att framställa de av honom lämnade frågorna till AP. Vittnesförhöret ägde sedan rum i Hans Engströms utevaro. Sedan vittnet hade avträtt och Hans Engström återkommit återgavs vittnets uppgifter för honom.

Under huvudförhandlingsdagen den 10 oktober 1990 skulle vittnesförhör med CB äga rum. Åklagaren hemställde med hänvisning till 36 kap. 18 § RB att vittnet skulle få avge sin utsaga i målsägandeombudets utevaro och uppgav att CB av rädsla inte skulle komma att kunna uttala sig oförbehållsamt med målsägandeombudet närvarande. Hans Engström anförde att han inte ansåg att vittnets rädsla för en eventuell omplacering eller avsked från Säkerhetspolisen utgjorde skäl för att han inte skulle få närvara under förhöret. Hans Engström föreslog att han skulle få lyssna på vittnesförhöret i något angränsande rum och att man skulle använda sig av talförvrängningsapparat. Tingsrätten meddelade härefter ett beslut av samma innebörd som det beslut som nyss har nämnts.

Hans Engström förbjöds närvara under sammanlagt 13 vittnesförhör varav några avsåg vittnen vilkas identitet hade redovisats offentligt. I ett fall gav tingsrätten ett mer utförligt motiverat beslut än de som återgivits. Detta meddelades den 30 oktober 1990 med anledning av att förhör skulle hållas med Jan Henrik Barrling.

Barrling har förklarat att han känner oro för följderna av att kollegors, uppgiftslämnares, tolkars m.fl:s identitet blir röjd för målsägande. Mot bakgrund av Barrlings kännedom om de misstankar man hyst och de utredningar man gjort inom säkerhetspolisen beträffande målsäganden och organisationen PKK står det klart att Barrlings oro är av den art att han skulle komma att vägra vittna eller i vart fall inte fritt utsäga sanningen, därest målsägande tillåts närvara under förhöret. Barrling har vidare klargjort att eftersom målsägandens ombud inte kan åläggas tystnadsplikt i förhållande till sin huvudman, känner vittnet samma oro för att vittna i ombudets närvaro.

Med hänsyn till att förhören kan komma att beröra uppgifter som är underkastade s.k. kvalificerad sekretess, föreligger i och för sig anledning att med stöd av 14 kap. 5 § sekretesslagen begränsa målsägandens tillgång till uppgifterna. Av uppenbara skäl är det under ett förhör i målsägandens närvaro så gott som omöjligt att upprätthålla sekretess beträffande identiteten på de personer, som vittnet kan komma att namnge.

Från Barrlings synpunkt är det emellertid inte oron för att skyddet enligt 2 kap. 2 § sekretesslagen inte kan upprätthållas som utgör främsta orsaken till att Barrling känner sig hämmad att vittna i närvaro av målsäganden. Oron beror i stället på att vittnets egen och kollegornas identitet röjs. Det är vidare så att fråga om parts rätt att närvara vid vittnesförhör regleras inte i sekretesslagen utan i rättegångsbalken.

För att ett vittne skall kunna på bästa sätt fullgöra sin vittnesplikt och lämna en så tillförlitlig berättelse som möjligt, är det av största vikt att de yttre omständigheterna vid förhörstillfället inte tillåts påverka eller störa vittnet i vidare mån än som är oundgängligt. Bestämmelsen i 36 kap. 18 § RB får ses mot denna bakgrund. Ett syfte med bestämmelsen är enligt förarbetena att befria vittnet från det tryck som parts blotta närvaro kan innebära för vittnet personligen. Om närvarotrycket utövas av parten personligen eller av hans ombud är i sammanhanget inte av någon avgörande betydelse. I båda fallen blir effekten densamma, nämligen att vittnet inte fritt berättar sanningen.

Vittnet har åberopats av åklagaren till stöd för åtalet. Eftersom målsäganden biträder åtalet är det också i målsägandens eget intresse att vittnesförhöret kommer till stånd och kan äga rum under för vittnet trygga former.

På anförda skäl förordnar tingsrätten, med stöd av 36 kap. 18 § RB, att Engström inte får närvara vid vittnesförhöret. När vittnesberättelsen — såsom föreskrivs — återges inför målsägandeombudet i behövlig omfattning, kommer rätten att beakta bestämmelsen i 14 kap. 5 § sekretesslagen. Engström skall också beredas tillfälle att ställa frågor till vittnet.

Ett av de övriga ombuden, advokaten Claes Borgström, förbjöds den 16 oktober 1990 att närvara vid ett vittnesförhör med DS. Claes Borgström hade invänt att 36 kap. 18 § RB inte var tillämplig på målsägandeombud. Tingsrättens beslut motiverades med att vad vittnet anfört gav anledning att anta att vittnet inte fritt skulle berätta sanningen på grund av målsägandeombudets närvaro.

Den tidigare nämnda jävsanmälan upptog som en ytterligare omständighet att Claes Borgström inte tillåtits att närvara vid vittnesförhöret med DS.

Svea hovrätt prövade i sitt beslut den 11 juni 1991 om tingsrättens handlande i detta avseende utgjorde grovt rättegångsfel och fann att så inte var fallet.

## 5.2 Huvudförhandlingen i Svea hovrätt

Under huvudförhandlingen i Svea hovrätt uppkom en fråga om målsägandenas närvarorätt när åklagaren hemställde om stängda dörrar under förhöret med en av de tilltalade, Per-Göran Näss. Åklagaren anförde bl.a. att målsägandena borde utestängas från förhören med de tilltalade för att dessa fritt och ohämmat skulle kunna avge sina utsagor och åberopade därvid bestämmelserna i 36 kap. 18 § och 37 kap. 3 § RB. Hovrätten meddelade den 29 oktober 1991 ett beslut av följande lydelse.

### Beslut

1. Hovrätten förordnar enligt 5 kap. 1 § andra stycket RB, 2 kap. 1 och 2 §§, 5 kap. 1 § samt 9 kap. 17 § andra stycket sekretesslagen att det fortsatta förhöret med Per-Göran Näss skall hållas inom stängda dörrar.

2. Rättegångsbalken bygger på grundtanken att en part har rätt att närvara under hela huvudförhandlingen. Ett förordnande om sekretess får enligt 14 kap. 5 § sekretesslagen inte innebära någon begränsning i en parts rätt att få del av alla omständigheter som läggs till grund för ett kommande avgörande av målet. I detta fall finns det emellertid en beaktansvärd risk för att vissa vittnens och deras källors säkerhet kan äventyras om vederbörandes identitet röjs. Enligt hovrättens bedömning är det av mycket begränsat intresse för målsägandena att få veta vilka dessa personer är. Vid en avvägning mellan målsägandenas intresse av att få del av allt processmaterial och intresset av att skydda nämnda personers säkerhet finner hovrätten att det är uppenbart att intresset av att skydda deras säkerhet väger över. Hovrätten beslutar därför att målsägandena inte får ta del av sådana uppgifter som kan röja vederbörande personers identitet. Enligt 14 kap. 10 § sekretesslagen gäller inte någon tystnadsplikt mellan en målsägande och hans ombud. Hovrätten beslutar därför att inte heller målsägandeombuden får ta del av dessa uppgifter.

3. Per-Göran Näss har uppgett att målsägandenas närvaro inte hindrar honom från att fritt berätta sanningen. I enlighet med hovrättens beslut den 22 oktober 1991 får därför målsägandena — med den begränsning som följer av vad som sägs i föregående punkt i detta beslut — närvara under det fortsatta förhöret med Per-Göran Näss.

Martin Holmgren, med vilken Rolf Dahlgren instämde, var skiljaktig vad gällde punkterna 2 och 3 i beslutet och anförde följande.

De bestämmelser i rättegångsbalken som hänför sig till part blir direkt tillämpliga på målsägande som biträder åtalet eller för talan om enskilt anspråk. Av 46 kap. 8 § och 51 kap. 15 § RB följer att målsägande som för talan i målet — med undantag som följer av 36 kap. 18 § och 37 kap. 3 § RB — inte kan åläggas att lämna rättssalen under pågående förhandling.

Enligt min mening ger inte rättegångsbalken utrymme för den intresseavvägning som majoriteten lägger till grund för sin bedömning. Det ankommer inte på domstolen att nu tillskapa en sådan möjlighet. Jag finner därför att förutsättningar saknas för att begränsa målsäg-

andenas rätt att få del av vad som framkommer under huvudförhandlingen. Härav följer att jag inte heller finner att någon begränsning skall göras i fråga om målsägandenas rätt att närvara vid det fortsatta förhöret med Per-Göran Näss.

Hovrätten fattade inte i anslutning till något vittnesförhör beslut om målsägandens rätt att närvara. Inget ombud har i protokollet antecknats som närvarande vid något vittnesförhör inom stängda dörrar.

Den 7 januari 1992 påbörjades genomgången av åklagarens skriftliga bevisning. Åklagaren hemställde, sedan viss bevisning hade gåtts igenom, att resterande bevisning skulle gås igenom inom stängda dörrar samt anförde vissa skäl för detta. Hans Engström yrkade att få närvara, och Hans Holmér anförde att hans bevisning i vissa delar sammanföll med åklagarens och att det därför var lämpligt att avgöra också frågan om hans bevisning skulle föredras inför öppna eller stängda dörrar.

Hovrätten meddelade därefter ett beslut att förhandlingen skulle hållas inom stängda dörrar under föredragningen av bevisningen. I punkt 2 anförde hovrätten.

I enlighet med hovrättens beslut den 29 oktober 1991 äger advokaten Hans Engström såsom ombud för Mehmet Mercan närvara under förhandlingen inom stängda dörrar. Hans Engström får dock inte ta del av sådana uppgifter som röjer säkerhetspolisers och tolkars identitet, vilka inte redan har offentliggjorts.

Martin Holmgren, med vilken Rolf Dahlgren instämde, var skiljaktig avseende punkt 2 och fann i enlighet med sin skiljaktiga mening i beslutet den 29 oktober 1991 att ingen begränsning kunde göras i Hans Engströms rätt att närvara vid genomgången av den skriftliga bevisningen.

### 5.3 Stockholms tingsrätts remissvar

Från Stockholms tingsrätt begärdes yttrande över grunden för tillämpningen av 36 kap. 18 § RB när det gällde ombuden.

*Ingvar Gunnarson och Hans Björkegren*

Protokollet som är tillgängligt med remissen innehåller inte de sidor på vilka besluten antecknats i de fall som förhören avsåg vittnen med hemlig identitet. Allmänt sett kan emellertid nämnas att bakom varje beslut låg den grundinställning som tagit sig uttryck i beslutet som redovisats ...(anm. beträffande Barrling). Tanken att — förhoppningsvis en gång för alla — redovisa bevekelsegrunderna för tingsrättens inställning ledde till att beslutet så småningom kom att få denna detaljerade motivering. Att skrivningen var avsedd att användas generellt och kanske framför allt i de fall där vittnenas identitet var hemlig framgår av den formulering som andra meningen i tredje stycket fått. Där talas om att oron avser att vittnets egen och kollegornas identitet röjs. Olyckligtvis har denna formulering smugit sig in i ett beslut som avser ett känt vittne, som därför rimligen inte borde ha känt någon oro för att hans egen identitet skulle röjas. Oron har emellertid uttalats av vittnen som inte varit kända för offentligheten annat än genom en bokstavskombination.

Frågan om sekretessen blev aktuell på olika sätt i anslutning till rättegången. Detta ledde till att olika frågor av principiell art dryftades.

En fråga som belystes genom samtal med advokater var huruvida man som ombud kunde undanhålla viss information från huvudmannen. Svaret blev tveklöst nekande. En sådan upplysning stärkte domstolen i uppfattningen att målsägande och dennes ombud borde jämställas när det gällde tilllämpningen av 36 kap. 18 § RB.

*Carl-Anton Spak*

Tingsrätten har jämställt målsägandena och deras ombud när det gällde tillämpningen av 36 kap. 18 § RB. Jag tror inte att det kan ha varit lagstiftarens mening att en sådan tolkning skall vara möjlig. Det skulle ju för övrigt också kunna bädda för en tolkning att inte heller den tilltalades försvarare eller ombud skulle få vara närvarande under ett vittnesförhör.

## 5.4 Svea hovrätts remissvar

Från Svea hovrätt begärdes yttrande över den rättsliga grunden för den intresseavvägning som gjordes i besluten den 29 oktober 1991 och 7 januari 1992. Hovrätten anförde.

Som framgår av vad som anförts ... har part enligt RB rätt att få del av alla omständigheter som läggs till grund för domstolens avgörande. Frågan om ett vittnes identitet får anses vara en sådan uppgift som part enligt RB har rätt att ta del av. Detsamma gäller uppgift om en sakuppgifts källa. Uppgifter om vittnens och källors identitet kan ha betydelse för domstolens bevisvärdering. En part kan därför inte sällan ha intresse av att kunna föra fram omständigheter till belysning av denna fråga.

Den rätt som RB ger en part i dessa avseenden är i princip utan undantag. Att t.ex. begränsa en *tilltalads* rätt att få veta vem ett vittne är torde aldrig kunna komma i fråga med nuvarande lagstiftning. I detta fall har det dock varit fråga om en begränsning av *målsägandenas* rätt att få veta namnen på vissa vittnen. Enligt majoritetens uppfattning borde RB:s princip såvitt avsåg målsägandena inte uppfattas som absolut. Skälen härtill framgår av de beslut som majoriteten fattade. Det fanns en uppenbar risk för vissa personers säkerhet till liv och hälsa om deras identitet röjdes. Vittnena hade åberopats av åklagaren till stöd för hans ansvarstalan. En målsägande har enligt svensk rätt endast en subsidiär rätt att föra talan om ansvar i fråga om brott som hör under allmänt åtal. Såvitt kunde bedömas saknade uppgifter om vittnenas identitet betydelse för målsägandenas möjligheter att föra sin talan; i beslutet den 29 oktober 1991 har majoriteten uttryckt detta med orden "Enligt hovrättens bedömning är det av mycket begränsat intresse för målsägandena att få veta vilka dessa personer är". Vissa av vittnena hade dessutom åberopats av de tilltalade. Det fanns därför ett berättigat intresse från de tilltalades sida att dessa vittnen kunde höras, något som kunde stöta på svårigheter om vittnenas identitet skulle röjas för målsägandena. Under dessa förhållanden fann majoriteten att utrymme borde föreligga för att — inom ramen för vad som får anses vara grundläggande regler för handläggningen av ett brottmål, nämligen dels att denna handläggning inte får innebära att en person som hörs som vittne på grund av att hans namn kommer till någons kännedom kan utsättas för fara till liv och hälsa, dels att utredningen i målet bör bli så god som möjligt — göra den avvägning som besluten den 29 oktober 1991 och den 7 januari 1992 innebar.

Majoriteten var medveten om att någon lagregel inte fanns enligt vilken den intresseavvägning som majoriteten gjorde var möjlig. Erfarenheterna från förevarande mål talar för att frågan om införande av någon sådan lagregel bör övervägas närmare.

## 5.5 Rättslig reglering

Om det finns anledning att anta att ett vittne av rädsla eller någon annan orsak inte fritt berättar sanningen på grund av en parts eller någon åhörares närvaro, får rätten förordna att parten eller åhöraren inte får vara närvarande under förhöret. Detsamma gäller om en part eller åhörare hindrar vittnet i hans berättelse genom att falla honom i talet eller på något annat sätt (36 kap. 18 § första stycket RB).

Det syfte man har velat uppnå genom det första ledet i denna bestämmelse är att vittnet befrias från det tryck som partens eller åhörarens blotta närvaro kan innebära för honom personligen ( Fitger, Rättegångsbalken del 3, s. 36:43).

En vittnesberättelse som lämnats i en parts frånvaro, skall återges i behövlig omfattning när parten åter är närvarande. Parten skall också beredas tillfälle att ställa frågor till vittnet (36 kap. 18 § andra stycket). Före år 1987 gällde att berättelsen skulle läsas upp i sin helhet. Den nuvarande lydelsen har sin grund i att det ibland ter sig överflödigt att läsa upp hela förhöret. Föredragande departementschefen påpekade i sammanhanget att man vid vissa domstolar hade möjlighet att låta de icke närvarande personerna lyssna på förhöret via högtalare i angränsande rum. Det uttalades vidare att det även måste finnas utrymme för rätten att, om det lämpligen kan ske, lämna en sammanfattning av vittnets berättelse i stället för att läsa upp hela berättelsen eller återge bandinspelningen (se Fitger, Rättegångsbalken del 3, s. 36:44).

Också vid förhör med en part eller en målsägande som inte för talan kan bestämmelserna i 36 kap. 18 § RB tillämpas. Vad som där sägs om vittne gäller då parten respektive målsäganden (37 kap. 3 § RB).

Om målsäganden inte för talan i målet och det inte är olämpligt med hänsyn till omständigheterna, får rätten bestämma att målsäganden inte skall vara närvarande vid huvudförhandlingen innan han skall höras (46 kap. 8 § RB). Denna bestämmelse gäller även vid huvudförhandling i hovrätt ( 51 kap. 17 § RB — före 1 oktober 1994 51 kap. 15 § RB). Även om en målsägande inte för talan bör han, om målet är av sådan beskaffenhet att det starkt berör honom personligen, i princip alltid få vara med under hela rättegången (prop. 1986/87:89 s. 236).

## 5.6 Bedömning

Som har framgått av föregående avsnitt är parternas rätt att närvara vid huvudförhandlingen av grundläggande betydelse i brottmålsprocessen. Den praktiska betydelsen av denna rätt är av naturliga skäl särskilt framträdande i fråga om den muntliga bevisningen. Rättegångsbalken

innehåller emellertid regler som gör det möjligt att under vissa bestämda förutsättningar avvisa en part från rättssalen när sådan bevisning skall tas upp.

Tingsrätten har med stöd av 36 kap. 18 § RB visat ut målsägandeombud vid ett flertal tillfällen och den har sedan, när förhören i efterhand har återgetts för ombudet, utelämnat namnet på vittnet och möjligen även andra namnuppgifter.

Lagtexten i 36 kap. 18 § RB ger inte stöd för att det skulle vara möjligt att visa ut också en parts ombud, och det finns inte heller någonting i bestämmelsens förarbeten som skulle kunna åberopas till grund för en sådan tolkning. Vad som understryks är i stället att det är just partens personliga närvaro som skall uppfattas som ett hot.

Det är tydligt att situationen i samband med de aktuella vittnesförhören var av helt annat slag än den som lagstiftaren har haft i tankarna vid tillkomsten av regeln i 36 kap. 18 § RB, och att tingsrättens handlande i stället huvudsakligen var föranlett av önskemålet att hemlighålla vittnenas och vissa andra personers identitet för målsägandena. Tingsrätten har utgått från att målsägandenas insyn i vad som förekom vid huvudförhandlingen kunde inskränkas med stöd av 14 kap. 5 § sekretesslagen. Att bestämmelserna i paragrafens första stycke inte kan läggas till grund för någon partiell begränsning av en parts rätt till insyn i rättegången vid allmän domstol framgår emellertid av vad som har sagts tidigare. Det har aldrig varit lagstiftarens avsikt att detta lagrum skulle, vid sidan av rättegångsbalken, vare sig direkt eller indirekt reglera den processuella frågan om en parts rätt att vara närvarande vid en huvudförhandling i ett brottmål.

Det kan tilläggas att regeln att vittnesförhöret i behövlig omfattning skall återges för en part som inte har varit närvarande vid detta innebär att denne har rätt att få del av all för rättegången relevant information om innehållet i förhöret. Det finns varken i regelns förarbeten eller någon annanstans stöd för att undanhålla parten, vare sig denne är tilltalad eller målsägande, uppgifter om t.ex. vittnets identitet. Det förhållandet att ett ombud inte kan åläggas tystnadsplikt gentemot sin huvudman kan därför inte åberopas som ett skäl att avvisa inte bara parten utan också ombudet från huvudförhandlingen.

Europadomstolen har i två fall behandlat frågan om tillåtligheten av anonyma vittnen som bevisning. Domstolen kom i båda fallen fram till att en kränkning av den tilltalades rättigheter enligt artikel 6.3 (d) och 6.1 hade skett. Till det förhållandet att vittnena var anonyma kom att varken den tilltalade eller hans representant på något stadium i processen hade kunnat fråga ut vittnena.

Svea hovrätt har i sitt remissvar anfört att ett vittnes identitet får anses vara en sådan uppgift som parten har rätt att ta del av enligt rättegångsbalken. Också det tidigare nämnda hovrättsfallet (RH 1994:41) ger uttryck för ett sådant synsätt. Det torde i själva verket inte råda något tvivel om att svensk rätt intar den ståndpunkten att uppgifter om ett vittnes identitet inte kan undanhållas en part under hänvisning till att de är underkastade sekretess.

Svea hovrätt har till skillnad mot tingsrätten öppet redovisat att avsteg från det normala gjordes beroende på de speciella förhållanden som rådde dels vid förhöret med Per-Göran Näss, dels vid föredragningen av skriftlig bevisning. Hovrätten har hänvisat till att det fanns en uppenbar risk för vissa personers säkerhet till liv och hälsa om deras identitet röjdes och att rättegångsbalkens princip om partsinsyn därför inte behövde uppfattas som absolut när det gällde målsägande.

Det finns, som har framhållits tidigare, varken i lagtexten och dess förarbeten eller i rättspraxis och doktrin något stöd för att hävda att partens rätt att vara närvarande vid huvudförhandlingen och där ta del av allt relevant material skulle ha ett annat och mer begränsat innehåll för en målsägande som för talan i målet än för åklagaren eller den tilltalade. Som också har nämnts finns det inte heller grund för att hävda att det skulle finnas något slags processuell nödrätt som gör det möjligt för en domstol att efter en intresseavvägning göra avsteg från rättegångsbalkens regelsystem under hänvisning till ett vittnes eller någon annans säkerhet. Det ankommer på andra samhällsorgan än domstolarna att bereda skydd åt vittnen och andra som utsätts för hot med anledning av vad som har tilldragit sig under en rättegång.

Jag anser således sammanfattningsvis att domstolarna inte hade någon rättslig grund för att utestänga målsägandeombud från vissa delar av bevisupptagningen vid huvudförhandlingarna.

Hovrätten har i sitt remissvar anfört att erfarenheterna från buggningsmålet talar för att man bör närmare överväga frågan om införande av en lagregel som ger domstolen möjlighet att göra en intresseavvägning på det sätt som hovrättens majoritet gjorde. Jag får erinra om vad som har nämnts inledningsvis om att man inom Justitiedepartementet inför huvudförhandlingen vid tingsrätten undersökte möjligheterna att genom lagstiftning begränsa rätten för en målsägande att få insyn i kvalificerat hemligt processmaterial men att tanken på en regel av det slag som hovrätten förordar avvisades under hänvisning till Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen.

## 6 Närvaron av en representant för Säkerhetspolisen under vittnesförhör inom stängda dörrar

### 6.1 Bakgrund

Rikspolisstyrelsen meddelade den 12 september 1990 ett beslut om medgivande enligt 36 kap. 5 § första stycket RB för de personer vid säkerhetspolisen som hade hörts under förundersökningen att höras som vittnen om förhållanden som hade blivit kända genom de tidigare förhören med dem.

I ett beslut den 18 september 1990 meddelade regeringen med stöd av 14 kap. 8 § sekretesslagen undantag — med vissa specificerade begränsningar — från sekretess enligt 2 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen. Undantaget avsåg "uppgifter om den säkerhetspolisens verksamhet som avsågs i stämningsansökan när personer som var eller hade varit

befattningshavare eller uppdragstagare vid säkerhetspolisen hördes som vittnen inför rätten och parterna". Begränsningarna, dvs. det som undantaget inte avsåg, hade följande lydelse.

Undantag från den angivna sekretessen skall dock inte gälla uppgifter om

1. säkerhetspolisens nuvarande organisation
2. internationellt samarbete på säkerhetspolisens område; uppgift får dock lämnas om former för och tillvägagångssätt i visst fall vid sådant samarbete, förutsatt att identiteten hos utländskt samarbetsorgan inte röjs
3. uppgifter som är ägnade att röja identiteten hos personer som lämnat förtrolig information till säkerhetspolisen (s.k. källor) eller hos personer som är eller varit befattningshavare eller uppdragstagare hos säkerhetspolisen
4. andra arbetsmetoder hos säkerhetspolisen än sådana som är aktuella i målet.

## 6.2 Huvudförhandlingen vid Stockholms tingsrätt

Av Stockholms tingsrätts protokoll från huvudförhandlingen framgår att intendenten vid Säkerhetspolisen Bjarne Törner tillåts att närvara vid vittnesförhör inom stängda dörrar med anställda vid Säkerhetspolisen.

Ett brevsvar från Ingvar Gunnarson till ett av vittnena innehåller uppgiften att Bjarne Törner "utsetts att kanalisera de spörsmål som kan komma till följd av regeringens beslut angående inskränkningar i vittnesplikten".

Den tidigare nämnda jävsanmälan från målsägandena upptog som en ytterligare omständighet att Bjarne Törner hade tillåtits närvara under vittnesförhören. I detta hänseende anfördes i huvudsak att det inte kunde uteslutas att Bjarne Törners närvaro medförde att vittnena kunde påverkas så att de inte fritt kunde avlägga sina vittnesmål. Av jävsanmälan framgår att målsägandeombuden först genom uppgifter i massmedierna fick kännedom om tingsrättens beslut rörande Bjarne Törner.

Svea hovrätt prövade i sitt beslut den 11 juni 1991 även om tingsrättens handlande i detta avseende utgjorde ett grovt rättegångsfel och fann att så inte var fallet.

## 6.3 Huvudförhandlingen i Svea hovrätt

Under huvudförhandlingen i Svea hovrätt var inte någon representant för Säkerhetspolisen närvarande under vittnesförhören.

## 6.4 Stockholms tingsrätts remissvar

Från Stockholms tingsrätt begärdes yttrande över vilka överväganden som låg till grund för beslutet att tillåta Bjarne Törner att närvara vid förhandlingen inom stängda dörrar samt anledningen till att ombuden inte underrättades om beslutet.

Det beslut om undantag från sekretess enligt 2 kap. sekretesslagen som regeringen meddelade medförde enligt vad som kom till tingsrättens kännedom en osäkerhet om hur långt vittnesplikten skulle sträcka sig. För att stå till förfogande för vittnen och domstolen när det gällde att avgöra huruvida ett visst svar låg inom gränserna för regeringens sekretesslättnadsbeslut eller ej och för att i förekommande fall kunna lämna ytterligare medgivanden enligt 36 kap. 5 § första stycket RB tilläts Bjarne Törner vara närvarande vid vittnesförhören. Att Bjarne Törners närvaro på något sätt skulle ha inneburit en hämsko på vittnenas vilja att uttala sig fanns inte någon antydan om.

Att något av målsägandeombuden fått klart för sig Bjarne Törners närvaro under vittnesförhören först genom massmedias rapportering måste bero på att vederbörande inte följt rättegången i alla skeden. Någon avsikt att undanhålla Bjarne Törners närvaro fanns inte, ej heller någon anledning att informera ombud som inte var tillstädes.

*Carl-Anton Spak*

Rätten äger enligt 5 kap. 3 § andra punkten RB tillåta annan än en tjänsteman vid domstolen eller den som för sin utbildning tjänstgör där att närvara vid förhandling inom stängda dörrar. I detta fall har tingsrätten tillåtit intendenten Bjarne Törner att närvara vid vittnesförhör inom stängda dörrar med personer vid säkerhetspolisen. Generellt beslut härom har fattats vid ett tillfälle. Jag kan inte finna anledning till erinran mot rättens beslut att tillåta Bjarne Törner att närvara. Det hade enligt min mening varit lämpligt att rätten i anslutning till varje vittnesförhör, där Bjarne Törner varit närvarande, erinrat om sitt beslut och vid behov förklarat motivet till beslutet.

## 6.5 Rättslig reglering

Den som till följd av bl.a. 2 kap. 1 eller 2 § sekretesslagen inte får lämna en uppgift får inte höras som vittne om denna utan tillstånd från den myndighet i vars verksamhet uppgiften har inhämtats (36 kap. 5 § första stycket RB). Vidare gäller att regeringen, förutom när det särskilt anges i en sekretessbestämmelse, får förordna om undantag från sekretess för ett särskilt fall när det är påkallat av synnerliga skäl (14 kap. 8 § sekretesslagen).

Rättens ordförande får tillåta att en tjänsteman vid domstolen eller den som för sin utbildning tjänstgör där får vara närvarande vid en förhandling inom stängda dörrar. När det finns särskilda skäl till det får rätten tillåta även annan att närvara vid en sådan förhandling (5 kap. 3 § RB). Som exempel på sådana personer nämndes vid rättegångsbalkens tillkomst föräldrarna till en part eller en barnavårdsman (Gullnäs m.fl. Rättegångsbalken del 1, s. 5:7).

## 6.6 Bedömning

Bestämmelsen 5 kap. 3 § RB är allmänt hållen och ger inte stöd för att påstå att tingsrätten skulle ha handlat lagstridigt genom att tillåta Bjarne Törner att närvara vid vittnesförhören bakom stängda dörrar. Vad som däremot kan ifrågasättas är om det var lämpligt.

Av tingsrättens yttrande framgår att syftet med Bjarne Törners närvaro var att denne skulle kunna besvara frågor från rätten och vittnena om den närmare omfattningen av regeringens beslut om lättnader i sekretessen. Bjarne Törner skulle enligt vad som sägs i yttrandet också kunnat lämna ytterligare medgivanden enligt 36 kap. 5 § RB.

Jag anser inte att man utan vidare kan avfärda vad som framförts från målsägandenas sida om att närvaron av en representant på chefsnivå för Säkerhetspolisen under förhören med de där anställda vittnena kunde ha en hämmande inverkan på vittnenas vilja och förmåga att fritt berätta om de förhållanden som de var tillåtna att yttra sig om, nämligen den påstådda olovliga avlyssningen. Under alla förhållanden var Bjarne Törners närvaro ägnad att ge målsägandena den uppfattningen att ansvariga vid Säkerhetspolisen ville att så litet som möjligt skulle komma fram om avlyssningarna. Av jävsanmälan framgår att målsägandena faktiskt hyste sådana farhågor och att de tog beslutet att tillåta Bjarne Törner att vara närvarande till intäkt för att rätten inte var opartisk. Anmärkningsvärt är också att rätten, som tingsrättens yttranden får förstås, inte klargjorde för vare sig målsägandena eller vittnena orsaken till att Bjarne Törner fanns i rättssalen.

Enligt min mening ankom det i första hand på tingsrätten själv att tolka regeringens beslut och ta ställning till hur detta skulle tillämpas vid de aktuella vittnesförhören. Ett önskemål att för några enstaka fall ha möjlighet att inhämta närmare upplysningar från någon utomstående om beslutets innebörd borde ha kunnat tillgodoses på ett annat och mera adekvat sätt än att man hade en företrädare för Säkerhetspolisen närvarande under vittnesförhören. Mot bakgrund av att regeringen hade tagit ställning i frågan om undantag från sekretessen kan det inte heller ha framstått som särskilt sannolikt att Rikspolisstyrelsen i någon mera betydande omfattning skulle lämna ytterligare medgivanden enligt 36 kap. 5 § RB. Det kan tilläggas att det av tingsrättens yttrande inte framgår i vilken utsträckning och på vilket sätt Bjarne Törners tjänster togs i anspråk i samband med vittnesförhören.

Jag anser således att det var olämpligt att tingsrätten tillät Bjarne Törner att vara närvarande på det sätt som skedde.

## 7 Sammanfattande avslutning

Mina ställningstaganden i ärendet kan sammanfattas på följande sätt.

- Jag anser att Hans Holmér felaktigt utestängdes från det förberedelsesammanträde som hölls den 19 april 1990 vid Stockholms tingsrätt under ledning av Ingvar Gunnarson (avsnitt 2.4).
- Till skillnad från Stockholms tingsrätt och Svea hovrätt, anser jag att bestämmelsen i 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen inte är tillämplig i fråga om parters rätt till insyn i det straffprocessuella förfarandet vid allmän domstol (avsnitt 3.7).
- Målsägandens rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla de omständigheter som domstolen har att döma över är inte underkastad några begränsningar. Rätten att närvara vid huvudförhandlingen,

som indirekt framgår av flera bestämmelser i rättegångsbalken, är här av grundläggande betydelse. Det finns ett utrymme för allmänna överväganden vad gäller frågan hur rätten till insyn utöver rätten att närvara skall förverkligas i det särskilda fallet (avsnitt 3.7).

- Enligt min mening hade det stått i bäst överensstämmelse med de principer som bär upp rättegångsordningen i brottmål att Stockholms tingsrätt, vid sin prövning av frågan om målsägandena skulle få tillgång till även de sekretessbelagda delarna av förundersökningsprotokollet, hade lämnat ut sådant material i protokollet som hade åberopats som skriftlig bevisning inför huvudförhandlingen (avsnitt 3.7).
- Svea hovrätt, som också hade att pröva om hela förundersökningsprotokollet skulle lämnas ut till målsägandena, borde på motsvarande grunder ha lämnat ut det sekretessbelagda material ur protokollet som hade åberopats och föredragits under huvudförhandlingen i tingsrätten (avsnitt 3.7).
- Stockholms tingsrätt hade inte något rättsligt stöd för att i sitt beslut om förundersökningsprotokollet förordna att målsägandena, när de under huvudförhandlingens lopp fick del av sekretessbelagda uppgifter, inte skulle få kännedom om namn och andra personuppgifter i den mån utlämnandet av sådana uppgifter skulle innebära allvarlig fara för den berörde personens liv, och Svea hovrätt saknade således stöd för sitt beslut att lämna målsägandenas överklagande i denna del utan bifall (avsnitt 3.7).
- Stockholms tingsrätt och Svea hovrätt gav en felaktig fullföljdshänvisning i besluten om förundersökningsprotokollet; rätteligen skulle målsägandena fått möjlighet att överklaga besluten omedelbart och inte först i samband med att domen gavs (avsnitt 3.7).
- Det framgår inte av utredningen om Stockholms tingsrätt felaktigt utestängde något målsägandeombud från åklagarens sakframställning (avsnitt 4.6).
- Stockholms tingsrätt utestängde utan stöd i lag två målsägandeombud från sammanlagt 14 vittnesförhör inom stängda dörrar med anställda vid Säkerhetspolisen (avsnitt 5.6).
- Svea hovrätts majoritet förordnade utan stöd i lag att målsägandena genom sina ombud vid förhöret med den tilltalade Per-Göran Näss inte fick ta del av uppgifter som kunde röja vissa vittnens och andra personers identitet. Hovrätten förordnade vidare utan stöd i lag att ett målsägandeombud vid föredragning av skriftlig bevisning inte fick ta del av sådana identitetsuppgifter (avsnitt 5.6).
- Det var en olämplig men inte lagstridig åtgärd av Stockholms tingsrätt att tillåta att polisintendenten Bjarne Törner var närvarande under förhören inom stängda dörrar med de vittnen som var anställda vid Säkerhetspolisen (avsnitt 6.6).

För att inte ge upphov till missförstånd vill jag påpeka att min granskning inte har omfattat hovrättens beslut den 11 juni 1991 och att vad jag har anfört om domstolarnas handläggning inte innefattar

något ställningstagande till frågan om domvilla eller något annat rättegångsfel som kan antas ha inverkat på målets utgång har förekommit.

Av det som sagts framgår att domstolarna, genom sitt sätt att under huvudförhandlingarna tillgodose de sekretessintressen som företräddes främst av Säkerhetspolisen, i viss utsträckning kom att åsidosätta den rätt till insyn i rättegången som rättegångsbalken tillerkänner en målsägande som uppträder som part.

Ingvar Gunnarson och Hans Björkegren har i sitt yttrande anfört att tingsrättens ställningstaganden i sekretessfrågorna måste ses mot bakgrund av "den unika situation att höga polisbefäl hade ställts under åtal för otillåtna spaningsmetoder vidtagna mot bl.a. terroriststämplade personer, vilka som målsägande biträdde åtalet och alltså kom att inta ställning av parter på åklagarens sida".

Jag vill med anledning av detta framhålla att det är av grundläggande betydelse för tilltron till rättskipningens självständighet och opartiskhet att domstolarna med kraft hävdar legalitetsprincipen och övriga för rättegången i en rättsstat grundläggande principer. Detta gäller särskilt i situationer där det finns starka motstående intressen som vill göra intrång på det område som dessa principer är avsedda att skydda. Domstolarnas uppgift är att utan sidoblickar av något slag handla i enlighet med gällande rätt som denna framgår av lag och utbildad rättspraxis. De inskränkningar i målsägandenas rätt till insyn i målet som gjordes framstår som särskilt förvånande med tanke på att såväl tingsrätten som hovrätten får antas ha känt till de överväganden om målsägandens rättigheter som gjordes i det aldrig fullföljda lagstiftningsärende som inleddes genom Justitiedepartementets promemoria av den 4 maj 1990.

Flera av de frågor som har behandlats i detta beslut har haft aktualitet i olika lagstiftningsärenden på senare tid. Av redovisningen i detta beslut framgår att regleringen av förhållandet mellan tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens regelsystem, å den ena sidan, och en parts rätt till insyn i det straffprocessuella rättegångsförfarandet, å den andra sidan, inte är lätt att tolka och förstå och att den därför i vissa situationer kan ge upphov till problem vid tillämpningen. Jag överlämnar därför ett exemplar av detta beslut till Justitiedepartementet för kännedom.

## Rätten bör inte vid förordnande om samarbetssamtal i vårdnadsmål ge direktiv om inriktningen av samtalen

(Dnr 3569-1993)

### Anmälan

I en anmälan framförde Rose-Marie K. kritik mot Jakobsbergs tingsrätt för att tingsrätten gett vissa direktiv i samband med ett förordnande om samarbetssamtal i ett vårdnadsmål.

*Inhämtade handlingar*

Kopior av vissa handlingar i tingsrättens akt T 617/91 infordrades och granskades. Av dessa handlingar och de till anmälan fogade handlingarna framgick bl.a. följande.

I målet T 617/91 om äktenskapsskillnad m.m. mellan Peter C. och Rose-Marie K. förordnade tingsrätten den 12 februari 1992 om samarbetssamtal i syfte att nå enighet mellan parterna i frågan om vårdnad om de gemensamma barnen Maria, Mikael och Martin. Samarbetssamtalen ledde inte till att föräldrarna kunde enas.

Vid en muntlig förberedelse den 22 september 1992 yrkade Peter C. i första hand att han och Rose-Marie K. gemensamt skulle tillerkännas vårdnaden om barnen och i andra hand att han ensam skulle få vårdnaden om dem. Rose-Marie K. bestred yrkandena och yrkade för egen del bl.a. att hon ensam skulle tillerkännas vårdnaden om barnen.

Vid förhandlingen framförde Peter C. som sin mening att det var bäst för barnen att de som dittills skulle bo växelvis hos föräldrarna. Han anförde vidare att han, även om han skulle bli ensam vårdnadshavare, var beredd att låta barnen bo på samma sätt som dittills. Rose-Marie K. anförde som sin mening att en lösning med växelvis boende inte var bra för barnen och att det var bäst om barnen huvudsakligen bodde hos henne samt att en umgängesrätt för pappan torsdag—söndag varannan vecka var det bästa. Peter C. förklarade att han ville fortsätta samarbetssamtalen. Rose-Marie K. accepterade fortsatta samtal. Under förhandlingen uppgav Rose-Marie K. bl.a. att de samarbetssamtal som varit inte kommit att genomföras med båda föräldrarna närvarande.

I ett beslut som meddelades den 2 oktober 1992 förordnade tingsrätten interimistiskt att barnen skulle bo hos respektive förälder enligt ett visst schema. I beslutet förordnades vidare under punkt 3 att samarbetssamtalen skulle fortsätta. Under punkt 4 i beslutet antecknades bl.a. följande.

Tingsrätten uppdrar åt Socialförvaltningen — — — att anordna de under punkt 3. nämnda samarbetssamtalen. Samarbetssamtalen skall i princip genomföras i form av gemensamma samtal med båda föräldrarna. Samtalen bör inriktas på gemensam vårdnad och ett boende där barnen bor halva tiden hos respektive förälder.

*Remiss*

Klagomålen remitterades till Jakobsbergs tingsrätt för yttrande angående tingsrättens direktiv i samband med förordnandet den 2 oktober 1992 om fortsatta samarbetssamtal.

I remissvar hänvisade lagmannen Nils Widborg till ett PM av rådmannen Agneta Claesson Norell. I detta anfördes bl.a. följande.

Efter det att parterna klargjort sin inställning diskuterades vårdnadsfrågan. Parternas uppfattningar gick isär framför allt när det gällde frågan om barnen skulle klara av att bo i princip halva tiden hos vardera föräldern eller om det var bättre för dem att bo huvudsakligen hos en förälder med traditionell umgängesrätt vartannat veckoslut. Det fram-

kom att barnen i huvudsak under det år som gått efter föräldrarnas separation bott halva tiden hos vardera föräldern och att detta boende i huvudsak hade fungerat väl. Jag redogjorde för parterna om lagstiftarens inställning att det är angeläget för barn att efter en separation ha en så nära och god kontakt med båda föräldrarna som det överhuvudtaget är möjligt. Jag förklarade även att gemensam vårdnad bör vara utgångspunkten men att det förutsätter att föräldrarna är eniga om barnens boende. Jag klargjorde även min egen inställning att barn väl kan klara av att bo halva tiden hos vardera föräldern, om föräldrarna inte bor för långt ifrån varandra och om föräldrarna kan acceptera en sådan lösning. Jag ansåg att det fanns skäl att göra detta eftersom målet på båda parternas begäran satts ut till muntlig förberedelse i avsikt att låta denna övergå till huvudförhandling i förenklad form.

Eftersom Peter C. och Rose-Marie K., såvitt framgick av vad de själva uppgav, i huvudsak var överens om allt som gällde barnen utom när det gällde boendet tog jag upp frågan om nya samarbetssamtal. Peter C. ville gärna fortsätta samarbetssamtalen, medan Rose-Marie K. var mera tveksam. Jag förklarade att fortsatta samtal naturligen förutsatte gemensamma samtal med föräldrarna. Rose-Marie K. förklarade efter viss ytterligare diskussion att hon inte motsatte sig att tingsrätten på nytt förordnade om samarbetssamtal.

Det var mot denna bakgrund jag formulerade beslutet den 2 oktober 1992 att nya samarbetssamtal borde genomföras i form av gemensamma samtal med båda föräldrarna och att samtalen borde inriktas på gemensam vårdnad och ett boende där barnen bor halva tiden hos respektive förälder. Jag hade innan beslutet meddelades även en viss kontakt med Familjerätten per telefon.

Lagmannen Nils Widborg anförde för egen del följande.

Genom lagändring, som trädde i kraft den 1 mars 1991, fick domstolarna rätt att initiera samarbetssamtal. Förarbetena till lagstadgandet (Ds Ju 1989:52, prop. 1990/91:8 och 1990/91:LU13) ger inga belägg för att samtalen skulle kunna ges en viss inriktning. Det finns dock inget uttryckligt förbud häremot. I förevarande fall har parterna vid sammanträdet den 22 september 1992 förklarat att de ville fortsätta samtalen varför ytterligare initiativ från domstolens sida får anses vara motiverat med begränsningen att samtalen skulle ske i syfte att ena föräldrarna i boendefrågan.

I ett beslut den 28 september 1994 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

## Författningsregleringen

Regler om vårdnad och umgänge finns i 6 kap. föräldrabalken (FB).

Om barnet står under vårdnad av båda föräldrarna och någon av dem vill att vårdnaden inte längre skall vara gemensam, skall rätten efter vad som är bäst för barnet anförtro vårdnaden åt en av föräldrarna eller, om den förälder som har begärt upplösning av den gemensamma vårdnaden inte motsätter sig fortsatt gemensam vårdnad, låta den gemensamma vårdnaden bestå (5 § första stycket). Vid bedömningen av vad som är bäst för barnet skall rätten fästa avseende särskilt vid barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna (6 a §).

I mål om vårdnad eller umgänge får rätten enligt 6 kap. 18 § första stycket FB uppdra åt socialnämnden eller något annat organ att i barnets intresse anordna samtal i syfte att nå enighet mellan föräldrar-

na (samarbetssamtal). Samtidigt med denna bestämmelse infördes i socialtjänstlagen en bestämmelse enligt vilken kommunerna skulle sörja för att föräldrar kunde erbjudas samtal under sakkunnig ledning i syfte att nå enighet i frågor rörande vårdnad och umgänge (12 a § socialtjänstlagen). Sistnämnda regler och 6 a § FB samt 5 § första stycket FB i dess nuvarande lydelse trädde i kraft den 1 mars 1991.

I propositionen 1990/91:8 uttalades att de däri framlagda förslagen syftade särskilt till att främja en utveckling mot att föräldrarna i så stor utsträckning som möjligt skulle kunna komma överens i vårdnads- och umgängesfrågor (s. 26). Vidare uttalades att syftet med reglerna om gemensam vårdnad framför allt var att främja goda förhållanden mellan barnet och båda föräldrarna (s. 31). Departementschefen uttalade också att det torde råda en betydande enighet om att gemensam vårdnad i det helt övervägande antalet fall är att föredra framför ensam vårdnad. I likhet med det stora flertalet remissinstanser ansåg departementschefen därför att det fanns anledning att gå vidare på den inslagna vägen och öka möjligheterna att få till stånd gemensam vårdnad (s. 32). Avsikten var emellertid inte att tvinga föräldrarna in i en vårdnadsform som de själva inte är beredda att medverka i eller är kapabla att klara av (s. 33). Gemensam vårdnad borde inte komma i fråga om någon av föräldrarna inte kan tänka sig detta. Vad förslaget handlade om var i stället att öppna dörrar för gemensam vårdnad i de fall då båda föräldrarna ser gemensam vårdnad som ett tänkbart alternativ, låt vara att en eller båda helst vill ha ensam vårdnad (s. 34).

Beträffande samarbetssamtal uttalades i propositionen att många kommuner under senare år inlett en verksamhet för att vid bl.a. skilsmässosituationer hjälpa föräldrarna att bearbeta sin konflikt och i samförstånd söka lösningar för framtiden, s.k. samarbetssamtal. Dessa samarbetssamtal var i första hand att uppfatta som ett instrument för föräldrarna att gemensamt och i samråd besluta om vårdnad och umgänge med barnet (s. 27 f.). Socialstyrelsen hade på regeringens uppdrag gjort en undersökning i syfte att utvärdera verksamheten. Departementschefen uttalade mot bakgrund därav att betydelsen och värdet av samarbetssamtal inte torde kunna ifrågasättas av någon och att goda skäl talade för att samarbetssamtalen skulle lyftas fram ytterligare som en modell för lösande av vårdnads- och umgängestvister.

Redan före lagändringen gällde att en domstol kunde vilandeförklara ett vårdnads- eller umgängesmål om det hade inletts samarbetssamtal genom socialnämndens eller något annat organs försorg. Departementschefen förordade nu promemorians förslag att domstolen härutöver borde ges en rätt att initiera samarbetssamtal (s. 29). Vidare uttalades att den föreslagna regeln syftade till att bana vägen för en lösning i samförstånd av frågor om vårdnad och umgänge (s. 30) samt att en domstols initiativ till samarbetssamtal borde ske innan domstolen beslutar om vårdnadsutredning (s. 31).

Reglerna om vårdnadsutredning ändrades samtidigt. Ändringen innebar bl.a. att socialnämnden frikopplades från arbetet med vårdnads- och umgängesutredningar; i stället för att domstolen som tidigare begär ett yttrande av socialnämnden skall den uppdra åt nämnden eller

något annat organ att utse någon att verkställa en utredning (6 kap. 19 § andra stycket). Domstolen får fastställa riktlinjer för utredningen. Härmed åsyftas att domstolen, om det framstår som motiverat i ett enskilt fall, skall kunna slå fast vissa ramar för utredningen. Departementschefen uttalade att det självfallet är viktigt att domstolen därvid agerar så att inte domstolens opartiskhet kan ifrågasättas (s. 46).

## Bedömning

Av författningsregleringen framgår att en domstol kan bestämma att vårdnaden skall vara gemensam även i sådana fall där en förälder eller båda har yrkat att den gemensamma vårdnaden skall upplösas och vårdnaden anförtros en förälder. En förutsättning är dock att den förälder som har yrkat att ensam få vårdnaden inte motsätter sig fortsatt gemensam vårdnad om hans eller hennes yrkande om att ensam få vårdnaden inte bifalls av domstolen.

Syftet med regeln om samarbetssamtal är att bana väg för en lösning i samförstånd av frågor om vårdnad och umgänge. Ett initiativ från domstolens sida om samarbetssamtal bör i tiden ligga före ett beslut om vårdnadsutredning. Lagstiftaren har uttryckligen gett domstolen en möjlighet att ge vissa riktlinjer för en vårdnadsutredning, medan däremot en motsvarande regel saknas vad gäller beslut om samarbetssamtal.

Det ligger mot denna bakgrund närmast till hands att dra den slutsatsen att lagstiftaren inte har avsett att domstolen skall kunna styra inriktningen av samarbetssamtalen. Det finns också goda sakskäl mot att domstolen ger sådana direktiv. Sannolikheten för att samtalen leder till det önskade resultatet ökar uppenbarligen om samtalen är förutsättningslösa; parterna känner då att de inte redan från början är låsta vid någon viss lösning, och vidare kan socialtjänsten genomföra samtalen på det sätt som framstår som lämpligast i varje särskild situation. Härtill kommer att direktiv från rättens sida avseende inriktningen av samtalen lätt kan ge ett intryck av att denna redan har tagit ställning i den tvistefråga som samarbetssamtalen skall avse och att rätten därmed kan få sin opartiskhet ifrågasatt.

Även om jag inte vill hävda att det skulle vara helt uteslutet att rätten i vissa fall ger direktiv för samarbetssamtalen, anser jag av dessa skäl att sådana normalt inte bör förekomma.

Vad sedan särskilt gäller de direktiv som gavs i det här aktuella fallet kan följande sägas.

Av protokollet från den muntliga förberedelsen den 22 september 1992 framgår att Rose-Marie K. bestred Peter C:s förstahandsyrkande om gemensam vårdnad. Vidare framgår att hon inte såg gemensam vårdnad som ett tänkbart alternativ och att denna inställning i första hand grundades på hennes motstånd mot tanken att barnen skulle bo växelvis hos föräldrarna. Rose-Marie K. får därför anses ha motsatt sig gemensam vårdnad i den bemärkelse som åsyftas i 6 kap. 5 § första

stycket FB. Som framgår av redogörelsen för gällande rättsregler på området saknas i ett sådant läge lagliga möjligheter för domstolen att förordna att vårdnaden också i fortsättningen skall vara gemensam.

Direktiven att samtalen borde inriktas på gemensam vårdnad och ett boende där barnen bor halva tiden hos respektive förälder framstår mot denna bakgrund som särskilt olämpliga. Jag vill i sammanhanget erinra om förarbetsuttalandena om att avsikten med reglerna om gemensam vårdnad inte är att tvinga in föräldrarna i en vårdnadsform som de själva inte är beredda att medverka i eller är kapabla att klara av utan att öppna dörrar för gemensam vårdnad i de fall då båda föräldrarna ser en sådan lösning som ett tänkbart alternativ.

## Rättens skyldighet att se till att en vårdnadsutredning bedrivs skyndsamt; handläggningen av ett mål får inte stanna upp på grund av att en anmälan görs till JO

(Dnr 3848-1994)

### Anmälan m.m.

I en anmälan till JO kritiserade Olle L. Gävle tingsrätt för långsam handläggning av ett vårdnadsmål (T 463/92).

Vid granskning av handlingarna i målet framkom bl.a. följande. Vid en muntlig förberedelse den 1 oktober 1993 beslöt tingsrätten att inhämta en vårdnadsutredning. Någon tidsfrist för utredningsarbetet sattes inte ut. Beslutet expedierades till Socialnämnden i Gävle den 28 oktober 1993. Den 26 november 1993 meddelade socialtjänsten att vårdnadsutredningen eventuellt kunde påbörjas i januari 1994. Den 15 december 1993 underrättades parterna och tingsrätten om att påbörjandet av vårdnadsutredningen skulle dröja till i vart fall februari/mars 1994. Den 7 april 1994 kom kärandens ombud in med en skrift i vilken hon uppmanade tingsrätten att skynda på vårdnadsutredningen. Tingsrätten skickade skriften till socialtjänsten för yttrande. I ett svar som kom in till tingsrätten den 27 april 1994 beklagade socialtjänsten dröjsmålet och förklarade att utredningen förhoppningsvis skulle påbörjas under maj månad. Den 6 juni 1994 underrättades tingsrätten om att en handläggare utsetts. Vårdnadsutredningen kom in till tingsrätten den 23 december 1994.

Ärendet remitterades den 15 november 1994 till Gävle tingsrätt för upplysningar och yttrande över tingsrättens handläggning av målet med avseende på bl.a. rättens skyldighet att enligt 6 kap. 19 § andra stycket föräldrabalken se till att vårdnadsutredningen bedrivs skyndsamt.

I sitt remissvar hänvisade lagmannen Karl-Axel Bladh till ett yttrande av rådmannen Lennart Cavallin, som anförde bl.a. följande.

1. Har rätten efterlevt sin skyldighet att se till att socialnämnden bedrivit utredningen skyndsamt?

Egentligen föranleder denna fråga inget annat svar än en hänvisning till vad socialnämnden i sitt yttrande anfört. Nämnden är väl medveten om att rätten är angelägen om att alla ärenden skall handläggas

skyndsamt. Rätten vet att nämnden handlar därefter. Några då och då från rätten avlåtna skrivelser att påskynda ärendet torde inte förändra situationen. Sådana skrivelser har ibland avlåtits till nämnden.

Lagutskottet ville att ifrågavarande bestämmelse skulle inflyta i 6 kap. 19 § 2 st föräldrabalken. I NJA II 1990 sid 703 anföres att en handläggningstid på tre till fyra månader torde ofta kunna vara riktmärke på vad som kan anses rimligt, ett enligt min mening aningslöst uttalande utan starkare förankring i verkligheten.

I flertalet fall då vårdnadsutredning begärs brukar det dröja mer än ett år innan den är färdig — med eller utan påskyndande brev från domstolen.

Det är självklart att utredningarna skulle kunna bedrivas mycket snabbare om rätten haft möjligheter att förelägga nämnden att inkomma med utredning i saken inom t ex fyra månader vid äventyr att rätten annars uppdrog åt någon sakkunnig att på nämndens bekostnad verkställa utredning. Eller varför inte tillgripa vitesföreläggande. För närvarande synes det vara en politisk och facklig fråga, d v s vilka resurser nämnden får och hur nämnden arbetar.

I ett beslut den 4 maj 1995 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

## Bedömning

I 6 kap. 19 § andra stycket föräldrabalken (FB) föreskrivs följande.

Rätten skall se till att frågor om vårdnad och umgänge blir tillbörligt utredda. Innan rätten avgör ett mål eller ärende om vårdnad eller umgänge skall socialnämnden ges tillfälle att lämna upplysningar. Har nämnden tillgång till upplysningar som kan vara av betydelse för frågans bedömning är nämnden skyldig att lämna sådana upplysningar. Om det behövs ytterligare utredning får rätten uppdra åt socialnämnden eller något annat organ att utse någon att verkställa sådan. Rätten får fastställa riktlinjer för utredningen och bestämma en viss tid inom vilken utredningen skall vara slutförd. Om det behövs, får rätten förlänga denna tid. Rätten skall se till att utredningen bedrivs skyndsamt.

Detta lagrum fick sin nuvarande lydelse genom en lagändring som trädde i kraft den 1 mars 1991 och som innebar att förfarandet med vårdnadsutredning förändrades i olika hänseenden. Utredningarna skall inte som tidigare mynna ut i ett förslag till domstolen utan endast innefatta en redovisning av insamlade och sammanställda fakta och upplysningar om barnet och dess föräldrar (prop. 1990/91 s. 44). Vidare kan rätten numera ge riktlinjer för utredningen och ange en tidsfrist inom vilken denna skall vara klar. I detta hänseende uttalade föredragande departementschefen att frågorna om behovet av en tidsfrist inom vilken vårdnadsutredningen skall redovisas och längden av en sådan frist får bedömas från fall till fall men att en handläggningstid på tre till fyra månader torde vara ett riktmärke för vad som kan anses rimligt (prop. 1990/91:8 s. 66 f.).

Under riksdagsbehandlingen av lagförslaget hade lagutskottet att ta ställning till flera motioner i vilka motionärerna, under hänvisning till betydelsen av att tiden för vårdnadsutredningar förkortades, förordade att en fast tidsgräns skulle läggas fast i lag. Enligt utskottets mening lät detta sig emellertid inte göra, eftersom möjligheterna att åstadkomma

en tillfredsställande utredning varierar från fall till fall. Det borde därför kunna överlåtas till domstolen att med beaktande av behovet av skyndsamhet fastställa vilka tidsfrister som bör gälla (1990/91:LU13 s. 36). Utskottet ansåg emellertid att det av föräldrabalken uttryckligen borde framgå vilken betydelse det har att vårdnadsutredningarna bedrivs med största möjliga skyndsamhet och att domstolarnas roll i sammanhanget borde markeras. Utskottet betonade också vikten av att domstolen, inte minst i de fall då någon tidsfrist inte har satts ut, vakar över att utredningsarbetet inte fördröjs på ett oacceptabelt sätt. På förslag från utskottet infördes därför den sista meningen i det ovan angivna lagrummet genom vilken rätten uttryckligen ålades en skyldighet att se till att skyndsamhetskravet tillgodoses.

Jag kan konstatera att tingsrätten i det aktuella fallet inte hade satt ut någon tidsfrist för vårdnadsutredningen. Av remissvaret framgår inte uttryckligen vilka överväganden som låg till grund för detta. Det finns emellertid anledning att anta att skälet har varit att tingsrätten inte ansåg en sådan åtgärd vara meningsfull. Av svaret och tingsrättens akt framgår vidare att rätten inte heller fann skäl att på eget initiativ höra efter orsaken till dröjsmålet, utan att den begärde in yttrande från socialnämnden om tidsutdräkten först sedan ett av ombuden hade hört av sig i frågan.

Enligt min mening får lagutskottets uttalanden anses innebära att en domstol, när den beslutar om vårdnadsutredning, normalt skall utnyttja sin rätt att bestämma en viss tid inom vilken denna skall vara slutförd. Det finns också goda sakliga skäl för detta. Genom att sätta ut en bestämd frist markerar domstolen vikten av att utredningen genomförs snabbt, och den visar därmed också för såväl parterna som socialnämnden att den tar sin lagstadgade skyldighet att bevaka utredningsarbetet på allvar.

Om utredningen inte är klar inom den utsatta tiden bör tingsrätten ta kontakt med nämnden för att inhämta upplysningar om skälen till detta och, om det finns behov av det, förlänga fristen. Om rätten på detta sätt sätter ut bestämda tidsfrister kommer vårdnadsmålet automatiskt att stå under bevakning så länge vårdnadsutredningen pågår.

Domstolen får således inte utgå från att fastställandet av tidsfrister och påminnelser till socialnämnden saknar betydelse för handläggningen av vårdnadsutredningen. Inte heller får tidigare erfarenheter av att vårdnadsutredningar brukar dra ut på tiden föranleda att tingsrätten underlåter att kontinuerligt bevaka utredningens gång. Sådana erfarenheter bör i stället medföra att rätten är särskilt aktiv i detta hänseende. Om en bestämd tidsfrist av någon anledning inte har satts ut är det, som lagutskottet har anfört, extra viktigt att tingsrätten har en fungerande bevakningsrutin och att den, när en utredning drar ut på tiden, hör efter orsaken till detta.

Enligt min mening har tingsrätten i detta fall inte tillräckligt aktivt verkat för en skyndsam handläggning av vårdnadsutredningen.

Lennart Cavallin har per telefon under slutskedet av ärendets handläggning här framfört till föredraganden och den byråchef till vars sakområde ärendet hör att han inte avser att handlägga vårdnadsmålet

i avvaktan på JO:s beslut. Han har därvid gett uttryck för farhågor för att eventuell kritik från JO skulle göra honom jävig som ordförande i detta. Jag vill med anledning härav upprepa det besked som tidigare har lämnats muntligen till Lennart Cavallin, nämligen att en domstols handläggning av ett mål inte får uppehållas av det förhållandet att handläggningen har anmälts till JO. En underlåtenhet att handlägga ett mål av ett sådant skäl framstår som särskilt anmärkningsvärd när anmälan som i detta fall har sin grund i att klaganden anser att målet handläggs alltför långsamt i ett visst hänseende i fråga om vilket lagstiftaren har ställt upp ett uttryckligt krav på skyndsamhet.

Regler om jäv finns i 4 kap. 13—15 §§ rättegångsbalken (RB). Om en domare av någon anledning anser sig vara jävig att handlägga ett visst mål, skall han enligt vad som föreskrivs i 4 kap. 14 § RB ge detta till känna så snart han får kunskap om att den jävsgrundande omständigheten föreligger. Av 4 kap. 15 § RB framgår att han i princip är förhindrad att vidta handläggningsåtgärder i målet sedan en jävsfråga har uppkommit.

Självfallet kan däremot inte det förhållandet att en jävsgrundande omständighet uppkommer under handläggningen av ett mål medföra att domaren i efterhand skall anses ha varit obehörig att vidta de handläggningsåtgärder i målet som hänför sig till det skede när jäv ännu inte förelåg. Att en domare gör den bedömningen att en jävsgrundande omständighet eventuellt kan komma att inträffa längre fram under handläggningen av ett mål är således inte något godtagbart skäl för att upphöra att ta befattning med detta.

Det kan i det här aktuella fallet konstateras att Lennart Cavallin inte har anmält sig jävig och att han inte heller har vidtagit någon åtgärd för att få målet överlottat på någon annan domare. Jag drar av detta den slutsatsen att han inte anser sig ha blivit jävig att handlägga målet på grund av den anmälan som ligger till grund för detta ärende. Han har därför under den tid som ärendet har varit anhängigt hos JO varit skyldig att handlägga vårdnadsmålet enligt gällande regler.

## Kritik mot en domare som hållit en muntlig förberedelse och en huvudförhandling i ett vårdnadsmål på engelska

(Dnr 3032-1993)

### Anmälan

I en anmälan som riktade sig mot dåvarande rådmannen, numera lagmannen Jan Rudberg anförde Grazyna V. bl.a. följande.

Grazyna V. och Herwig V. har tillsammans sonen Jasper Roderik. Grazyna V. yrkade vid Ludvika tingsrätt att rätten bl.a. skulle förordna att hon ensam skulle ha vårdnaden om sonen.

Huvudförhandling i målet ägde rum i maj 1993. Herwig V. är inte svenskspråkig. Trots det hade tingsrätten inte kallat någon tolk till huvudförhandlingen. Förhandlingen påbörjades på svenska men över-

gick senare till att äga rum på engelska. Herwig V. hade inte före huvudförhandlingen angett sin inställning i målet. Tingsrätten fick därför avbryta huvudförhandlingen och i stället hålla en muntlig förberedelse.

Förhandlingen ägde rum under två dagar. Till den andra förhandlingsdagen hade rätten kallat en tolk. Denne fick dock lämna förhandlingssalen eftersom han inte kunde engelska, som var det språk som förhandlingen skulle hållas på, tillräckligt bra. Jan Rudberg föreslog att man trots detta skulle hålla förhandlingen på engelska. Grazyna V. samtyckte till detta, dock med stor tveksamhet. Varken Grazyna V. eller hennes advokat kunde uttrycka det de ville ha sagt på ett bra sätt på grund av språksvårigheter. Jan Rudberg och Herwig V. kunde dock kommunicera obehindrat. Jan Rudberg agerade som ett ombud för Herwig V. Grazyna V. kunde därför inte delta i förhandlingen på ett bra sätt.

## Utredning

Grazyna V:s klagomål remitterades till Ludvika tingsrätt för upplysningar och yttrande.

Jan Rudberg kom in med ett yttrande i vilket han uppgav bl.a. följande.

Som bakgrund bör nämnas att målet gäller äktenskapsskillnad, vårdnad om barn samt underhåll. Grazyna V:s f.d. make Herwig V. var bosatt i Belgien, vilket medförde ovanligt lång handläggningstid avseende vårdnads- och underhållsfrågorna. Sociala utredningar avseende Herwig V:s lämplighet som vårdnadshavare gjordes genom internationella organs förmedling av belgiska myndigheter och det förelåg problem med delgivning av handlingar med Herwig V. Denne kunde således trots ett flertal olika försök inte delges kallelse till huvudförhandling. Kommunikationerna med Herwig V. skedde enbart genom dennes ombud i Belgien, vilken dock senare avträdde från uppdraget.

Mot bakgrund av den passivitet Herwig V. visat, utgick rätten vid planeringen av huvudförhandlingen från att denne inte avsåg att inställa sig. Rätten hade således inte fått någon som helst indikation att denne avsåg att komma även om han, såsom Grazyna V. uppgivit, kallats att inställa sig personligen, dock med det tillägget i kallelsen att målet kunde komma att avgöras även i hans utevaro. Jag kan utan överdrift säga att det var ett av mitt livs största överraskningar att Herwig V. inställde sig till den aktuella förhandlingen den 27 maj 1993 mot bakgrund av hans tidigare demonstrerade ointresse för målet. Huvudförhandlingen den 27 maj 1993 måste inställas p.g.a. Herwig V:s många nya uppgifter och inställningar och muntlig förberedelse hållas, p.g.a. tidsnöd, med början dagen därpå, varefter målet avgjordes vid omedelbar huvudförhandling samma dag. Någon tolk var inte kallad den 27 maj 1993. Korrespondensen hade skett på flamländska, men Herwig V. visade sig tala bra engelska. Den engelska tolk som i hast kallades till muntlig förberedelse dagen därpå var tyvärr mindre bra. Herwig V. måste flyga tillbaka till Belgien samma kväll, varför jag med parternas medgivande höll förhandling på engelska, emedan annan engelsk tolk på grund av tidsnöd inte kunde uppbringas. Förhandlingen blev mot denna bakgrund något okonventionell; dock inte på det sätt som Grazyna V. påstår.

Jag ansåg det vara mycket angeläget att slutföra förhandlingen medan Herwig V. fanns kvar i Sverige och om möjligt, med barnets bästa för ögonen, få till stånd en dialog mellan parterna som tyvärr har haft mycket svårt att samarbeta. Jag gjorde även vissa försök att ordna något slag av sammanträffande mellan Herwig V. och dennes son, som han inte träffat på flera år under former som Grazyna V. skulle finna betryggande. Detta skedde mot bakgrund av att parterna var ense om att umgänge mellan fader och barn framdeles skulle förekomma. Då Grazyna V. efter vissa diskussioner bestämt motsatte sig varje form av kontakt dem emellan vid detta tillfälle fick saken bero.

Herwig V. saknade ombud vid förhandlingen och var föga insatt i svenska förhållanden och rättsregler, varför jag måste förklara mycket för honom och hjälpa honom att ge uttryck för sin inställning i juridiska termer, medan detta behov inte förelåg beträffande Grazyna V. som biträddes av advokat Gurli Wikman i Ludvika såsom ombud. Om detta av Grazyna V. uppfattats som att jag var partisk beklagar jag detta.

## Bedömning

I ett beslut den 13 oktober 1994 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

I 5 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken (RB) föreskrivs att förhandlingar i domstol skall vara offentliga. Denna offentlighetsprincip, som är grundlagsfäst i 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen, anses kräva att en förhandling vid en svensk domstol skall äga rum på svenska språket.

Även bestämmelsen i 5 kap. 6 § första stycket RB anses ge uttryck för att en förhandling inför rätten skall hållas på svenska (se Gullnäs m.fl., Rättegångsbalken Del 1, s. 5:11 och den där gjorda hänvisningen till Ekelöf, Rättegång I). Det föreskrivs i detta lagrum att tolk får anlitas för att biträda rätten om en part, ett vittne eller någon annan som skall höras inför rätten inte behärskar svenska språket.

Kravet att en domstolsförhandling skall hållas på svenska bör enligt ett förarbetsuttalande inte utgöra hinder mot att förhör hålls utan tolk med en dansk eller norskspråkig person, om rätten anser att det kan ske utan fara för utredningen (prop. 1973:30 s. 71). Det uttalades samtidigt att det inte bör vara helt uteslutet att undantagsvis hålla förhör på något annat språk, t.ex. engelska, om rätten, parterna och eventuella åhörare behärskar det språket.

Av det nu sagda framgår att rättegångsbalken under inga omständigheter kan anses tillåta att en förhandling i sin helhet eller i mera betydande omfattning hålls på något annat språk än svenska.

Av utredningen framgår att Herwig V:s skrifter i målet var avfattade på flamländska och att han inte hade något svensktalande ombud. Jan Rudberg hade därför vid sin planering av förhandlingen att utgå från att det inte skulle vara möjligt att genomföra denna på svenska språket utan biträde av tolk, om Herwig V. inställde sig. Av vad Jan Rudberg har anfört i sitt yttrande drar jag den slutsatsen att skälet till att någon tolk trots detta inte förordnades inför förhandlingen var att han inte räknade med att Herwig V. skulle hörsamma kallelsen.

När rätten planerade förhandlingen med utgångspunkt i att Herwig V. inte skulle komma till denna, försatte den sig således i den situationen att förhandlingen inte skulle kunna genomföras i enlighet med rättegångsbalkens krav på svenska som förhandlingsspråk om Herwig V. ändå inställde sig, såvida man inte så gott som omedelbart kunde finna en kompetent tolk. Att med mycket kort varsel få fram en sådan är självfallet inte alltid möjligt, något som tingsrätten också fick erfara i detta fall.

Enligt min mening borde Jan Rudberg — trots sin bedömning att Herwig V. sannolikt inte skulle inställa sig — som ett led i planeringen av förhandlingen ha sett till att en kompetent tolk kallades till denna eller att en sådan i varje fall fanns tillgänglig för att vid behov snabbt kunna inställa sig vid tingsrätten.

När det sedan visade sig att Herwig V. inställde sig till förhandlingen, erbjöd rättegångsbalken inte tingsrätten någon annan handlingsmöjlighet än att ställa in förhandlingen, om det inte visade sig vara möjligt att snabbt få fram en kompetent tolk.

Jag kan visserligen ha förståelse för Jan Rudbergs bedömning att det var angeläget att förhandlingen genomfördes med Herwig V. närvarande, även om utredningen ger vid handen att tingsrätten i varje fall inte var främmande för tanken att målet skulle kunna avgöras i dennes utevaro.

Det kan emellertid inte godtas att en domstol genomför en förhandling på ett sätt som står i klar strid med vad som kan utläsas ur rättegångsbalken om förhandlingsspråk. Sedan man hade misslyckats med att finna en tolk som var tillräckligt kvalificerad för att göra det möjligt att hålla förhandlingen på svenska, borde Jan Rudberg därför i enlighet med vad jag nyss har sagt ha ställt in denna. Den omständigheten att parterna gick med på att förhandlingen genomfördes på engelska saknar härvid betydelse, eftersom rättegångsbalkens regelsystem inte är dispositivt.

Ärendet avslutas med den allvarliga kritik som ligger i det sagda.

# Disciplinansvar för två polisinspektörer med anledning av beviljandet av vissa lättnader i tjänstgöringen i samband med en julhelg

(Dnr 425-1994)

## Bakgrund

I ett anonymt brev till JO ifrågasattes om polisinspektören Stig Boklund, Polismyndigheten i Karlshamn, hade gjort sig skyldig till osant intygande genom att i en tjänstgöringsjournal anteckna att polisinspektören Jan Ohlsson hade arbetat den 25 december 1993 kl. 21.00—den 26 december 1993 kl. 08.00 trots att han uteblev från hela arbetspasset.

## Utredning m.m.

Efter att ha tagit del av tjänstgöringsjournalen inledde *chefsJO Eklundh* förundersökning för osant intygande. Under förundersökningen framkom att Polismyndigheten i Karlshamn med stöd av en gammal tradition medgett vissa lättnader för personalen på ordningsavdelningen i samband med julhelger. Inför julhelgen år 1993 utfärdade polismyndigheten den 15 december en särskild föreskrift om lättnad i tjänsten under den kommande julhelgen. Föreskriften togs in i "HELG/VECKOPLAN för veckorna 51, 52 1993 och 1 1994 för OA" och hade följande lydelse.

Utöver planerade ledigheter över JULEN kan lättnader ske i tjänsten fr o m 24 dec kl 17.00 t o m 25 dec kl 17.00. VHBFL ser till att hålla den beredskap som behövs för att fullgöra tjänsten.

Enligt den av Stig Boklund upprättade tjänstgöringsjournalen hade polisassistenterna Staffan Wahlström och Conny Svensson arbetat från den 24 december 1993 kl. 17.00 till den 25 december kl. 03.00. Polisinspektören Jan Ohlsson hade enligt samma journal arbetat från den 25 december 1993 kl. 21.00 till den 26 december kl. 08.00.

Av de förhör som hölls under förundersökningen framgick bl.a. att Jan Ohlsson helt hade uteblivit från tjänstgöringspasset den 25—26 december samt att Staffan Wahlström och Conny Svensson uteblivit från tjänstgöringspasset den 24—25 december. Vidare framgick att Stig Boklund, som var vakthavande befäl, hade fört upp alla tre i tjänstgöringsjournalen som om de hade arbetat sina respektive pass.

Under förundersökningen delgavs Stig Boklund misstanke om osant intygande. Han förnekade brott. Han uppgav vid förhör att han ansåg att alla tre hade varit i tjänst men att de hade fått hans tillåtelse att vistas i hemmet under förutsättning att de omedelbart kunde inställa sig vid behov.

I ett beslut den 24 mars 1994 lades förundersökningen ned med hänvisning till att brott inte kunde styrkas. Ärendet remitterades därefter till Länsstyrelsen i Blekinge län.

I ett beslut den 12 december 1994 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

## Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 30 § polisförordningen (1984:730) skall det finnas en arbetsordning för varje polismyndighet. Denna skall innehålla de allmänna bestämmelserna för arbetet inom myndigheten som behövs utöver polislagen (1984:387), polisförordningen och andra föreskrifter av regeringen och Rikspolisstyrelsen. Polismyndigheten får dessutom meddela särskilda föreskrifter för personalen. Polismyndighetens arbetsordning beslutas av länsstyrelsen efter förslag av polismyndigheten.

Arbetsordningen för Polismyndigheten i Karlshamn fastställdes av Länsstyrelsen i Blekinge län den 24 februari 1993 och trädde i kraft den 1 mars 1993.

I 8 § i arbetsordningen föreskrivs att de bestämmelser för polisverksamheten som utöver arbetsordningen är erforderliga meddelas genom lokala tjänsteföreskrifter.

I bilaga 3 till arbetsordningen föreskrivs bl.a. att polisintendenten beslutar om semester, kompensationsledighet, tjänstledighet m.m. Även avdelningscheferna och inspektören för kansliet får besluta om semester samt om kompensationsledighet eller annan ledighet under högst en vecka i följd under förutsättning att vikarie från annan avdelning inte erfordras.

Vakthavande befäl och arbetsgruppschef har i nu aktuellt hänseende endast rätt att besluta om tjänstledighet eller kompensationsledighet som ej tål uppskov och avser oförutsett ändamål under enstaka tjänstgöringspass.

Den 15 december 1993 utfärdade Polismyndigheten i Karlshamn med stöd av 8 § arbetsordningen en lokal tjänsteföreskrift enligt vilken vakthavande befäl medgavs att utöver redan planerade ledigheter över julhelgen bevilja lättnader i tjänsten för personalen på ordningsavdelningen fr.o.m. den 24 december kl. 17.00 t.o.m. den 25 december kl. 17.00.

## Bedömning

Behörigheten att besluta om ledighet för befattningshavare vid polismyndigheten framgår av arbetsordningen.

Den som tjänstgör som vakthavande befäl är inte behörig att besluta om tjänstledighet eller kompensationsledighet i andra fall än sådana som inte tål uppskov och som avser oförutsett ändamål under enstaka tjänstgöringspass.

Enligt den av chefen för ordningsavdelningen den 15 december 1993 utfärdade helg/veckoplanen för veckorna 51 och 52 år 1993 samt

vecka 1 år 1994 kunde personalen beviljas lättnader i tjänsten under tiden den 24 december kl. 17.00—den 25 december kl. 17.00. Det ålåg därvid vakthavande befälet att se till att erforderlig beredskap hölls.

Av utredningen framgår att Stig Boklund beviljat Staffan Wahlström och Conny Svensson tjänstebefrielse från hela det arbetspass som skulle ha börjat den 24 december kl. 17.00. En så omfattande ledighet kan under inga förhållanden betraktas som sådan lättnad i tjänsten som avsågs i helg/veckoplanen. Stig Boklund har således inte varit behörig att bevilja dem ledigt i den utsträckning som skedde.

Jan Ohlsson och de andra som tjänstgjorde i vaktlaget slutade enligt vad Stig Boklund har uppgett tjänstgöringen vid 23.30-tiden på julaftonen i stället för kl. 03.00 när arbetspasset rätteligen slutade. Därigenom hade Jan Ohlsson åtnjutit sådan lättnad i tjänsten som helg/veckoplanen medgav.

Med Stig Boklunds samtycke uteblev Jan Ohlsson sedan från det arbetspass som skulle ha börjat den 25 december kl. 21.00. Det fanns inte någon rättslig grund för Stig Boklund att medge Jan Ohlsson att utebli från tjänstgöringen på sätt som skedde. Stig Boklund har således även i detta hänseende överskridit sin behörighet som vakthavande befäl.

Som nyss nämnts har Stig Boklund dessutom i tjänstgöringsjournalen bekräftat att de tre polismännen tjänstgjort under de aktuella tjänstgöringspassen trots att han borde ha insett att han härigenom vilseledde arbetsgivaren vad gällde förutsättningarna för utbetalning av lön och annan ersättning.

Genom att bevilja ledighet samt föra tjänstgöringsjournalen på sätt som skett har Stig Boklund åsidosatt vad som ålegat honom i hans anställning.

Jan Ohlsson har medgett att han kände till innehållet i helg/veckoplanen. Han har lång tjänstgöringstid vid polismyndigheten och dessutom en arbetsledande befattning som yttre befäl. Han borde därför ha insett att Stig Boklund inte var behörig att med stöd av tjänsteföreskriften bevilja honom någon som helst ledighet från det aktuella arbetspasset och att hans samtycke till arrangemanget därför saknade rättslig grund. Jan Ohlsson har alltså utan giltigt skäl uteblivit från tjänstgöring. Han har därvid åsidosatt vad som ålegat honom i hans anställning.

Reglerna om disciplinansvar för statligt anställda finns sedan den 1 juli 1994 i lagen (1994:260) om offentlig anställning. I punkt 6 i övergångsbestämmelserna till den lagen sägs att äldre föreskrifter skall tillämpas på omständigheter som har inträffat före ikraftträdandet.

Enligt 10 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA) fick disciplinpåföljd för tjänsteförseelse åläggas den arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosatt vad som ålåg honom i hans anställning, om felet inte var ringa.

Stig Boklund och Jan Ohlsson har i de hänseenden som tagits upp i det föregående uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosatt vad som ålegat var och en av dem i deras anställning. Felen är inte ringa.

Jag beslutar därför att hos Rikspolisstyrelsens ansvarsnämnd anmäla frågan om disciplinansvar för Stig Boklund och Jan Ohlsson.

### RPS personalansvarsnämnds prövning

I ett beslut den 26 januari 1995 anslöt sig Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd till JO:s bedömning och tilldelade Stig Boklund och Jan Ohlsson varning.

## De rättsliga förutsättningarna för inställelse av ett barn för förhör och läkarundersökning under en brottsutredning utan vårdnadshavarens samtycke

(Dnr 1654-1993)

*ChefsJO Eklundh* anförde följande i ett beslut den 18 augusti 1994.

### 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 om Carl. Uppgifterna, som avsåg misstankar om att Carl hade blivit utsatt för sexuella övergrepp, ledde till att en utredning enligt 50 § socialtjänstlagen (1980:620) (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 om 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 där Carl förhördes. Carl blev därefter läkarundersökt i närvaro av en socialsekreterare och barnskötaren.

Det ansågs nödvändigt att hålla ytterligare förhör med Carl påföljande dag. Vidare skulle ett analysresultat från läkarundersökningen redovisas först då. Socialnämndens ordförande beslutade därför den 13 mars 1991 — efter det första polisförhöret och läkarundersökningen — om omhändertagande av Carl enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Efter detta informerades Carls föräldrar om det som hade inträffat. Carl placerades på ett barnhem under natten. Sedan analysresultatet var klart och ytterligare polisförhör hade hållits med Carl, upphävdes omhändertagandebeslutet den 14 mars 1991. Förundersökningen lades ner den 19 mars 1991.

Tomas B, som är far till Carl, begärde i en anmälan till JO att Hammarö kommuns agerande och beslutet om omhändertagande av Carl skulle granskas.

Utredningen hos JO inleddes med att yttrande begärdes från Hammarö kommun. Efter detta utvidgades utredningen på det sättet att yttrande begärdes från Regionåklagarmyndigheten i Karlstad bl.a. i frågan om hur förhör med små barn kan komma till stånd i de fall där vårdnadshavaren inte bör underrättas. Avslutningsvis begärdes yttranden från Socialstyrelsen och Riksåklagaren.

Efter samråd mellan mig och JO Gunnel Norell Söderblom avskildes frågan om åklagarmyndighetens handläggning till ett särskilt ärende. JO Gunnel Norell Söderblom avgjorde det ursprungliga ärendet — dnr 1690-1991 — genom ett beslut den 13 oktober 1993. I det beslutet behandlas socialnämndens beslut och åtgärder (anm. se JO 1994/95 s. 292).

Vad som fortsättningsvis kommer att behandlas är således frågor som hänför sig till förundersökningen, som leddes av en åklagare vid Åklagarmyndigheten i Karlstad.

## 3 Utredningen

### *3.1 Yttrande från Regionåklagarmyndigheten i Karlstad*

Av förundersökningshandlingarna framgick inte om åklagaren hade fattat några beslut om hur förhöret med Carl skulle komma till stånd eller om läkarundersökningen. Med hänsyn till att den åklagare som hade varit förundersökningsledare hade avlidit, begärdes yttrande i stället från regionåklagarmyndigheten. Yttrandet skulle avse hur handläggningen normalt sker i fall som det aktuella samt redovisa regionåklagarmyndighetens principiella syn på hur förhör med små barn kan komma till stånd om vårdnadshavaren inte bör underrättas.

Överåklagaren Folke Ljungwall anförde.

När det först gäller frågan hur utredningar av brott som avser sexuellt utnyttjande av underårig normalt handläggs i Karlstad tillåter jag mig att hänvisa till innehållet i samrådsgruppens PM och yttrandet från polismyndigheten (uteslutna här). Utredningarna följer alltså de rutiner som beskrivs i samrådsgruppens PM. Rutinerna bygger på en nära samverkan mellan de myndigheter som engageras i ett sådant ärende, vilket ju aktualiserar två olika utredningar, dels en utredning av socialnämnden enligt 50 § socialtjänstlagen (1980:620), dels en förundersökning enligt bestämmelserna i rättegångsbalken. Ett sådant nära samarbete är naturligtvis från flera synpunkter önskvärt och såvitt jag kan förstå finns numera landet över liknande lokala rutiner som beskrivits i samrådsgruppens PM. Det kan dock finnas skäl att påpeka att samarbetet i sig kan föra med sig en risk för att man formlöst "pratar ihop sig" om vad som i det aktuella fallet är lämpligt och önskvärt och inte alltid gör klart för sig på vilken grund en viss åtgärd vidtas och vem som svarar för beslutet om åtgärden.

Viktiga fakta för hanteringen av ett ärende angående sexuellt övergrepp mot barn är vad som kommer fram genom förhör eller samtal

med barnet och läkarundersökning av barnet. Dessa åtgärder är därför naturliga inslag i den samordnade sociala utredningen och brottsutredningen. Den fråga som i första hand är aktuell i det nu förevarande ärendet synes vara hur ett förhör med barnet skall kunna anordnas om en vårdnadshavare är misstänkt i ärendet och vilken betydelse det har om barnet är omhändertaget eller inte enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

Ett förhör med barnet inom ramen för en förundersökning är ett sådant förhör som avses i 23 kap. 6 § RB. 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 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.

Det är emellertid nödvändigt att förhör med barn i sådana fall som det gäller här kan anordnas utan att vårdnadshavaren underrättas i förväg. Det finns därför, mot bakgrund av det jag har anfört i det föregående, enligt min mening skäl att överväga om det inte krävs att ett särskilt lagstöd införs. En sådan bestämmelse skulle kunna införas till exempel i nuvarande 23 kap. 10 § RB.

Vad jag har anfört i det föregående torde i stort sett kunna tillämpas även på frågan hur läkarundersökning av barnet skall kunna komma till stånd. Inom ramen för förundersökningen finns inga möjligheter att mot målsägandens vilja besluta om en läkarundersökning — en sådan undersökning är att anse som en kroppsbesiktning, en åtgärd som enligt 28 kap. 12 § RB får avse endast en misstänkt — och här uppkommer alltså återigen frågan vem som skall företräda barnet när vårdnadshavaren av utredningsskäl inte bör underrättas i förväg. Det bör dock påpekas i sammanhanget att socialnämnden enligt 32 § LVU kan besluta om läkarundersökning.

Avslutningsvis vill jag beträffande det ärende som föranlett JO:s remiss säga följande. Vem som har beslutat om förhöret med barnet och om läkarundersökningen har inte säkert kunnat klarläggas, bl.a. därför att det inte gått att få några uppgifter från förundersökningsledaren som inte längre är i livet. Utredningen synes dock ha handlagts enligt gällande rutiner. Skäl till kritik mot någon för åtgärderna under förundersökningen kan inte anses föreligga.

### *3.2 Yttrande från Riksåklagaren*

Yttrande begärdes från Riksåklagaren om lagligheten av förhör och läkarundersökning av små barn utan att vårdnadshavarna underrättas samt synpunkter på ett eventuellt behov av lagändring.

I yttrandet (biträdande riksåklagaren Axel Morath) anfördes följande.

#### Yttrande avseende förhör vid misstanke om sexualbrott mot barn

Jag begränsar mitt yttrande till principiella synpunkter mot bakgrund av att åklagarens handläggning av det enskilda fall som är föremål för JO:s granskning inte är aktuell. Fallet väcker emellertid enligt min mening fler principiella frågor än de som har tagits upp i remissen.

Inledningsvis vill jag kort redogöra för de bestämmelser som har betydelse för åklagares handläggning av misstankar om sexualbrott mot barn.

#### Allmänt om förundersökning

Förundersökning skall enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken (RB) inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott har förövats. Det krävs inte några specificerade misstankar men det fordras likväl att misstankarna om brott har uppnått en viss, om än låg, nivå. Särskilt vid vissa brottstyper, bl.a. sexualbrott mot barn, kan det vara mycket vanskligt att bedöma om det material som presenteras är tillräckligt för

att en förundersökning över huvud taget skall inledas. Misstanken om att ett barn har utsatts för ett sexuellt övergrepp grundar sig ofta på att barnet beter sig annorlunda än tidigare eller uppvisar svårförklarliga skador. Symtom eller skador utgör dock sällan tillräckliga bevis i sig om att ett övergrepp har ägt rum utan kan ha andra naturliga förklaringar. Det är ytterst en bedömningsfråga, där det finns utrymme för skilda uppfattningar, vilket underlag som krävs för inledande av en förundersökning.

Har förundersökning inletts beträffande sexualbrott mot barn skall ledningen av förundersökningen normalt övertas av åklagare. Det är en svår och krävande uppgift att utreda misstankar om sexualbrott mot barn. Detta har lett till att det förekommer en viss specialisering inom åklagarkåren som innebär att ärenden av detta slag koncentreras till åklagare som är särskilt lämpade för uppgiften. Den som inte har en bred erfarenhet av handläggning av sexualbrott mot barn kan t.ex. ha svårt att bedöma om underlaget kan breddas, genom förhör eller andra utredningsåtgärder, innan målsäganden förhörs. Det ankommer på varje myndighet att avgöra om ärendena i fråga skall handläggas enbart av vissa åklagare.

För att underlätta bedömningen av om iakttagelser som har gjorts exempelvis på ett daghem bör föranleda polisutredning förekommer numera runtom i landet samrådsgrupper med företrädare för bl.a. polis, socialtjänst och åklagare. Enligt min bedömning har grupper av detta slag lett till en ökad förståelse mellan de yrkeskategorier som har till uppgift att utreda brott mot barn och till ett bättre samarbete generellt sett. Jag vill dock instämma i vad överåklagaren vid Region-åklagarmyndigheten i Karlstad har uttalat om risken för att samarbetet kan bli så intimt att man mera ser till det praktiska resultatet av en viss åtgärd än till de författningsbestämmelser som reglerar vars och ens handläggning.

En särskild komplikation när det gäller brott som riktas mot barn är att socialnämnden enligt 50 § socialtjänstlagen (1980:620) har en skyldighet att utreda förhållanden som har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Om ett barn har utsatts för ett brott kommer oftast nämndens utredning och förundersökningen rörande brottet att i vissa delar röra samma förhållanden. Det är viktigt både av hänsyn till barnet och med tanke på brottsutredning och eventuell lagföring att de åtgärder som vidtas från respektive myndighet inte hindrar eller försvårar någon annan myndighets arbete. Å andra sidan måste varje myndighet självfallet vidta de åtgärder som ankommer på den. Det som kan bli aktuellt är närmast att en myndighet dröjer något med att vidta en viss åtgärd eller, inom de ramar som lagstiftningen ger, samordnar sina utredningsåtgärder med den andra myndighetens.

## Förundersökningar som berör underåriga

Reglerna om förundersökning är generellt hållna och gör inte någon egentlig skillnad mellan barn och vuxna. Under förundersökningen kan förhör hållas med var och en som kan antas lämna uppgifter av betydelse för utredningen (23 kap. 6 § RB). Bestämmelsen gör ingen skillnad mellan målsägande, vittne och annan. Det normala är att den som skall höras kallas till förhöret. Åklagare eller annan undersökningsledare kan besluta om hämtning till förhör. Hämtning till förhör förutsätter normalt att den som skall höras har underlåtit att hörsamma kallelse eller att det kan befaras att han inte kommer att hörsamma kallelse eller försvåra utredningen om han kallas (23 kap. 7 § RB).

Beträffande hämtning av målsägande finns även regler i 6 § förundersökningskungörelsen (1947:948). Målsägande får endast hämtas när

det föreligger skäl av särskild vikt för detta. Enligt vad som uttalades när bestämmelsen infördes torde vittnen och andra personer som inte är misstänkta för brott endast i undantagsfall böra hämtas till förhör. I sammanhanget skall bl.a. behovs- och proportionalitetsprinciperna beaktas (jfr JO 1988/89 s. 51 f.).

Av 14 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare följer att reglerna om hämtning till förhör kan tillämpas även på den som är under 15 år om denne är misstänkt för brott. Av uttalanden i prop. 1983/84:187 (s. 21 f.) kan utläsas att avsikten torde ha varit att reglera även hämtning av vittnen och andra. Det har samtidigt betonats att man bör iaktta stor restriktivitet när det gäller hämtning av barn (a. prop. s. 22).

Utrymmet för att genom tvångsåtgärder inställa den som är under 15 år till förhör är således begränsat och detta gäller i särskilt hög grad den som är målsägande.

Den som är under femton år är inte skyldig att kvarstanna för förhör längre än tre timmar (23 kap. 9 § andra stycket RB). Regeln omfattar såväl den som är misstänkt för brott som annan person. I samband med att tiden för förhör med barn begränsades från sex till tre timmar uttalade departementschefen att i undantagsfall kan en tid av tre timmar visa sig för kort. Den unge kan ibland behöva tid på sig för att vänja sig vid förhörsledaren eller den miljö där förhöret skall äga rum. Detta gäller i synnerhet vid förhör med barn i lägre åldrar eller om förhöret rör känsliga frågor, t.ex. sexuella övergrepp mot barn. Om förhörsledaren är i tidsnöd finns det risk för att förhöret blir alltför pressande för barnet. Därför infördes en möjlighet att hålla kvar barnet ytterligare tre timmar, om det är av synnerlig vikt för utredningen ( se prop. 1983/84:287 s. 23).

Är den som hörs under femton år bör den som har vårdnaden om honom vara närvarande vid förhöret, om det kan ske utan men för utredningen (23 kap. 10 § andra stycket RB). Om vårdnadshavaren eller någon denne sammanbor med är misstänkt torde det normalt innebära men att låta vårdnadshavaren få kännedom om förhöret. Vid misstanke om misshandel eller sexuella övergrepp inom familjen uppstår därför typiskt sett problem med förhör med barn.

I 17—19 §§ förundersökningskungörelsen finns också bestämmelser om hur förhör med barn skall genomföras för att vålla minsta möjliga skada på barnet. Rikspolisstyrelsen har i allmänna råd (FAP 403-1) om utredning av brott av barn under 15 år m.m. bl.a. tagit upp frågor som rör förhör med barn.

I 20 kap. 14 § RB föreskrivs att om målsägande är omyndig och brottet rör den omyndiges person får den som har vårdnaden om honom ange brottet eller föra talan om brottet. Om brottet rör egendom över vilken den unge inte råder eller någon rättshandling som han inte får ingå får hans ställföreträdare ange brottet eller föra talan.

Det är, som framgått ovan, endast på några få punkter som det finns särregler för underåriga när det gäller förundersökning och lagföring. Det är mot denna bakgrund nödvändigt att även se på reglerna i föräldrabalken (FB) och därtill anknutna regler om man skall få en heltäckande bild av vad som gäller för förundersökningar där barn förekommer som målsägande.

Den som är underårig står under annans vårdnad till dess barnet fyller 18 år eller dessförinnan ingår äktenskap. Normalt är båda eller en av föräldrarna vårdnadshavare (6 kap. 2 § FB). Det åligger vårdnadshavaren att sörja för att barnets personliga behov blir tillgodosedda. Vårdnadshavaren har både rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter och skall i takt med

barnets stigande ålder och utveckling ta hänsyn till barnets egna önskemål (6 kap. 11 § FB). Vårdnadshavaren är också normalt förmyndare för barnet (10 kap. 2 § FB). Ibland kan det uppkomma situationer där förmyndaren och den underårige har motstridiga intressen. Rätten kan i sådana fall utse en god man som företräder den underårige (11 kap. 2 § FB).

I mål som rör sexuella övergrepp och vissa andra mål som rör brott mot person kan ett målsägandebiträde förordnas för målsäganden. Reglerna om målsägandebiträde är tillämpliga även för underåriga. Ett målsägandebiträde kan dock inte överta någon uppgift som enligt lag eller annan författning ankommer på vårdnadshavaren.

Den sociala lagstiftningen innehåller bestämmelser till skydd för underåriga. Av stor betydelse i detta sammanhang är lagen (1990:50) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Den som är under 18 år kan beredas vård med stöd av LVU om vissa i lagen angivna situationer är uppfyllda och det inte kan antas att behövlig vård kan ges med samtycke av vårdnadshavaren eller, om den unge är över 15 år, honom själv. Vård enligt LVU kan bl.a. komma i fråga 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. Som exempel på situationer som kan föranleda omhändertagande med stöd av denna bestämmelse nämns i förarbetena förutom fysisk och psykisk misshandel bl.a. sexuellt utnyttjande och utnyttjande i pornografiskt syfte (prop. 1989/90:28 s. 65).

Beslut om vård enligt LVU meddelas av länsrätten. Enligt 6 § LVU får socialnämnden besluta att den som är under 20 år skall omhändertas omedelbart om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård och rättens beslut i frågan inte kan avvaktas. Ett sådant ingripande kräver av hänsyn till den enskildes rättssäkerhet starka skäl.

Ett omhändertagande enligt LVU innebär att socialnämnden, vid sidan av vårdnadshavaren, får ett självständigt ansvar för att sörja för den unges trygghet och omsorg. Socialnämnden anses ha samma befogenheter och skyldigheter som vårdnadshavaren, i den omfattning det behövs för att genomföra vården. Frågan är dock hur långt detta ansvar sträcker sig och vilka befogenheter som kan anses följa av detta. Det kan enligt min mening ifrågasättas om vissa åtgärder under förundersökning skall ses som ett nödvändigt inslag i vården. Jag bortser här från själva brottsanmälan där socialnämnden måste göra en självständig bedömning (jfr 66 § socialtjänstlagen; 1980:620).

## Läkarundersökning

Det ingår ofta som ett led i en förundersökning om sexuella övergrepp att genomföra läkarundersökning av målsäganden. Reglerna i 28 kap. 12 § RB om kroppsbesiktning kan endast tillämpas på den som är misstänkt. En undersökning av målsäganden förutsätter dennes samtycke eftersom det inte finns några regler om tvångsanvändning. Beträffande den som är underårig ankommer det på vårdnadshavaren att ge sitt samtycke.

I departementspromemorian (Ds 1991:56) Ändrade regler om kroppsvisitation och kroppsbesiktning har frågan om kroppsbesiktning av icke misstänkta tagits upp. Någon ändring i nu gällande regler har dock inte föreslagits (s. 54). Riksåklagaren har, i likhet med några andra remissinstanser, i sitt remissyttrande över promemorian förordat en lagreglering.

Erfarenhetsmässigt kan en läkarundersökning av ett barn som tros ha utsatts för sexuellt övergrepp anstå något, utom i de fall man misstänker att övergreppet har ägt rum under något av de närmaste

dygnen innan (se Socialstyrelsens allmänna råd 1991:3 s. 117 och BRÅ-PM 1992:4 s. 80). Det är med andra ord sällan så bråttom att undersökningen behöver genomföras akut. För att få ett så bra resultat som möjligt av undersökningen är det lämpligt att undersökningen genomförs av en läkare som har särskild kompetens och att denne om möjligt har tillgång till uppgifter om övergreppet och barnet. Detta förutsätter normalt en viss planering.

Om vårdnadshavaren är misstänkt för brottet kan han eller hon vilja förhindra att en läkarundersökning av barnet kommer till stånd inför risken att det framkommer bevis om att ett övergrepp har ägt rum. Någon läkarundersökning kan då inte genomföras mot vårdnadshavarens vilja inom ramen för förundersökningen.

Motsvarande problem kan uppstå om vårdnadshavaren av andra skäl vill förhindra en läkarundersökning, t.ex. därför att den misstänkte är hennes sambo (men inte barnets far) eller någon annan familjemedlem. Att vårdnadshavaren motsätter sig en läkarundersökning har ansetts kunna, tillsammans med vad som i övrigt framkommit i ärendet, utgöra ett skäl till omhändertagande av barnet med stöd av LVU (se bl.a. Gunnar Bramstång sociallagstiftningen, 1985, s. 300 och 331 samt BRÅ-PM 1990:8 s. 93). Däremot får inte ett omedelbart omhändertagande beslutas enbart i syfte att genomföra en läkarundersökning (Bramstång s. 303).

Socialnämnden kan med stöd av 32 § LVU besluta om en läkarundersökning som ett led i utredningen av den unges behov av vård. En sådan undersökning kan även ta sikte på frågan om den unge har utsatts för ett sexuellt övergrepp.

Socialstyrelsen har framhållit att när det gäller barn som har nått en sådan ålder och mognad att deras egen vilja bör respekteras skall barnets egen uppfattning i frågan om läkarundersökning beaktas (Socialstyrelsens Allmänna råd 1991:3 s. 115). Från tolv års ålder anses barn i princip ha nått en sådan mognad.

Eftersom en läkarundersökning förutsätter samtycke kan inte några tvångsåtgärder tillgripas mot den som inte inställer sig till undersökningen. En särskild fråga i sammanhanget är vilka befogenheter socialnämnden har att inställa den som är omhändertagen enligt LVU till läkarundersökning som sker enbart med stöd av reglerna i RB. Den frågan ligger dock utanför mitt område.

## Principiella synpunkter med utgångspunkt i det aktuella fallet

— — —

Som jag ovan antytt väcker detta ärende en rad principiella frågor rörande målsägandens ställning och då särskilt när målsäganden är ett barn och dess vårdnadshavare kan antas ha intressen som strider mot barnets. Jag anser emellertid att frågeställningen måste vidgas att avse alla underåriga och inte endast små barn. Man kan inte heller begränsa frågeställningen enbart till misstanke om sexuella övergrepp mot barn utan måste väga in alla typer av brott. Jag vill också erinra om att problem av motsvarande slag kan uppkomma om en vuxen som är gravt utvecklingsstörd har utsatts för brott. Behovet av lagändring måste alltså ses ur ett vidare perspektiv.

De principiella frågor som detta ärende väcker är enligt min mening bl.a. följande:

- hur skall förhör genomföras med den som är underårig om det skulle innebära men för utredningen att vårdnadshavaren underrättas om förhöret
- vem skall inställa barnet till förhör

- bör socialnämnden i egenskap av anmälare vidta tvångsåtgärder för att inställa barnet till förhör
- vem skall företräda barnet
- vilka förutsättningar föreligger att genomföra läkarundersökning
- vilket inflytande skall barnet ha
- bör socialnämnden i egenskap av anmälare vidta tvångsåtgärder för att genomföra läkarundersökning.

Enligt min mening måste man skilja på några olika typfall när man diskuterar dessa frågor.

Om någon av vårdnadshavarna har tagit initiativet till brottsanmälan eller om det redan från början står klart att någon av dem vill medverka till att misstanken utreds uppstår normalt inga problem. Reglerna om vårdnadshavares medverkan och inflytande kan då tillämpas på vanligt sätt. Detta gäller oavsett barnets ålder.

Ibland är det barnet själv som tar initiativ till en polisanmälan. Har barnet nått en tillräcklig ålder och mognad torde som regel frågan om förhör och läkarundersökning kunna lösas oberoende av kontakt med vårdnadshavaren. Bestämmelsen i 23 kap. 10 § RB ger utrymme för att förhör genomförs utan vårdnadshavarens vetskap. Däremot är det tveksamt hur man skall se på frågan om läkarundersökning. Formellt krävs samtycke och det är vårdnadshavaren som råder över detta. För egen del anser jag, i likhet med vad Socialstyrelsen har förordat i sina allmänna råd, att ett barn som har nått tolv års ålder normalt skall kunna ta ställning till frågan om läkarundersökning. Om den underårige själv vill medverka i läkarundersökning och begär hjälp och stöd av socialnämnden borde detta enligt min mening vara tillräckligt om förhållandena är sådana att vårdnadshavaren av utredningsskäl måste hållas ovetande om saken. Om den underårige har fyllt 15 år torde det inte uppstå några problem med tanke på regleringen i socialtjänstlagen och LVU.

Det är svårare att ange hur man bör se på saken om anmälan kommer från socialförvaltningen eller någon utomstående och barnet som i det ovan angivna fallet är tolv år eller äldre och motsätter sig såväl förhör som läkarundersökning. Om en målsägande vägrar att medverka i utredningen om ett misstänkt brott är förutsättningarna som regel mindre goda för lagföring och resultatet torde i de flesta fall bli att åklagaren antingen inte inleder förundersökning eller beslutar att nedlägga förundersökningen. Jag är därför benägen att tro att fall av detta slag sällan innebär några problem för åklagare. Socialnämndens utredningsskyldighet enligt 50 § socialtjänstlagen kvarstår dock. Inom ramen för en sådan utredning torde läkarundersökning kunna genomföras även mot den unges vilja.

Om man ändrar de angivna exemplen till att avse yngre barn ställs de ovan uppräknade principiella frågorna på sin spets. Särskilt i inledningsskedet av en förundersökning kan det vara svårt att avgöra om någon av vårdnadshavarna kan ha intressen som strider mot barnets. I brist på kunskap om detta kan man tvingas vidta utredningsåtgärder som vårdnadshavarna måste hållas ovetande om i varje fall under en tid. Frågan är om dagens lagstiftning ger tillräckligt stöd för att genomföra nödvändiga förundersökningsåtgärder utan vårdnadshavarens medverkan.

Reglerna om målsägandebiträde torde i många fall vara tillämpliga vid brott mot barn men ger, som framgått ovan, inte någon lösning på alla de problem som är förknippade med att barnet och vårdnadshavaren kan ha motstridiga intressen. Bestämmelserna om god man torde däremot formellt kunna utnyttjas. Såvitt jag känner till är det dock inte vanligt. En orsak till detta kan var att en framställning om förordnande av god man knappast torde kunna sekretessbeläggas och

att syftet med åtgärden, att utan vårdnadshavarens vetskap förordna någon som kan företräda barnet, därmed torde vara omöjligt att uppnå.

En möjlighet som i dag utnyttjas är att omhänderta barnet enligt LVU. Detta faller sig naturligt i de fall där det redan från början finns klara belägg för att barnet far illa i sin hemmiljö. Det är betydligt mera komplicerat i de situationer där det inte finns något som tyder på brister i hemmiljön, utöver en ännu inte utredd anmälan om brott. För ett omhändertagande krävs att det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU. I första hand skall emellertid insatser enligt LVU göras i samförstånd med den unge och hans vårdnadshavare. Redan här uppstår en konflikt om man över huvud taget inte har berett vårdnadshavaren en möjlighet att uttrycka sin mening. Man torde knappast generellt kunna utgå från att en vårdnadshavare som inte är misstänkt skall motsätta sig åtgärder som är till skydd för barnet. Man kan inte heller utgå från att misstanke om att en underårig har utsatts för brott alltid i sig är tillräckligt för ett omhändertagande enligt LVU, särskilt inte om brottsmisstanken är vag och inte stöds av några yttre iakttagelser. Omhändertagande enligt LVU får inte beslutas för andra syften än att tillgodose den underåriges vårdbehov. I de fall barnet själv har tagit initiativ till en brottsanmälan torde frivillig vård falla sig naturligast. Enligt min mening finns det således en rad situationer där det kan ifrågasättas om omhändertagande med stöd av LVU kan komma i fråga.

Utöver synpunkten att LVU inte erbjuder någon generell lösning bör framhållas att det inte finns några klara uttalanden om att socialnämnden i alla avseenden kan inträda i vårdnadshavarens ställe när det gäller rättsliga frågor som berör barnet. Särskilt när det gäller omhändertaganden som grundar sig på brister i den unges miljö finns det anledning att fundera över hur långt vårdansvaret sträcker sig. Det kan därför ifrågasättas om socialnämnden i alla avseenden kan träda i en vårdnadshavares ställe när det gäller beslut som rör ett barns medverkan i en förundersökning. Det torde t.ex. knappast ligga inom ramen för deras befogenhet att på sätt som anges i 20 kap. 14 § RB ange brott eller att ta ställning till skadeståndsanspråk.

Det finns också anledning att ifrågasätta om ett omhändertagande enligt LVU ger rättsligt stöd för socialnämnden att inställa ett barn till förhör mot barnets vilja. Enligt min mening är det tveksamt om det föreligger någon allmän befogenhet för en myndighet som ansvarar för tvångsvård att inställa den som vårdas till förhör hos polisen även om detta görs i den vårdades intresse. Jag anser det också tveksamt om omhändertagande enligt LVU ger stöd för att inställa barn som är så små att de inte själva kan uttrycka någon egen vilja.

En komplikation i sammanhanget är att Socialstyrelsen har förordat att man så snart som möjligt skall underrätta vårdnadshavaren om ett omhändertagande med stöd av LVU. Detta torde i praktiken omöjliggöra att man t.ex. förordnar en god man för barnet eftersom i varje fall förhör måste äga rum innan någon får tillfälle att påverka barnets utsaga. Däremot torde en läkarundersökning normalt kunna anstå en kortare tid.

Ett omhändertagande enligt LVU löser enligt min mening inte heller det grundläggande problemet med läkarundersökning av den som har utsatts för brott. Det kan uppfattas som stötande om den som är underårig mot sin vilja måste underkasta sig sådana åtgärder i brottsutredande syfte som inte kan vidtas mot ett vuxet brottsoffer enbart av det skälet att den underårige är omhändertagen enligt LVU. En annan sak är att en läkarundersökning kan vara nödvändig för att fastställa vårdbehovet.

Man kan också ställa sig frågan om det från principiella utgångspunkter är lämpligt att socialnämnden, om den har gjort anmälan om brott, skall kunna vidta tvångsåtgärder mot målsäganden delvis i syfte att genomföra brottsutredningen.

I de fall där barnet inte är omhändertaget med stöd av LVU kan det ifrågasättas om socialnämnden i något avseende kan inträda i vårdnadshavarens ställe när det gäller frågor som rör brott mot barn.

Jag anser således 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. Att så är fallet är enligt min mening otillfredsställande. Det är angeläget att misstänkta sexuella övergrepp och andra brott som riktas mot barn kan utredas och att bevisning som krävs för lagföring kan säkras. Det vore därför värdefullt att få frågor som rör barns ställning i nu aktuella hänseenden belysta genom uttalanden av JO. Jag anser också att det skulle vara av värde om man utredde möjligheterna att komplettera lagstiftningen på de punkter där det i dag föreligger brister eller oklarheter.

En lösning kan vara att komplettera den sociala lagstiftningen på det sättet att man uttryckligen anger när en socialnämnd får agera i fråga om barn och brottsutredningar och därvid reglerar nämndens befogenheter. Om man överväger att ge socialnämnden ökade befogenheter att företräda underåriga vid brottsutredning måste man emellertid betänka att en sådan lösning ter sig mindre lämplig när det gäller brottstyper som inte riktar sig mot den unges person, t.ex. om en vårdnadshavare förskingrar barnets tillgångar. I sådana fall ligger det närmare till hands med exempelvis ett förordnande av en god man. Samtidigt bör man undvika att ha olika lösningar för olika brottstyper eftersom detta i sig kan vålla problem om någon utsätts för brott som rör både person och egendom.

En annan möjlighet som jag vill peka på kan vara att tillskapa en särskild lag med regler om vem som får företräda underåriga vid förundersökning och lagföring i de fall den underårige och vårdnadshavaren kan antas ha motstridiga intressen. Så kan vara fallet både när den underårige är målsägande och när han själv är misstänkt. För egen del anser jag att sistnämnda lösning skulle erbjuda bättre möjligheter att få ett generellt fungerande regelsystem.

### Sammanfattande synpunkter

Sammanfattningsvis vill jag framhålla att det är en rad rättsliga problem förknippade med situationer där en underårig och dennes vårdnadshavare kan ha motstridiga intressen i samband med brottsutredning och lagföring. Problemen ställs mera på sin spets ju yngre barnet är och ju mer svårutredd brottsligheten är. Det vore bra att få dessa frågor belysta genom uttalanden av JO. Flera frågor är dock sådana att någon egentlig lösning inte står att finna med dagens lagstiftning. Jag anser också att det är frågor av sådan vidd och komplexitet att de kräver en bredare genomgång.

## 4 Bedömning

Regeringsformens regler om skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp (2 kap. 6 §) och mot frihetsberövande och andra begränsningar av rörelsefriheten (2 kap. 8 §) gäller också till förmån för barn. En grundläggande förutsättning för att ett barn som är målsägande i en brottsutredning tvångsvis skall kunna bli föremål för läkarundersök-

ning eller hämtas till förhör är således att det finns uttryckliga lagregler som medger sådana åtgärder (jfr 2 kap. 12 §). Jag vill här erinra om att jag i mitt remissyttrande över promemorian (Ds 1991:56) Ändrade regler om kroppsvisitation och kroppsbesiktning har framfört uppfattningen att också frågan om samtycke i samband med användningen av straffprocessuella tvångsmedel bör lagregleras och att denna fråga för närvarande utreds av Polisrättsutredningen.

I det aktuella sammanhanget är tre skilda regelsystem av intresse, det straffprocessuella systemet som i första hand återfinns i rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen, de socialrättsliga reglerna i socialtjänstlagen och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) samt den familjerättsliga regleringen i föräldrabalken.

Som framhålls i Riksåklagarens yttrande öppnar det straffprocessuella regelsystemet endast ett begränsat utrymme för att genom tvångsåtgärder inställa en målsägande som är under 15 år till förhör, och det innehåller över huvud taget inte några regler som tillåter tvångsmässig läkarundersökning av en målsägande oavsett ålder. En förutsättning för att man skall kunna genomföra en meningsfull brottsutredning när ett barn har blivit utsatt för brott är således i många fall, på samma sätt som när målsäganden är vuxen, att man kan få till stånd en frivillig medverkan från målsägandens sida.

Frågan om vem som skall lämna sitt medgivande till åtgärder som riktar sig mot en underårig regleras i föräldrabalken. Jag kan i fråga om den närmare innebörden av denna reglering hänvisa till vad som sägs i Riksåklagarens yttrande. Jag vill i sammanhanget särskilt erinra om vad Socialstyrelsen har uttalat om att barnets egen uppfattning i fråga om läkarundersökning skall beaktas när det är fråga om barn som har nått en sådan ålder och mognad att deras egen vilja bör beaktas samt att barn i princip anses ha nått en sådan mognad från tolv års ålder.

De fall där barnets eget medgivande är en nödvändig och tillika tillräcklig förutsättning för dess medverkan i en brottsutredning vållar inte några problem från rättslig synpunkt. Om barnet vill medverka kommer de aktuella utredningsåtgärderna till stånd. I annat fall blir, som Riksåklagaren har påpekat, förutsättningarna för lagföring mindre goda och resultatet torde då som regel bli att åklagaren antingen inte inleder förundersökning eller beslutar att lägga ned en inledd förundersökning. Det skulle i och för sig kunna ifrågasättas om det alltid är rimligt att en målsägande, antingen denne är underårig eller vuxen, de facto disponerar över en brottsutredning genom att ha ensam beslutanderätt i fråga om t.ex. en läkarundersökning vars resultat är en nödvändig förutsättning för att ett visst brott skall kunna beivras. Denna frågeställning faller emellertid utanför ramen för det aktuella ärendet. Det är här tillräckligt att konstatera att gällande rätt har denna innebörd.

De situationer som vållar problem är, som framgår av yttrandena i ärendet, de där målsäganden är ett barn som befinner sig på ett sådant utvecklingsstadium att det enligt föräldrabalkens regler skall företrädas av någon annan — enligt huvudregeln vårdnadshavaren — samtidigt

som denne av utredningsskäl inte bör underrättas om de tilltänkta utredningsåtgärderna. Som Riksåklagaren har påpekat är lösningen att förordna en god man för barnet här inte en framkomlig väg, eftersom ett sådant förordnande enligt gällande regler inte kan komma till stånd utan vårdnadshavarens kännedom. Vad som då kommer i blickpunkten är i stället de sociala myndigheternas befogenheter enligt LVU.

Reglerna i LVU gör det möjligt att tvångsomhänderta unga personer i syfte att skydda dem för risker som antingen har sin grund i missförhållanden i hemmet eller i barnets eget beteende. Ett beslut om omhändertagande innebär bl.a. att socialnämnden, i den mån det behövs för att genomföra vården, bestämmer om barnets personliga förhållanden (11 § fjärde stycket LVU). Det anses att denna regel ger socialnämnden rätt också att inställa ett omhändertaget barn till förhör och läkarundersökning i en brottsutredning.

I sitt beslut den 13 oktober 1993 om Socialnämndens i Hammarö kommun beslut och åtgärder rörande Carl uttalade JO Gunnel Norell Söderblom bl.a. följande.

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 missförhållanden har socialnämnden 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.

Socialstyrelsen har i Allmänna råd 1991:3 om sexuella övergrepp mot barn uttalat att ett beslut om omhändertagande enligt LVU innebär att socialtjänsten övertar den rätt som vårdnadshavaren har att bestämma om en läkarundersökning som ett led i en brottsutredning skall göras eller inte. Dock skall barnets vilja respekteras i samma utsträckning som om barnet inte hade beretts vård med stöd av LVU (s. 114).

Riksåklagaren har emellertid för sin del ifrågasatt om socialnämnden i alla avseenden kan eller bör träda i vårdnadshavarens ställe när det gäller ett omhändertaget barns medverkan under en förundersökning. Riksåklagaren har vidare anfört att man inte alltid kan utgå från att förutsättningar för att omhänderta ett barn enligt LVU föreligger även om det finns en misstanke om sexuella övergrepp, och att denna lagstiftning således inte erbjuder någon generell lösning i frågan om hur utredning av ett brott begånget mot ett barn skall kunna genomföras utan vårdnadshavarens vetskap och medverkan. Man kan här peka bl.a. på det förhållandet att det för att förundersökning skall inledas är tillräckligt med en ganska svag grad av misstanke, medan det däremot för ett omedelbart omhändertagande enligt LVU krävs att det är sannolikt att den unge behöver beredas vård. Som Riksåklagaren har påpekat utgår regleringen i LVU vidare från att insatser för att skydda den unge i första hand skall göras i samförstånd med denne och hans vårdnadshavare.

Man måste, när man diskuterar de här aktuella frågorna, beakta att regleringen i LVU och bestämmelserna om förundersökning i brottmål har skilda syften och tillämpas av myndigheter som i hög grad skiljer sig från varandra såvitt gäller uppgifter och arbetssätt. Som redan har nämnts syftar reglerna i LVU till att skydda barn och ungdomar för risker av visst angivet slag, medan däremot förundersökningsförfarandet ingår som ett led i samhällets verksamhet för att utreda och beivra begångna brott.

Den för rättsstaten utmärkande ändamålsprincipen innebär att ett tvångsingripande mot en enskild får vidtas endast i det syfte som har föranlett den reglering som läggs till grund för ingripandet. Det får exempelvis inte förekomma att man beslutar att omhänderta ett barn med stöd av LVU enbart i syfte att underlätta en brottsutredning. En annan sak är att det som kommer fram vid en sådan utredning många gånger kan ha betydelse för socialnämndens ställningstaganden vid tillämpningen av den lagstiftning som gäller för dess verksamhet.

Man kan således sammanfattningsvis konstatera att det i dagens läge i vissa fall inte är möjligt att få till stånd en medverkan från ett barns sida i en utredning avseende ett brott riktat mot barnet självt annat än om det är omhändertaget enligt LVU, men att lagliga förutsättningar för ett omhändertagande i dessa situationer inte alltid är för handen.

Det är enligt min mening inte tillfredsställande att möjligheterna att utreda ett kanske mycket allvarligt brott på detta sätt är beroende av tillämpningen av en lagstiftning som har ett helt annat syfte än att tillgodose det allmänna samhälleliga intresset av att brott beivras.

Det kan vidare från principiella utgångspunkter ifrågasättas om ett medgivande till polisförhör och läkarundersökning som lämnas av en socialnämnd som har anmält det brott som är föremål för utredning i rättssäkerhetshänseende kan jämställas med ett samtycke som avges av en företrädare för barnet som står fri i förhållande till såväl de berörda myndigheterna som barnets vårdnadshavare och som inte har något annat intresse i saken än att se till att tillbörlig hänsyn tas till barnets personliga integritet i den uppkomna situationen. Det finns här anledning att erinra om att det vid misstanke om t.ex. sexualbrott kan bli fråga om läkarundersökningar och andra utredningsåtgärder som också av ett ganska litet barn kan uppfattas som både kränkande och skrämmande.

Jag delar av nu anförda skäl Riksåklagarens uppfattning att man bör överväga att komplettera lagstiftningen vad gäller underåriga målsägandes ställning i förundersökningsförfarandet. Ett sådant arbete bör inriktas på att få till stånd en särskild lag som i syfte bl.a. att stärka rättssäkerhetsskyddet för den underårige reglerar frågan om vem som skall företräda den underårige vid sådana förundersökningar där denne och vårdnadshavaren kan antas ha motstridiga intressen. Jag översänder därför ett exemplar av detta beslut till Justitiedepartementet.

Jag vill avslutningsvis återknyta till den förundersökning som har varit utgångspunkten för detta ärende. Det har inte kunnat klarläggas vem som fattade beslutet om läkarundersökning av Carl bl.a. av det skälet att dokumentation saknas. Jag vill med anledning härav under-

stryka det angelägna i att sådana beslut som gäller utredningsåtgärder riktade mot barn fattas av förundersökningsledaren och att inhämtade samtycken och fattade beslut noga dokumenteras.

Jag har i detta ärende samrått med JO Gunnel Norell Söderblom.

## Förutsättningar att låta ett beslag bestå sedan en förundersökning lagts ned föreligger inte

(Dnr 4145-1992)

I ett beslut den 26 september 1994 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

### Bakgrund

Under inspektion i november 1992 av åklagar- och polismyndigheterna i Katrineholm uppmärksammades vid genomgång av polismyndighetens beslagsliggare att ett ärende från år 1985 inte hade avslutats. Av handlingarna i åklagarmyndighetens akt i ärendet BDÅC 184-85 framgick bl.a. följande.

Den 12 mars 1985 anmälde I.G. hos polismyndigheten att hans checkhäfte hade stulits och att någon obehörigen använt checkar genom att förfalska hans namn. Det framkom att tio checkar blivit inlösta. Alla checkarna var utställda på T.T. Husrannsakan gjordes i T.T:s bostad den 2 maj 1985, varvid visst gods togs i beslag (nr 83-85 i beslagsliggaren). T.T., som var utländsk medborgare, anhölls i sin frånvaro den 9 maj 1985 som misstänkt för grova bedrägerier medelst urkundsförfalskning. Sedan det hade konstaterats att den misstänkte avvikit beslutade chefsåklagaren Hadar Franssén den 7 december 1988 att lägga ned förundersökningen tills vidare. Som skäl för åtgärden angavs att den misstänkte hade avvikit och inte kunde förväntas bli anträffad. Samtidigt hävdes anhållningsbeslutet. Något beslut om det beslagtagna godset meddelades däremot, såvitt framgår av handlingarna, inte samtidigt. På en skrivelse från polismyndigheten avseende granskning av dennas beslagsliggare hade Hadar Franssén, uppenbarligen i september 1990, antecknat följande. "Kvar i beslag. BL 83-85 är bevismaterial. Preskription först maj 1995".

### Utredningen

I infordrat yttrande anförde Åklagarmyndigheten i Katrineholm (chefsåklagaren Hadar Franssén) bl.a. följande.

Nedläggandet av förundersökningen har skett med stöd av rättegångsbalken 23 kap. 4 § 2 st. sista meningen. Hinder mot återupptagande av förundersökningen anses inte föreligga (Gullnäs m.fl.: Rättegångsbalken I 23:28 och Gärde: Nya rättegångsbalken 1949 sid. 294). Målet anses kunna betraktas som vilande om det finns utsikt att förundersökning längre fram skall kunna upptagas på nytt med bättre resultat, som t.ex. att den misstänkte i nu aktuellt fall anträffas. (Olivecrona: Rättegången i brottmål enligt rättegångsbalken 1961 sid. 202).

Som stöd för beslaget åberopar jag 27 kap. 1 § rättegångsbalken, då de beslagtagna föremålen skäligen kan antagas äga betydelse för utredningen.

Utredningen — förundersökningen — är i det aktuella fallet vilande och kan återupptagas. Det hävdas, att skäl enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken fortfarande föreligger för beslaget.

Anledning till beslagets hävande på grund av 27 kap. 7 § 2 st rättegångsbalken föreligger enligt min mening inte. Beslaget saknar penningmässigt värde. Det är inte fråga om affärshandlingar eller liknande och det kan inte råda tvekan om att åtalsregeln inte gäller.

Ej heller hävningsgrund enligt 27 kap. 8 § 1 st 2 ledet rättegångsbalken föreligger. Som ovan anförts kan förundersökningen återupptas och de beslagtagna föremålen kan skäligen antagas äga betydelse för den återupptagna utredningen lika väl som de ägt betydelse för den utredning som tillsvidare nedlagts.

De i rättegångsbalken givna reglerna för hävande av beslag är enligt min mening inte tillämpliga i detta fall. Däremot föreligger fortfarande skäl för beslag. Ett hävande av beslaget är en definitiv åtgärd som inte kan återupptagas.

Bestämmelserna om hävande av beslag har inte föranlett någon kommentar i nu aktuellt avseende såvitt kan utläsas av härstädes tillgängliga kommentarer (Gullnäs: Rättegångsbalken I, Gärde: Nya rättegångsbalken, Olivecrona: Rättegången i brottmål enligt rättegångsbalken 1961 eller Ekelöf: Rättegång 3:e häftet 1970). I Ekelöfs framställning Rättegång angivet häfte sid. 31 torde ett visst stöd för mitt beslut att låta beslaget bestå kunna utläsas motsättningsvis genom uttalandet "ett perdurerande tvångsmedel bör naturligtvis upphöra så snart behovet där har bortfallit".

## Den rättsliga regleringen

De grundläggande bestämmelserna om förundersökning finns i 23 kap. rättegångsbalken (RB).

Förundersökning skall 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 (1 §). Förundersökning inleds av polismyndigheten eller åklagaren (3 § första stycket). Hittills har inledande av en förundersökning kunnat ske formlöst. Det föreslås emellertid i proposition 1994/95:23 om ett effektivare brottmålsförfarande att det i 23 kap. 3 § RB skall föreskrivas att förundersökning skall inledas genom ett formligt beslut av någon som är behörig att inleda den aktuella förundersökningen.

Under förundersökningen skall utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl föreligger för åtal mot honom samt målet så beredas att bevisningen kan förebringas i ett sammanhang vid huvudförhandlingen (2 §).

Förundersökningen skall bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger, och om det inte längre finns anledning att fullfölja den skall den läggas ned (4 §).

Som exempel på omständigheter som kan föranleda nedläggning av en förundersökning nämns i litteraturen att man inte har kunnat uppbringa några spår efter brottslingen, att den misstänkte har avvikit, att inget brott befinns föreligga samt att gärningsmannen är under 15 år (Gullnäs m.fl. Rättegångsbalken I, Del 2, s. 23:28). JO har gett

uttryck för uppfattningen att en förundersökning kan läggas ned i vissa fall där brottet har begåtts av en utländsk medborgare som har lämnat landet och som inte har någon anknytning hit längre. För att förundersökningen skall kunna läggas ned i ett sådant fall bör emellertid krävas att misstanken rör ett ringa brott och att åtgärder för lagföring inte har vidtagits innan utlänningen lämnat landet (JO 1980/81 s. 117).

Ett beslut att lägga ned en förundersökning innebär inte ett slutligt ställningstagande till frågan om utredning av brottet. Tvärtom kan utredningen när som helst återupptas, om nya omständigheter kommer fram eller förhållandena i övrigt ändras. Olivecrona har uttalat att nedläggandet av förundersökningen innebär att målet betraktas som vilande, om det finns utsikt att den längre fram skall kunna tas upp på nytt med bättre resultat (Rättegången i brottmål enligt RB, Lund 1961, s. 202).

Vad som ovan anförts om inledande av en förundersökning får anses gälla också i frågan om ett beslut om återupptagande av en sådan.

Enligt Riksåklagarens anvisningar skall ett beslut att lägga ned en förundersökning i diariet redovisas med — förutom själva slutet — en kortfattad motivering. Det ankommer på åklagaren att göra klart för registerföraren hur motiveringen lämpligen skall utformas i diariet (Riksåklagarens cirkulär RÅC II:52, Anvisningar om diarieföring m.m.).

Ett beslut att lägga ned en förundersökning får således till följd att ärendet redovisas som avslutat i diariet, och det kommer följaktligen inte att tas upp på den balansförteckning över ej avslutade ärenden som enligt samma cirkulär skall upprättas årligen vid åklagarmyndigheten.

När en åklagare har fattat beslut att inte inleda förundersökning eller att en inledd förundersökning skall läggas ned skall målsäganden, enligt 14 § förundersökningskungörelsen (1947:948), underrättas om beslutet om han angett brottet eller anmält enskilt anspråk i anledning av brottet eller om han har begärt att bli underrättad.

Under det utredningsarbete som bedrivs inom ramen för en förundersökning får straffprocessuella tvångsmedel tillgripas om vissa förutsättningar är uppfyllda. I fråga om användandet av tvångsmedel under förundersökningen görs i 23 kap. 16 § RB en hänvisning till vad som föreskrivs i 24—28 kap. RB.

Ett sådant tvångsmedel är beslag. Ett föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredningen om brott eller vara någon avhänt genom brott eller kan komma att förverkas på grund av brott får enligt 27 kap. 1 § RB tas i beslag. I 27 kap. 8 § första stycket RB föreskrivs bl.a. att ett beslag omedelbart skall hävas om det inte längre finns skäl för det.

Frågan hur man skall förfara med beslagtaget gods när en förundersökning läggs ned har inte berörts i den centrala juridiska litteraturen. I de allra flesta fall torde saken inte heller vålla något problem. Svårigheter uppkommer emellertid i sådana fall som det nu aktuella, där den misstänkte har avvikit och det tills vidare inte är möjligt att vidta några ytterligare utredningsåtgärder i syfte att föra utredningen framåt men där det inte kan uteslutas att det senare kan komma att föreligga förutsättningar för att återuppta utredningen.

I ett sådant fall föreligger som åklagarmyndigheten har anfört formella förutsättningar för att låta gjorda beslag bestå. Å andra sidan kan det förhållandet att den misstänkte har avvikit läggas till grund för ett beslut att lägga ned förundersökningen. Man kan alltså hamna i ett läge där det finns skäl att lägga ned förundersökningen samtidigt som det finns lagliga förutsättningar att alltjämt ha föremål i beslag.

Man måste vid ställningstagandet till hur man skall förfara i en sådan situation utgå från den systematiska uppbyggnaden av det regelsystem som avser förundersökningsförfarandet och de straffprocessuella tvångsmedlen. Detta regelsystem är konstruerat på sådant sätt att ett tvångsmedel enligt bestämmelserna i 24—28 kap. RB kan användas endast inom ramen för en pågående förundersökning (jfr den ovan nämnda bestämmelsen i 23 kap. 16 § RB) eller en rättegång som inte har avslutats genom ett lagakraftvunnet avgörande. Om en förundersökning inte redan har inletts när en straffprocessuell tvångsåtgärd vidtas, innebär åtgärden enligt min mening att förundersökning därigenom inleds (JO 1993/94 s. 97; se även uttalanden i den nyss nämnda propositionen s. 78 om att regeln i 23 kap. 3 § fjärde stycket RB om polismans rätt att vidta vissa utredningsåtgärder innan förundersökning hunnit inledas inte ger behörighet att tillgripa tvångsåtgärder).

Såväl lydelsen av bestämmelsen i 23 kap. 4 § andra stycket RB om nedläggande av förundersökning som de krav på dokumentation av ett beslut att lägga ned en förundersökning och den skyldighet att underrätta målsäganden om beslutet som ställs upp i Riksåklagarens cirkulär om diarieföring respektive i 14 § förundersökningskungörelsen ger vid handen att ett nedläggningsbeslut får till följd att förundersökningen skall anses avslutad. Detta motsägs inte av det förhållandet att en nedlagd förundersökning kan komma att återupptas om nya omständigheter framkommer. Eventuella tvångsmedelsbeslut — t.ex. beslag eller anhållande i utevaro — måste alltså hävas senast i samband med nedläggningsbeslutet. Gör man den bedömningen att ett tvångsmedelsbeslut bör bestå kan förundersökningen omvänt inte anses avslutad och förutsättningar att lägga ned den genom ett formligt beslut saknas då.

Det finns också goda skäl av praktisk art för att inta den här redovisade ståndpunkten.

I och med att ärendet registreras som avslutat i diariet uppkommer en påtaglig risk för att det skall falla i glömska, och sannolikheten för att förundersökningen skall komma att återupptas är därför i praktiken ringa.

Jag vill vidare erinra om att förutsättningarna för ett beslag — liksom för andra tvångsmedel — under alla omständigheter upphör i och med att preskription inträder. Senast då åligger det åklagaren att i enlighet med bestämmelsen i 27 kap. 8 § RB häva beslaget. Om ärendet dessförinnan har registrerats som avslutat och inte längre tas upp på balansförteckningen finns det en risk för att åklagaren inte kommer att fullgöra denna skyldighet. Det förtjänar i detta sammanhang att anmärkas att den anteckning om beslaget och om tidpunkten för preskription som Hadar Franssén gjorde närmare två år efter det att förundersökningen lades ned uppenbarligen föranletts av att han fått sin uppmärksamhet fästad på beslaget med anledning av polismyndighetens iakttagelser vid granskning av beslagsliggaren.

Med hänsyn till att tydliga lagregler i ämnet saknas finns det emellertid inte någon grund för att rikta kritik mot Hadar Franssén med anledning av hans handläggning av beslagsfrågan.

## En åklagare beslutade att en misstänkt som hämtats till förhör på annan ort och som vägrade yttra sig skulle transporteras till hemorten för s.k. anhållningsförhör; åklagaren borde ha tagit ställning till om den misstänkte skulle anhållas

(Dnr 3802-1993, 343-1994)

### Bakgrund

I oktober månad 1993 anmälde socialförvaltningen i Mariestad att en flicka C., född 1984, kunde ha blivit utsatt för sexuella övergrepp från sin bror T., född 1978 och far S., född 1948. Samtliga var bosatta i Mariestad. C. hördes av polis den 16 oktober 1993 och berättade att T. och S. under flera års tid utnyttjat henne sexuellt. Den 20 oktober 1993 greps S. och samma dag kl. 11.30 beslutade distriktsåklagaren Marianne Aldén att T. skulle hämtas till förhör. Hämtningsbeslutet verkställdes den 22 oktober av polisen i Landskrona där T. tillfälligt vistades. T. delgavs misstanke om "sexuellt umgänge med syskon" i ett förhör som påbörjades kl. 09.34. T. förnekade brott och förklarade att han önskade en offentlig försvarare. Förhörsledaren avbröt förhöret kl. 09.35 för att kontakta Marianne Aldén. Enligt en anteckning i polisförhöret beslutade Marianne Aldén kl. 09.55 om ett skrivbordsgripande och att T. skulle transporteras till Mariestad för förhör enligt 24 kap. 8 § rättegångsbalken (RB).

Enligt det av Marianne Aldén undertecknade tvångsmedelsbeslutet greps T. kl. 09.55 och samtidigt beslutade Marianne Aldén att T. skulle transporteras till Mariestad för förhör enligt 24 kap. 8 § RB. Sådant förhör påbörjades kl. 17.45 och kl. 19.50 hävde chefsåklagaren Bo Ekstam beslutet om gripande.

Klagomålen remitterades till Åklagarmyndigheten i Mariestad för upplysningar och yttrande om den rättsliga grunden för beslutet att "skrivbordsgripa" T.

Marianne Aldén kom in med ett yttrande i vilket hon anförde bl.a. följande.

Anmälan om misstanke om sexuella övergrepp mot C, född 1984, inkom till polisen från socialförvaltningen den 16 oktober 1993. Förhöret skedde på sjukhus i Skövde, där C. var intagen för utredning enligt beslut av socialtjänsten. C. berättade att hennes far S. och hennes bror T. under åtminstone tre års tid sexuellt utnyttjat henne. Åklagaranmälan inkom den 19 oktober 1993. Ärendet var sådant att en aktiv förundersökningsledning från åklagarens sida erfordrades. I inledningsskedet var fyra utredningsmän inkopplade. Den 20 oktober tog jag del av C:s berättelse och vad som i övrigt framkommit. Samma dag beslutade jag att T. skulle hämtas till förhör. Det var då känt att familjen — förutom C. — åkt till mormor i Skåne, eftersom barnen hade höstlov, men att S. och modern B. inte längre var kvar där. På eftermiddagen den 20 oktober greps S., då man fått kännedom om att han vistades i Skövde, och efter beslut och förhör enligt RB 24:8 anhölls S. S. häktades den 22 oktober såsom på sannolika skäl misstänkt för sexuellt utnyttjande av underårig.

Vad avser T. hade något förhör den 20 eller 21 ej skett. Angeläget var nu att han inkom till förhör. Utredningsläget hade förändrats så att ett förhör med modern B. ej längre kunde avvaktas. Av vikt var härvid att T. och B. ej skulle få tillfälle att kontakta varandra förrän båda var hörda. På morgonen den 22 oktober var det flera kontakter mellan de två utredningsmännen i Mariestad och polisen i Landskrona, och strax innan häktningsförhandlingen med S. i tingsrätten kl 10.00 föredrog utredningsmännen i Mariestad ärendet — på tvångsmedelsblanketten angivna Owe + KÅJ avser kriminalinspektörerna Owe Forsell och Karl-Åke Johansson, Mariestads polisdistrikt — varvid jag även samtalade med en polisman i Landskrona. Samtal fördes tidvis mellan våra utredningsmän och tidvis mellan mig och polisen i Landskrona. Under viss tidsperiod var jag inte heller anträffbar på grund av andra tjänsteåligganden. Såsom föredragande betraktade jag ej polisen i Landskrona, utan det var utredningsmännen i Mariestad, som föredrog ärendet. Jag blev härvid informerad om att T. vägrade att medverka i någon form av förhör om ej en advokat i Mariestad var närvarande, vilket jag också förvissade mig om vid samtal med Landskronapolisen. Under den tid som gått hade nu misstankarna mot T. fått den styrka att det förelåg sannolika skäl till häktning. För mig framstod det som klart att ett s.k. skrivbordsgripande förelåg. Jag ansåg i detta läge att det var av allra yttersta vikt att höra T., och jag beordrade därför ett 24:8-förhör samt att detta skulle ske i Mariestad, bl.a. av den anledningen att utredningsmaterialet sammanställt med T:s förhållningssätt nu var sådant att förhör ej längre lämpligen kunde ske på remiss. Ett anhållande kunde enligt min mening ej ske, enär T. vägrade att över huvud yttra sig. Det är inte åklagaren som beslutar om ett gripande utan polisen och jag ser med förvåning att polisen i Landskrona anser att åklagaren har gjort detta. Därjämte ser jag med förvåning att Landskronapolisen menar att ett 23:9-förhör har hållits. Såsom jag har noterat i min tvångsmedelsblankett och även av stödanteckningar på baksidan var det inte den information jag erhöll.

Att tiden för gripande har noterats till samma tidpunkt som när jag beordrade ett 24:8-förhör har sin förklaring i att jag inte närmare efterhörde tidpunkten för det formella gripandet, enär det var helt klart att det i tidsrymd låg strax före mitt beslut. Samma är förhållandet vad avser S. när jag av polisen blir meddelad att S. är gripen, och jag då får uppfattningen att man ringer i samband med gripandet och ute på aktuell plats. Min uppfattning är således att åklagaren ej meddelat beslut om gripande av vare sig T. eller S. och att förhör enligt RB 23:9 ej hållits när jag beordrade ett RB 24:8-förhör. Om jag haft sådan information skulle jag ha antecknat tiden för ett 23:9-förhör på tvångsmedelsblanketten och då haft förutsättningar att meddela ett beslut om anhållande. Angivande av gripandetiden på tvångsmedelsblanketten sker alltid och är ej ett incitament på att det är åklagarens beslut.

Chefsåklagaren Bo Ekstam förklarade i ett yttrande att han inget hade att tillägga utöver vad Marianne Aldén anfört.

I ett beslut den 12 oktober 1994 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

## Rättslig reglering

Enligt 23 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken (RB) får den som uppehåller sig inom en väglängd av femtio kilometer från den plats där förhör skall hållas hämtas till förhöret, om undersökningen avser ett brott som kan följas av fängelse och det skäligen kan befaras, att han inte skulle hörsamma kallelsen eller i anledning av en kallelse skulle försvåra sakens utredning genom att undanröja bevis eller på något annat sätt.

Enligt 23 kap. 9 § RB är den som inte är anhållen eller häktad inte skyldig att stanna kvar för förhör längre tid än sex timmar. Är det av synnerlig vikt, att den som kan misstänkas för brottet är tillgänglig för fortsatt förhör, är han skyldig att stanna kvar ytterligare sex timmar. I andra stycket finns regler om förhör med den som är under femton år. Sedan förhöret har avslutats eller tiden då den hörde är tvungen att stanna kvar har gått ut, får han enligt vad som föreskrivs i tredje stycket omedelbart avlägsna sig.

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

Enligt huvudregeln i 1 § får en person som är på sannolika skäl misstänkt för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver häktas om vissa ytterligare förutsättningar är för handen. Ett beslut att häkta någon meddelas av rätten (5 §).

Om det finns skäl att häkta någon, får han anhållas i avvaktan på rättens beslut om häktning. Om det inte finns fulla skäl till häktning men den misstänkte är skäligen misstänkt för brottet, får han anhållas om det är av synnerlig vikt att han tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning. Beslut om anhållande meddelas av åklagaren (6 §).

Om det finns skäl att anhålla någon får en polisman i brådskande fall gripa honom även utan anhållningsbeslut (24 kap. 7 § RB). Om åklagarens beslut om anhållande utan fara kan avvaktas får gripande däremot inte ske (jfr JO 1954 s. 203).

En åklagare kan inte besluta om ett gripande; skulle en åklagare ge direktiv att en person skall "gripas" är detta att betrakta som ett anhållningsbeslut. Detsamma gäller om åklagaren skulle besluta att den misstänkte skall "kvarstanna över natten" eller "kvarhållas tills vidare", om det inte är fråga om kvarstannande för förhör enligt reglerna i 23 kap. 9 § RB (JO 1954 s. 200).

Om det i samband med ett förhör av en misstänkt framkommer sådana omständigheter att det finns skäl att anhålla honom kan han förklaras gripen av en polisman, om det i undantagsfall inte skulle gå att komma i förbindelse med en åklagare som direkt beslutar om anhållande. Samma regler gäller i denna situation som i andra fall av gripande. I nu berörda fall brukar man tala om "skrivbordsgripande". Om det är möjligt att inhämta ett åklagarbeslut saknas däremot lagliga förutsättningar för ett skrivbordsgripande (jfr JO 1978/79 s. 59).

Om ett beslut att anhålla någon har meddelats i hans frånvaro, skall han enligt 8 §, så snart beslutet har verkställts, förhöras av en 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. Har någon gripits enligt 7 §, skall han så snart som möjligt förhöras av en 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 anhållas. Anhålls inte den misstänkte, skall beslutet om gripande omedelbart hävas.

## Bedömning

Marianne Aldén har i sitt yttrande uppgett att hon inte har fattat något beslut om gripande av T. men att det för henne framstod som klart att T. var gripen när hon beordrade transport till Mariestad.

Av utredningen framgår att situationen, när Marianne Aldén fattade sitt beslut om transport av T. till Mariestad för förhör enligt 24 kap. 8 § RB, rent faktiskt var den att T. hade hämtats till förhör såsom misstänkt med stöd av ett beslut fattat av henne själv i hennes egenskap av förundersökningsledare i ärendet, att T. hade hörts enligt 23 kap. 9 § RB och att han därvid hade delgetts misstanke om brott. I en situation av det aktuella slaget ankommer det på åklagaren att besluta i frågan om fortsatt frihetsberövande. Ett sådant beslut kan innebära att den misstänkte skall friges, att han skall stanna kvar för fortsatt förhör eller att han anhålls. Någon laglig möjlighet för en polisman att besluta om ett s.k. skrivbordsgripande förelåg således inte i detta läge.

Marianne Aldén har uppgett att hon inte hade fått veta att T. hade förhörts enligt 23 kap. 9 § RB. Att hon har uppfattat situationen på detta sätt vinner stöd av det förhållandet att hon inte har antecknat på tvångsmedelsblanketten att ett sådant förhör hade ägt rum.

Vad Marianne Aldén däremot kände till var att hämtningsbeslutet hade verkställts och att T. fanns hos polisen i Landskrona. Hon visste också att T. hade förklarat att han inte ville yttra sig om inte en

advokat från Mariestad var närvarande. En sådan inställning från T:s sida förutsatte uppenbarligen att han delgetts den misstanke om brott som hade föranlett hämtningsbeslutet.

Av de uppgifter som lämnades till Marianne Aldén framgick således att det hade hållits ett regelrätt förhör med T. Också hennes uppfattning att det hade förekommit ett s.k. skrivbordsgripande talar i denna riktning. Det förhållandet att T. vid tillfället vägrade att yttra sig över brottsmisstanken innebar självfallet inte att något förhör inte skulle anses ha förekommit. En misstänkt har alltid rätt att vägra att yttra sig vid förhör, och en sådan vägran innebär inte i sig något hinder mot ett anhållningsbeslut.

Med anledning av vad Marianne Aldén har uppgett om bristerna i den information hon fick från polisen kan följande sägas. En åklagare måste visserligen vid en föredragning i rimlig utsträckning kunna utgå från att den som föredrar ärendet lämnar en riktig och uttömmande information. En annan sak är emellertid att åklagaren med hjälp av kontrollfrågor och genom analys av de uppgifter som lämnas måste bilda sig en självständig uppfattning om vad som har förekommit, om hur detta skall bedömas i rättsligt hänseende och om vilket beslut som skall fattas.

Även om det inte uttryckligen nämndes vid föredragningen att ett förhör enligt 23 kap. 9 § RB hade ägt rum, borde Marianne Aldén, som framgår av vad som nyss har sagts, ha dragit den slutsatsen att ett sådant förhör hade hållits.

Hennes uppfattning att det framstod som klart att ett s.k. skrivbordsgripande förelåg framstår som minst sagt förbryllande med tanke på att hon var den som hade att fatta eventuella tvångsmedelsbeslut i ärendet. Om hon hade fått en uppgift av den innebörd som hon har nämnt, borde hon omedelbart ha försökt få klarhet i vad som hade förekommit i syfte att rätta till det fel som i så fall hade begåtts.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att Marianne Aldén på grundval av den information som hon hade fått från Landskronapolisen hade att ta ställning i frihetsberövandefrågan med utgångspunkt i att T. befann sig på polisstationen såsom hämtad till förhör med stöd av reglerna i 23 kap. 7 § RB och att ett förhör hade ägt rum. Eftersom hon gjorde den bedömningen att anhållningsskäl förelåg, borde hennes ställningstagande ha inneburit att T. anhölls och att han skulle transporteras till Mariestad för ytterligare förhör med försvarare närvarande. Det kan tilläggas att Marianne Aldéns beslut att T. skulle transporteras till Mariestad, vilket innebar att denne även fortsättningsvis skulle vara berövad friheten, i den föreliggande situationen i rättsligt hänseende får anses vara att bedöma som ett anhållningsbeslut (jfr JO 1954 s. 200).

# Kritik mot en polismyndighet med anledning av ett ingripande i en affärslokal på grund av att en s.k. larmbåge gett utslag



(Dnr 2194-1993)

## Anmälan

I en anmälan till JO kritiserade Jan D. Polismyndigheten i Stockholm med anledning av ett ingripande i en affärslokal. Av anmälan framgick bl.a. följande.

I maj 1993 besökte Jan D. en bokhandel. När han skulle lämna affärslokalen gav ett par larmbågar utslag. Affärsinnehavaren kallade då tillbaka honom och bad honom att öppna den väska som han hade med sig. Jan D. vägrade att göra detta varför affärsinnehavaren ringde efter polis. Två polismän, polisassistenten Helena Stridsman och polisaspiranten Ulf Bajas, Polismyndigheten i Stockholm, kom därefter till platsen. Jan D. beordrades att öppna sin väska, vilket han gjorde. Han fick också tömma sina fickor samt utsattes för en "handpåläggning" av den typ som förekommer vid kroppsvisitation. Under visitationen upplystes Jan D. om att han var misstänkt för brott. Något föremål härrörande från bokhandeln påträffades inte och Jan D. fick lämna lokalen.

Jan D. ifrågasatte bl.a. om enbart det förhållandet att larmbågarna hade signalerat utgjorde tillräckliga skäl för polismännen att vidta de angivna åtgärderna.

## Utredning

Vid kontakt med Polismyndigheten i Stockholm framkom att någon K-anmälan inte hade upprättats med anledning av ingripandet. Den enda dokumentation av händelsen som då fanns att tillgå var ett ingripandemeddelande. Enligt detta skulle även en minnesanteckning/PM ha upprättats. Någon sådan kunde dock till en början inte återfinnas. Under handläggningen hos JO påträffade man emellertid hos polismyndigheten en handling rubricerad primärrapport, vilken torde vara den minnesanteckning/PM som åsyftas i ingripandemeddelandet, och ett protokoll över vidtagna tvångsåtgärder. Båda handlingarna var undertecknade av Helena Stridsman. Det framkom vidare att ärendet hade registrerats i polismyndighetens allmänna diarium (dnr A 8138-93). Förhör hölls av personal vid JO-ämbetet med Helena Stridsman och Ulf Bajas.

Ärendet remitterades till Länsstyrelsen i Stockholms län, länspolismästaren, för utredning och yttrande.

Länsstyrelsen (biträdande länspolismästaren Gösta Welander) anförde bl.a. följande.

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Enligt 2 kap. 12 § samma lag får emellertid dessa s.k. fri- och rättigheter begränsas

genom lag. Innan förundersökning har hunnit inledas får en polisman, enligt bestämmelserna i 23 kap. 3 § fjärde stycket rättegångsbalken, vidta åtgärder i syfte att utreda brott om åtgärden inte kan uppskjutas utan olägenhet. Om förutsättningar föreligger enligt bestämmelserna i 28 kap. 11 § samma lag får en polisman underkasta en person kroppsvisitation i syfte att söka efter föremål som är underkastat beslag eller eljest vinna annan utredning om brottet. Samma gäller beträffande förutsättningar för husrannsakan enligt bestämmelserna i 28 kap. 1 § rättegångsbalken. Har åtgärden företagits med stöd av bestämmelserna i 23 kap. 3 § fjärde stycket rättegångsbalken skall den, så snart det kan ske, anmälas för undersökningsledaren enligt bestämmelserna i förundersökningskungörelsen. Har ingenting anträffats som kan styrka brottsmisstanken och det inte heller i övrigt föreligger någon omständighet som kan utgöra grund för anledning att anta att ett brott har förövats torde det bli fråga om ett s.k. negativt beslut att inte inleda förundersökning.

Vad därefter gäller frågan om det förelåg förutsättningar för husrannsakan och kroppsvisitation i ärendet finner länsstyrelsen att upplysningarna till polismännen hade den styrkan att de kunde utgöra grund för beslut om de åtgärder som företogs. Enligt länsstyrelsens mening förelåg det fara i dröjsmål varför Helena Stridsman hade rätt att besluta om åtgärden. Alternativet hade i stället varit att föra in Jan D. på polisstationen för åtgärder vilket naturligtvis hade varit ett större ingrepp mot honom.

Primärrapporten innehöll bl.a. följande.

— — — sammanträffade pm med butiksägaren K. och den gripne personen, en äldre man. K. uppgav för pm att den mt mannen handlat vykort utanför butiken och betalat dessa i kassan inne i butiken. När mannen passerade larmbågen strax innan entrén på väg ut igen gav larmbågen utslag. Det var endast den aktuelle mannen som passerade larmbågen vid det tillfället. Butiksägaren K. observerade hela händelseförloppet när mannen passerade larmbågen. K. ropade till mannen att återvända till butiken. Mannen hade gått ut på gatan och bort från butiken. När K. ropade till mannen att återvända brydde mannen sig ej om detta utan fortsatte att gå från butiken. K. var helt säker på att mannen hörde honom. K. sade till mannen återigen varvid mannen kom tillbaka in i butiken.

K. och mannen stod strax innanför entrén och K. förklarade för mannen varför han fick komma tillbaka. När mannen återvände till butiken tjöt larmet återigen när han passerade. Ingen annan passerade samtidigt som mannen. Larmet är av sådan art att det hörs tydligt och det går ej att missta sig på vad det innebär.

Från första början var mannen mycket otrevlig och aggressiv gentemot K. Mannen ville absolut ej samarbeta på något sätt. K:s intention var att reda ut händelsen på bästa sätt för alla parter. K. förklarade att larmet givit utslag vid två tillfällen när mannen passerat och frågade mannen om han hade på sig något som han ej betalat från butiken. Mannen fortsatte sitt otrevliga uppträdande och sade att det var fel på larmbågen. Mannen uppgav att han ej behövde redogöra för K. om vad han gjort eller inte gjort. Mannen ville även hela tiden lämna butiken. K. stod vid entrén och fick spärra vägen med sina armar utslagna. Mannen gick mot K. och försökte knuffa sig ut. Mannen slutade dock med detta och mannen ville att polis skulle komma till platsen. K. tillkallade polis.

På plats påträffade pm K. och mt mannen inne i butiken. P.g.a. att det fanns väldigt många personer i butiken och trängseln var ganska stor ombads mannen följa med till ett kontor på nedre botten. Detta för att i lugn och ro reda ut vad som hänt.

Stridsman förklarade för mannen flera gånger att han för tillfället var misstänkt för ett brott, snatteri p.g.a. att larmet givit utslag.

Mannen vägrade även att uppge namn och ville ej säga något till pm om huruvida han hade på sig något som han ej betalat. Inne i butiken säljs förutom böcker och vykort div småsaker. Pm bedömde att det fanns risk för att mannen kunde försöka göra sig av med något under den tid pm befann sig i butiken med mannen. Som tidigare nämnt roterade många personer runt mannen och pm och det var allmänt rörigt.

Stridsman förklarade för mannen att pm ville undersöka om mannen hade på sig något stöldgods. Stridsman beslöt att utföra en kroppsvisitation enl. RB 28:13, fara i dröjsmål. Mannen medförde en mindre ryggsäck av typ Fjällräven. Stridsman undersökte ryggsäcken och mannens kläder. Stridsman fann inget stöldgods från butiken. Närvarande vid kroppsvisitationen var Bajas och butiksägaren K. Visitationen skedde inne på ett kontor på nedre botten. Pm förklarade hela tiden för mannen de åtgärder pm utförde och varför detta gjordes. Stridsman utförde en husrannsakan enl. RB 28:1, fara i dröjsmål på ryggsäcken. Enl. K. hade mannen medfört ryggsäcken när han passerat larmbågen. Så fort Stridsman konstaterat att mannen ej hade något stöldgods på sig frigavs mannen omedelbart kl 10.52. Mannen var okänd. Stridsman förklarade för mannen att han nu ej var skäligen misstänkt för brott och att han fick lämna platsen. Mannen informerades även om att pm skulle protokollföra åtgärderna som pm utfört gentemot mannen. Mannen krävde att få pm:s namn vilket mannen fick. Mannen lämnade därefter butiken.

I ett beslut den 1 november 1994 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

## Rättslig reglering

Om det finns anledning att anta att det har förövats ett brott som kan följas av fängelse, får enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken (RB) husrannsakan göras hos den som är skäligen misstänkt för brottet för att eftersöka föremål som är underkastade beslag, eller i övrigt för att utröna omständigheter som kan ha betydelse för utredning om brottet (reell husrannsakan).

Förordnande om husrannsakan meddelas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten (28 kap. 4 § RB). Om fara är i dröjsmål får emellertid enligt 5 § samma kapitel en polisman företa husrannsakan utan sådant förordnande.

Om det förekom anledning att det hade förövats ett brott som kunde följas av fängelse, fick enligt 28 kap. 11 § RB i dess lydelse före den 1 januari 1994 kroppsvisitation företas på den som var skäligen misstänkt för brottet, för eftersökande av föremål som var underkastade beslag eller annars till utrönande av omständigheter som kunde ha betydelse för utredningen om brottet. Den ändring av reglerna om kroppsvisitation som trädde i kraft den 1 januari 1994 (SFS 1993:1408) innebar i det nu nämnda hänseendet endast vissa redaktionella förändringar.

Genom lagändringen infördes emellertid också ett nytt tredje stycke i 28 kap. 11 § RB. Kroppsvisitation definieras där som en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig.

Av reglerna i 28 kap. 13 § RB följer att samma regler gäller om behörighet att besluta om kroppsvisitation som om behörighet att besluta om husrannsakan.

## Bedömning

Enligt den upprättade skriftliga dokumentationen blev Jan D. föremål för såväl en kroppsvisitation som en husrannsakan. Som grund för åtgärderna angavs misstanke om snatteri.

För att en person skall anses vara skäligen misstänkt för brott krävs att det föreligger konkreta omständigheter som med viss styrka talar för att denne begått gärningen (se bl.a. JO 1990/91 s. 66 och 1992/93 s. 204). Att lägga fast några mera bestämda riktlinjer för vad som skall krävas för att en misstanke skall anses vara skälig är inte möjligt. Denna fråga får i stället avgöras från fall till fall, och härvid finns det självfallet ofta ett visst utrymme för olika bedömningar.

Med hänsyn till att beslutet om tvångsåtgärderna såvitt framgår av primärrapporten grundades uteslutande på det förhållandet att larm hade utlösts när Jan D. passerade genom larmbågen, får frågan om tillförlitligheten hos varuskydd av detta slag avgörande betydelse för bedömningen av vilken grad av misstanke som larmet kunde anses ge upphov till.

Såvitt jag har kunnat finna har det inte gjorts någon mera systematisk utredning av den tekniska tillförlitligheten hos olika elektroniska varuskydd. Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har emellertid i en rapport 1989:4, Ökad säkerhet inom handeln, berört frågan om risken för falsklarm vid användandet av sådana anordningar (s. 96 ff).

I rapporten pekas på olika orsaker till att falsklarm kan förekomma. Som exempel nämns att vissa elektroniska varuskydd kan reagera för paraplyer, miniräknare och hörselapparater. Det sägs vidare att en larmbåges tillförlitlighet kan påverkas av hur den är placerad i butiken. I rapporten pekar man också på det förhållandet att det kan inträffa att butikspersonalen har glömt att ta bort eller avaktivera larmet på en tidigare inhandlad vara.

Det kan således sammanfattningsvis konstateras att risken för falsklarm alltid måste beaktas när man överväger att tillgripa straffprocessuella tvångsåtgärder mot en person med anledning av att en larmbåge har gett utslag när denne passerat. Härav följer att det förhållandet att en larmbåge har gett utslag inte ensamt kan utgöra grund för en skälig misstanke om tillgreppsbrott (jfr a.a. s. 98). Ytterligare omständigheter, t.ex. att den person som har utlöst larmet försöker fly från platsen, måste tillkomma för att misstanken skall kunna anses ha uppnått en sådan styrka att laglig grund för att vidta straffprocessuella tvångsåtgärder föreligger.

Av det sagda följer att det saknades lagliga förutsättningar för de tvångsåtgärder som vidtogs mot Jan D.

I beslutet behandlades även frågan om Helena Stridsmans behörighet att besluta om tvångsåtgärderna. Efter företagen utredning konstaterade JO att omständigheterna inte hade varit sådana att det förelåg fara i dröjsmål och att Helena Stridsman därför inte varit behörig att fatta besluten.

## Polismyndighets genomförande av en övning

(Dnr 3491-1994)

### Anmälan

I en anmälan till JO ifrågasattes om Polismyndigheten i Hallands län förfarit riktigt när den genomförde en övning inom ett område dit allmänheten hade tillträde och genom att under övningen påkalla fri väg i trafiken.

### Utredning

Ärendet remitterades till Polismyndigheten i Hallands län för upplysningar och yttrande angående vilka åtgärder som hade vidtagits i syfte att förhindra att övningen skulle kunna medföra skada eller olägenhet för utomstående samt vilken rättslig grund som förelåg för påkallande av fri väg under övningen (jfr 6 och 12 §§ vägtrafikkungörelsen /1972:603/).

I remissvaret anförde polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Johan von Sydow) följande.

Den 20 september 1994 genomfördes en rånövning i polisområde Halmstad. Anledning var att polispersonal någon gång måste få öva under realistiska förhållanden. Övningsledaren har i bifogad promemoria redogjort för de åtgärder som vidtogs i syfte att förhindra skada och olägenhet för polispersonal och utomstående. Om order utgått till polispersonalen att ej påkalla fri väg hade syftet med övningen delvis förfelats. Vid genomgången efter övningen påpekades det olämpliga ur polistaktisk synpunkt att köra med blåljus och sirén till en rånad butik. Enligt polismyndighetens uppfattning finns ingen rättslig grund för påkallande av fri väg under övningsförhållanden.

Övningsledaren, inspektören Göran Johansson, anförde i sin promemoria bl.a. följande.

För att skydda allmänheten och personalen vid rån och andra grova brott, behöver vi all träning vi kan få. I ett inledningsskede hade vi funderingar på att öva bankrån i tätort. Vi insåg dock tidigt, att en övning i tätort berörde mycket folk. Därför genomfördes övningen på landsorten. Massmedia ingick som en del i övningen för att visa allmänheten att vi är väl förberedda på grova brott. Följande åtgärder vidtogs för att övningen inte skulle kunna medföra skada eller olägenheter för utomstående:

Val av plats, dvs. en liten butik på landsorten. I stort sett finns det inga grannar som berörs. Tidpunkt för övningen. På fm eftersom trafiken då är obefintlig. Val av personal för övningen. Alla har mellan

10 till 20 års polistjänst bortsett från en. Denne fick vara bisittare hos undertecknad. Personal som skulle användas i inledningsskedet var på hundträning i Sjöbo. Mellan Sjöbo och Mestocka finns i stort sett ingen bebyggelse och trafiken är obefintlig. Vakthavande befäl i Ljungby och Ängelholm underrättades innan övningen. Detta för att inte blanda in deras personal. De deltog dock i radiotrafiken som vid ett vanligt jobb. Från butiken till platsen där rånarna skulle lämna sin bil var det endast ett kortare avstånd. Där skulle övningen avslutas vid ett ensligt beläget hus. Under övningen spärrades området. I planeringen var det tänkt att endast ett fåtal bilar skickades till närområdet. Övriga skulle spana i en yttre ring. I ett tidigt skede varnades via radion för vilt i det aktuella området av undertecknad. Detta gjordes av säkerhetsskäl för att alla skulle iakttaga extra försiktighet. Övningen leddes av undertecknad och jag kunde med kort varsel avblåsa den. (Den var "skarp" i 15 min). Jag förutsatte vidare, att den generella dispensen som vi har vid motorfordonsutbildningen även gällde för ovannämnda övning. PHS-772-1235/86. Efter övningen diskuterade vi taktik vid övningen och framtida rån. Bl.a. att man inte kan köra med blåljus och sirén till en rånad butik. Upptäcktsrisken blir för stor. Det framkom då att blåljus och sirén endast hade använts minimalt av någon eller några förare.

Ärendet remitterades därefter till Rikspolisstyrelsen för yttrande angående lämpligheten av att anordna en övning på sätt som skedde.

I remissvaret till vilket fogades ett yttrande från Polishögskolan anförde Rikspolisstyrelsen (biträdande rikspolischefen Ulf Karlsson) följande.

Av handlingarna i ärendet framgår att vissa åtgärder vidtogs för att den aktuella övningen inte skulle medföra skada eller olägenhet för utomstående. Som exempel på åtgärder kan nämnas val av plats och tid samt körsträcka, val av rutinerad personal samt att närliggande polismyndigheter underrättades.

Uppläggningen och genomförandet av övningen skedde dock på ett sådant sätt att risk fanns att utomstående kunde ha uppfattat övningen som ett riktigt rån och därför ingripit för att t.ex. försöka stoppa en flyende rånare. Därigenom hade en utomstående kunnat utsätta både sig själv och övande polis för fara. De åtgärder som vidtogs för att undvika detta kan enligt styrelsens mening inte anses ha varit tillräckliga.

Den polispersonal som deltog i övningen informerades inte i förväg om att det var fråga om en övning. Det var inte heller meningen att vakthavande befäl skulle informeras om detta. Denne informerades dock på grund av speciella omständigheter.

Enligt Rikspolisstyrelsens uppfattning kan syftet med en övning i allmänhet uppnås, även om deltagarna känner till att det är fråga om en övning. Övningar där övningsmomentet är okänt för de inblandade skall användas endast undantagsvis och då på avspärrat område eller väl avgränsat och bevakat området.

Av handlingarna i ärendet framgår bl.a. att det under övningen krävts fri väg vid framförande av fordon och att det vid polismyndigheten förutsattes att Trafiksäkerhetsverkets beslut den 4 april 1986 angående dispens från 64 § vägtrafikkungörelsen (1972:603) — VTK — även gällde den aktuella övningen.

Enligt 12 § VTK får förare av utryckningsfordon i trängande fall kräva fri väg för fordonet. Dispensen från Trafiksäkerhetsverket gäller endast under motorfordonsutbildning och skall kombineras med sär-

skilda föreskrifter av den övningsansvarige. Rikspolisstyrelsen konstaterar således att det under övningen inte fanns något lagligt stöd för att kräva fri väg.

Sammantaget finner Rikspolisstyrelsen att som svar på den fråga som ställs i remissen övningen genomförts på mindre lämpligt sätt.

I yttrandet från Polishögskolan anförde rektorn Göran Lindberg följande.

Polishögskolan anser att övningsuppläggningen och dess genomförande var sådan att risk fanns att övningen kunde uppfattas som ett riktigt rån av utomstående och att detta har kunnat medföra att utomstående utsatt sig själva eller övande poliser för fara. Vid rån har allmänheten långtgående möjligheter att ingripa, även med grovt våld, för att stoppa flyende rånare.

Påkallande av fri väg innebär även det fara för allmänheten och också för inblandade polismän. Det kan även konstateras att rättslig grund saknas för påkallande av fri väg i denna övningssituation. Den dispens som nämns gäller endast under motorfordonsutbildning och skall kombineras med särskilda föreskrifter av den övningsansvarige.

Polishögskolan anser att tillämpande övningar där övningsmomentet är okänt för de inblandade endast skall användas undantagsvis och då på avspärrat eller väl avgränsat och bevakat område. I de allra flesta fall uppnås syftet med övningen utan att övningen behöver vara okänd för de inblandade.

Polishögskolan planerar att tillsätta en särskild projektgrupp med uppgift att ta fram en utbildningshandbok för polisväsendet. Handboken skall vara ett stöd och innehålla råd för den som har att planlägga polisiära övningar.

Av handlingarna framgår att en polisman i Halmstad haft i uppdrag att genomföra lokal utbildning i taktiskt uppträdande vid rån mot butik. Vid planläggningen av övningen har polismannen/övningsledaren haft kontakt med länspolismästaren som ansåg att det inte mötte något hinder i att göra övningen "så realistisk som möjligt".

Övningsledaren har planerat och genomfört övningen utan att de direkt inblandade poliserna fått vetskap om att det rörde sig om en övning. Övningslokalens ägare och vakthavande samt yttre befäl var informerade om övningens uppläggning.

Övningsledaren var medveten om att de polismän som skulle delta i övningen med all sannolikhet skulle påkalla fri väg för sina utryckningsfordon under färden till övningslokalen som låg i Mestocka utanför Halmstad. Övningsledaren visste att alla inblandade förare hade utbildning för utryckningsförare och därvid väl medvetna om att körning under påkallande av fri väg inte fråntar föraren ansvar för körningen.

Av promemoria upprättad av tjänstgörande yttre befäl framgår de åtgärder i övrigt som vidtagits för att hindra att övningen skulle kunna medföra skada eller olägenhet för utomstående t.ex.

- Val av plats och tid samt körsträcka
- Rutinerad personal
- Underrättelse till närliggande polismyndigheter

Dessa åtgärder var i sig riktiga och befogade, men kan inte anses vara tillräckliga för att förhindra olägenheter och risker för vare sig allmänheten eller berörd personal.

I ett beslut den 24 april 1995 anförde *chefsJO Eklundh* följande under rubriken

## Bedömning

Jag delar Rikspolisstyrelsens uppfattning att övningen genomfördes på ett mindre lämpligt sätt. Jag noterar med tillfredsställelse Polishögskolans planer på att ta fram en utbildningshandbok som kan utgöra ett stöd för den som har att planlägga polisiära övningar.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det sagda.

## Fråga om anonymitetsskydd för intagna i kriminalvårdsanstalt

(Dnr 2336-1993 m.fl.)

I 54 § Kriminalvårdsstyrelsens häktesföreskrifter (KVVFS 1993:2) och i 111 § Kriminalvårdsstyrelsens anstaltsföreskrifter (KVVFS 1993:3) anges följande.

Vid besök av utomstående skall hänsyn tas till de intagnas anonymitetsskydd. Den intagne skall i god tid underrättas om förestående besök. Den som besöker har inte tillträde till den intagnes bostadsrum utan dennes medgivande och tillstånd av personalen.

Intagna i Häktet Uppsala, Kriminalvårdsanstalten Västerås och Kriminalvårdsanstalten Helsingborg — P.-O. O., J.B. och M.K. — klagade på att de inte informerats om besök och därmed inte haft möjlighet att skydda sin anonymitet. De besökande var kriminalvårdstjänstemän, polismän och hantverkare.

Anmälningarna remitterades till häktet och anstalterna.

Av remissvaret från häktet framgick att en polisman besökt en verkstadslokal där anmälaren vistades vid tillfället. De intagna hade inte underrättats om besöket. Häktet anförde att de intagna alltid informeras om förestående studiebesök men att den rutinen inte tillämpas när den besökande är polis eller kriminalvårdstjänsteman.

Kriminalvårdsanstalten Västerås förklarade i sitt yttrande att anstalten underrättar de intagna om förestående studiebesök och anförde vidare bl.a. följande.

— — —

De aktuella veckan, vecka 40 1993, hade anstalten besök av två personer från kriminalvårdens Örebro region dels anstaltsansvarig, och dels ekonomichefen. Besök av personer inom kriminalvårdsverket, dvs från frivårdsmyndighet, regionkansliet samt kriminalvårdsstyrelsen, anmäles ej till de intagna. Dessa personer har liksom alla anställda inom kriminalvårdsverket skrivit på erinran om sekretess. De besöker anstalten för att kunna utföra sina respektive arbetsuppgifter. Dessutom hade anstalten aktuell vecka besök av representant från en låsfirma, för reparation av ett lås till ett bostadsrum. Hantverkare som mer eller mindre regelbundet utför arbete på anstalten har skrivit på försäkran om sekretess samt tagit del av vilka övriga regler som gäller. Hur dessa båda blanketter är utformade framgår av bifogade exemplar. Oftast uppstår behovet av hantverkare akut såsom vid ett trasigt lås, sönderslagen fönsterruta eller fel på elektriska ledningar vilket gör att meddelanden till de intagna vid varje enskilt tillfälle av praktiska skäl ej kan göras.

I remissvaret från Kriminalvårdsanstalten Helsingborg förklarade styresmannen Lars Sjöberg att de intagna underrättas om förestående

besök av personer som inte har direkt anknytning till anstalten. Vidare anförde han att anmälan rör ett besök av en polis och att ett sådant besök enligt hans uppfattning inte är ett studiebesök i vanlig bemärkelse.

Anmälningarna remitterades till Kriminalvårdsstyrelsen, som inkom med remissvar efter hörande av Kriminalvårdsverkets regionmyndigheter i Örebro och Malmö. Regionmyndigheternas yttrande hade fogats till remissvaret.

Regionmyndigheten i Örebro gav uttryck för uppfattningen att besök av poliser och kriminalvårdstjänstemän inte bör omfattas av bestämmelsen om anstaltens skyldighet att underrätta de intagna. Däremot ansåg myndigheten att hantverkare som är utomstående i princip bör omfattas av bestämmelsen. Regionmyndigheten i Malmö framförde emellertid uppfattningen att de intagna bör underrättas om alla förestående besök, även om besök av poliser och kriminalvårdstjänstemän.

Kriminalvårdsstyrelsen anförde i sitt yttrande följande.

Regionmyndigheterna i Malmö och Örebro har yttrat sig i ärendena till Kriminalvårdsstyrelsen. Av yttrandena framgår bl.a. att nämnda myndigheter synes ha olika syn på hur och när intagna skall informeras om besök vid anstalt eller häkte.

Bestämmelser i detta ämne finns i 111 § i Kriminalvårdsverkets anstaltsföreskrifter, KVVFS 1993:3, och 54 § i Kriminalvårdsverkets häktesföreskrifter, KVVFS 1993:2.

Enligt dessa likalydande bestämmelser skall vid besök av utomstående hänsyn tagas till de intagnas anonymitetsskydd. Den intagne skall i god tid underrättas om förestående besök.

Dessa regler torde vara skrivna främst med tanke på studiebesök och andra inte verksamhetsanknutna besök av personer som ej hör till myndigheten i fråga. Detta framgår också av tidigare versioner av anstaltsföreskrifterna. I KVVFS 1984:1 tog bestämmelserna sikte på besök i studiesyfte eller eljest av utomstående. I KVVFS 1986:4 talades det om studiebesök. Den nuvarande ordalydelsen fastställdes i samband med utfärdandet av KVVFS 1990:10. Anledningen torde bl.a. ha varit att anstaltsföreskrifterna i detta hänseende skulle vara likalydande med häktesföreskrifterna där det i vart fall sedan 1985 föreskrivits att anonymitetsskyddet gäller vid besök av utomstående.

Syftet med reglerna är att de intagna genom att få underrättelse om besöket får möjlighet att undvika att stöta på de besökande. I detta ligger också att intagna inte skall behöva riskera att möta för dem obekanta personer och nödgas efterforska vilka de besökande är.

Även om nu reglerna främst är tänkta för studiebesök etc. framgår det inte av den nuvarande ordalydelsen. Några undantag är inte angivna vare sig beträffar kategorin besökare eller syftet med besöken. Reglerna är tillskapade i de intagnas intresse. Ur deras synpunkt torde begreppet utomstående i princip omfatta alla personer som inte hör till anstalten eller häktet i fråga dvs. även kriminalvårdstjänstemän eller poliser. Detta skulle, med en ordagrann tillämpning av bestämmelserna, medföra krav på underrättelse om besök av alla personer som inte hör till myndigheten i fråga.

Till en anstalt eller häkte kan det komma ett flertal besök av olika slag från andra delar av kriminalvårdsverket och ibland med kort varsel. Kriminalvårdsstyrelsens personal gör besök i till exempel utbildnings- eller inspektionssyfte. Personal vid den regionmyndighet

anstalten eller häktet tillhör gör givetvis besök av många olika anledningar. Frivården gör besök i och för behandlingsplanering och från andra anstalter och häkten kommer kriminalvårdspersonal i samband med transporter. Till detta kommer, som även framgår av bifogade yttranden, besök av olika anledningar av t.ex. polis, brandkår och hantverkare. Många av dessa besök är givetvis inte planerade i förväg utan av akut karaktär.

Av detta följer att det i praktiken inte går att upprätthålla ett absolut krav på underrättelse i förväg för alla besök av utomstående.

Frågan är då hur bestämmelserna skall tillämpas.

När det gäller studiebesök och andra inte verksamhetsanknutna besök föreligger enligt styrelsens mening ett absolut krav på underrättelse i förväg. Det synes inte heller strida mot de uppfattningar som framkommer i de olika myndigheternas yttranden i de nu aktuella ärendena.

Enligt styrelsens uppfattning måste man emellertid, p.g.a. reglernas nuvarande utformning, i möjligaste mån även informera om alla andra besök av utomstående, dvs. också när det gäller kriminalvårdsanställda, poliser etc. Styrelsen delar alltså inte regionmyndighetens i Örebro förslag att undanta vissa kategorier från underrättelseplikten.

I sådana fall där det inte är möjligt att underrätta i förväg måste det finnas rutiner som gör att de intagna omedelbart vid besöket informeras vilka de besökande är.

I de nu aktuella fallen har anstalterna och häktet besökts av poliser och anställda inom kriminalvården. Någon underrättelse till de intagna har inte skett i något av fallen då man ansett att det inte krävdes för dessa kategorier besökare.

Det är uppenbart att dessa myndigheter har tillämpat de föreskrifter som gällde före ändringen I KVVFS 1990:10. Man synes inte ha observerat att ordalydelsen i föreskrifterna då ändrades.

Denna tillämpning står i strid mot styrelsens ovan redovisade uppfattning om hur dessa frågor skall hanteras. Man kan anföra viss kritik mot myndigheterna för att de inte ens synes ha övervägt om underrättelser numera skall ske på annat sätt än tidigare.

Å andra sidan måste framhållas att begreppet utomstående trots allt är en tolkningsfråga och att föreskrifterna i fråga fått en olycklig formulering vilket gett de tillämpningssvårigheter som relaterats ovan.

Givetvis får styrelsen ta på sig ansvaret för denna situation. Styrelsen har inte för underställda myndigheter redovisat sin tolkning av de nu aktuella föreskrifterna. Eftersom frågan tidigare inte ställts på sin spets på det sätt som nu skett har problemet inte aktualiserats för styrelsen. Styrelsen har dock inte heller, när man 1990 ändrade föreskrifterna, på något sätt för de underställda myndigheterna angett vad ändringen innebar.

Förutsatt JO inte har några erinringar mot styrelsens uppfattning om hur de nu aktuella bestämmelserna skall tolkas kommer styrelsen så snart ske kan efter JO:s beslut att informera underställda myndigheter om hur reglerna skall tillämpas. Styrelsen kommer dessutom överväga eventuell ändring av bestämmelserna i fråga.

Vad slutligen gäller den informationsblankett om sekretess som åberopas av kriminalvårdsanstalten Västerås kommer den blankettens utformning att ses över i samband med den översyn av sekretesshanteringen inom Kriminalvårdsverket som nu pågår vid styrelsen.

M.K. kommenterade Kriminalvårdsanstaltens Helsingborg remissvar.

I beslut den 31 augusti 1994 anförde *JO Pennlöv* följande.

Kriminalvårdsstyrelsen har i sitt yttrande redogjort för hur de aktuella föreskrifterna — enligt styrelsens uppfattning — bör tillämpas. Jag delar den uppfattningen och kan även i övrigt ansluta mig till vad styrelsen anfört. När nu berörda myndigheter får veta vad som gäller i fråga om underrättelse till de intagna om besök förutsätter jag att myndigheterna anpassar sina rutiner därefter.

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

## Fråga om tvångsmedicinering av en i kriminalvårdsanstalt intagen person

(Dnr 2995-1993)

I ett beslut den 7 november 1994 anförde *JO Pennlöv* följande.

### Anmälan

J.S. har anfört att han lagts i spännbälte och därefter medicinerats med en injektion mot sin vilja.

### Utredning

J.S:s behandlingsjournal och sjukjournal har lånats in och granskats. Av behandlingsjournalen framgår följande.

J.S. var placerad i avskildhet med stöd av 50 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) under tiden den 11 till 13 augusti 1993. Tjänstgörande styresman beslutade den 13 augusti med stöd av 20 § 1 st 1 p KvaL att han skulle placeras i avskildhet på grund av fara för egen och annans säkerhet. Samma dag lades han i spännbälte efter beslut av styresmannen. Beslutet motiverades med att han hotat anstaltspersonalen med våld och att suicidrisk förelåg. Vid läkarundersökning har han enligt anteckningar i journalen hotat den undersökande läkaren med våld. Läkaren injicerade lugnande medel, vilket J.S. protesterade mot, och slutförde undersökningen. J.S. låg i spännbälte från den 13 augusti kl 19.30 till kl. 8.15 dagen därpå.

Av utredningen har framkommit att läkaren Ricky Landmark var den som undersökte J.S. vid tillfället och gav honom den lugnande injektionen. Ricky Landmark tjänstgjorde som vikarie på vårdcentralen i Kumla. Hon har dansk läkarlegitimation. I J.S:s sjukjournal har hon antecknat att hon hotats till livet av J.S. i samband med undersökningen. Läkaren konstaterade att J.S. hade skurit sig själv i den ena armen. Enligt anteckningarna i journalen var han upprörd och affekterad vid tillfället.

Efter remiss har Kriminalvårdsstyrelsen inkommit med yttrande. Till yttrandet har fogats en utredning från Kriminalvårdsverkets regionmyndighet i Örebro. Av utredningen framgår att regionmyndigheten har inhämtat yttrande från anstalten och att anstalten innan yttrandet avgetts förhört den personal som var närvarande när J.S. lades i spännbälte och medicinerades.

Anstalten, styresmannen Arne Granell, har anfört bl.a. följande.

— — —

Min bedömning är att de kriminalvårdstjänstemän som var närvarande och på olika sätt agerade gjort på vad dem ankom. Av samstämmiga beskrivningar var Sörensens beteende vid detta tillfälle provokativt och extremt. Jag ser, från min synpunkt, ingen anledning till kritik av kriminalvårdstjänstemännens agerande. Huruvida läkaren har haft fog för att ge en injektion eller om en nödsituation förelåg faller utanför min bedömning eller kompetens att avgöra.

Regionmyndigheten har avgett yttrande enligt följande.

— — —

Den 13 augusti 1993 placerades J S i spännbälte efter hot mot andras och sitt eget liv. Läkare tillkallades via SOS Alamering. Läkaren anländer till J S 50 minuter efter placering, företar undersökning och ger i närvaro av personal vid anstalten J S en injektion i låret mot hans vilja. Läkaren ger godkännande till placeringen i spännbälte. De i anstaltspersonalen som känt till att tvångsmedicinering inte är tillåten har inte sett det som sin uppgift att vare sig avråda läkaren från ingreppet eller vidta annan åtgärd för att förhindra tvångsinjektionen.

— — —

Regionmyndigheten har också anfört att kriminalvården inte kan utreda vilken medicinsk och rättslig bedömning läkaren grundar beslutet om injektionen på.

Kriminalvårdsstyrelsen har för egen del anfört bl.a. följande.

— — —

J.S. har av jourhavande anstaltschefen den 13 augusti 1993 placerats i spännbälte efter hot mot sitt eget och andras liv. Läkare har kallats. Efter undersökning har läkaren givit J.S. en lugnande injektion. Närvarande anstaltspersonal har inte ifrågasatt läkarens handlande. Anstaltens sjuksköterska som var närvarande vid aktuellt tillfälle har uppgivit att situationen enligt hans uppfattning inte hade kunnat lösas på annat sätt och att läkaren gjort bedömningen att tvångsinjicering behövde tillgripas som en ren nödåtgärd.

Jämlikt 37 § lagen om kriminalvård i anstalt skall intagen vid sjukdom vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare. Läkarens anvisningar skall beaktas av anstaltsledningen. Den jourhavande anstaltschefen har i efterhand fått vetskap om injektionen. Läkaren har inte kunnat höras om sin bedömning huruvida en nödsituation ansetts föreligga.

Enligt Kriminalvårdsstyrelsens förnenande kan ytterligare utredning inte bringa större klarhet i ärendet, som härmed överlämnas för Justitieombudsmannens prövning.

J.S. har beretts tillfälle att kommentera remissvaret men inte hörts av.

## Bedömning

J.S:s anmälan aktualiserar främst frågan om tvångsmedicinering av intagen. Inledningsvis vill jag dock uppehålla mig något vid frågan om fängsel.

Bestämmelser om användande av fängsel inom anstalten finns i 23 § KvaL. Där anges — såvitt här är av intresse — att intagen som uppträder våldsamt får tillfälligt hållas avskild från andra intagna så

länge det är nödvändigt för att betvinga det våldsamma uppträdandet. Visar sig andra medel otillräckliga för att betvinga våldsamt uppträdande av en intagen, får han enligt andra stycket hållas belagd med fängsel, om det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till hans egen eller annans säkerhet till liv eller hälsa. Av fjärde stycket framgår att läkare skall så snart det kan ske undersöka den som är föremål för åtgärd enligt 23 § KvaL. I bestämmelsen anges också att över vad som förekommit skall föras protokoll.

Den form av fängsel som i allmänhet kommer i fråga i samband med våldsamt uppträdande är spännbälte. I 113 § Kriminalvårdsstyrelsens anstaltsföreskrifter (1993:3) föreskrivs att personalen skall hålla noggrann uppsikt över en intagen som lagts i spännbälte. Anstaltschefen eller dennes ställföreträdare skall genast underrättas om åtgärden.

Användande av spännbälte utgör en så ingripande åtgärd att den får äga rum endast då liv eller hälsa äventyras. Åtgärden måste vara oundgängligen nödvändig. Det ankommer på anstalten att mot bakgrund av bestämmelsen i KvaL i varje enskilt fall ta ställning till om skäl för användade av spännbälte föreligger. JO brukar inte uttala sig om myndigheternas ställningstagande i sådana bedömningsfrågor. Skäl att göra undantag från denna princip i detta fall föreligger inte. Vid min genomgång av handlingarna i ärendet har jag inte funnit annat än att anstalten handlagt frågan om användande av spännbälte på J.S. formellt riktigt. Mot bakgrund av det anförda lämnar jag den frågan.

Jag övergår härefter till att behandla frågan om tvångsmedicinering.

Av 2 kap. 5 § regeringsformen (RF) framgår att varje medborgare är skyddad mot kroppsstraff samt mot tortyr och mot medicinsk påverkan i syfte att framtvinga eller hindra yttranden. Enligt 2 kap. 6 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp även i annat fall än som avses i 2 kap. 5 § RF. Skyddet för kroppsligt ingrepp får enligt 2 kap. 12 § RF begränsas genom lag eller, undantagsvis, genom annan författning. Utlänning är enligt 2 kap. 20 § RF likställd med svensk medborgare i fråga om skyddet enligt 2 kap. 5 § och, om inte annat följer av särskilda föreskrifter i lag, i fråga om skyddet enligt 2 kap. 6 §. De grundlagsbestämmelser för vilka nu redogjorts är tillämpliga även på intagna i kriminalvårdsanstalt.

Bestämmelser om inskränkning av skyddet i 2 kap. 6 § RF finns bl.a. i 24 kap. 2 och 4 §§ brottsbalken (BrB). I 2 § regleras befogenheten för kriminalvårdstjänstemän m.fl. att bruka våld mot den som är föremål för kriminalvård. Rymmer den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som är häktad, anhållen eller annars berövad friheten får kriminalvårdspersonalen enligt dessa bestämmelser bruka det våld som kan anses försvarligt för att hindra rymningen. Vid sidan av rymning medges våldsutövning när den intagne med våld eller hot om våld sätter sig till motvärn eller på annat sätt gör motstånd mot någon under vars uppsikt han står, då denne skall hålla honom till ordningen. Det våld får brukas som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt för att ordningen skall upprätthållas. Befogenheten tillkommer den under vars uppsikt han står och envar som kommer

denne till hjälp. I 24 kap. 4 § BrB behandlas ansvarsfrihet på grund av nöd. Där anges att den som i annat fall än i 1—3 §§ är sagt, för att avvärja fara för liv eller hälsa, rädda värdefull egendom eller av annan sådan orsak handlar i nöd, skall vara fri från ansvar, om gärningen med hänsyn till gärningens beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt måste anses försvarlig.

Tvångsmässig injicering på en person av lugnande medel innebär våldsutövning och utgör sådant kroppsligt ingrepp som omfattas av bestämmelsen i 2 kap. 6 § RF. Sådan injicering är alltså förbjuden om den inte genom bestämmelser i lag gjorts tillåtlig. På grund av bestämmelserna i 24 kap. 2 och 4 §§ BrB kan tvångsmässig injicering av lugnande medel i vissa fall vara tillåten. I detta sammanhang finns anledning att framhålla att enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) förutsätter all sjukvård i princip samtycke av patienten. Bestämmelser om vård utan patientens samtycke finns bl.a. i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård och i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. Dessa bestämmelser är inte tillämpliga i J.S:s fall.

Anstalten har i förevarande fall beslutat att lägga J.S. i spännbälte för att betvinga hans våldsamma uppträdande. Läkarens beslut att injicera honom med lugnande medel mot hans vilja synes dock inte främst ha sin grund i anstaltspersonalens uppgift att hålla honom till ordningen, utan snarare i att han skulle undersökas och att han motsatte sig detta. I ett sådant fall ligger en tillämpning av bestämmelsen om nöd i 24 kap. 4 § BrB närmast till hands. Det ankommer då på läkaren att mot bakgrund av vad som anges i den bestämmelsen avgöra om våld skall användas för genomförande av undersökningen. Det finns anledning att framhålla att 23 § KvaL visserligen föreskriver att intagen som lagts i spännbälte skall läkarundersökas men detta innebär inte att undersökningen skall genomföras till varje pris mot den intagnes vilja. I princip kan en intagen inte tvingas att underkasta sig läkarundersökning. Ett alternativ till användande av våld mot den intagne för att betvinga hans motstånd i ett sådant fall är därför att avbryta undersökningen.

Utredningen ger inte tillräckligt underlag för att bedöma om en nödsituation förelegat. Det är inte sannolikt att ytterligare utredning skulle ge klarhet i denna fråga. Jag nöjer mig därför med att konstatera att injicering i en situation som den förevarande i princip inte får göras utan den intagnes medgivande.

Vad gäller frågan om injektionen har jag samrått med JO Gunnel Norell Söderblom, som har tillsyn över sjukvården.

## Frågor om intagnas i kriminalvårdsanstalt skyldighet att delta i viss verksamhet och intagnas anonymitetsskydd

(Dnr 1903-1994 m.fl.)

I ett beslut den 25 januari 1995 anförde *JO Pennlöv* följande.

## Anmälningarna

I anmälningar till JO har intagna i Kriminalvårdsanstalten Kristianstad-Centrum klagat på att anstalten ålägger dem att delta i gruppsamtal. Enligt anmälningarna ingår gruppsamtalen i anstaltens s.k. sexprogram och syftar till att behandla sexualbrottslingar. Anmälarna har anfört bl.a. att intagen som vägrar att delta i gruppsamtalen drabbas av disciplinär bestraffning för arbetsvägran och löneavdrag samt riskerar att gå miste om permissioner och andra förmåner, även om han utför sitt ordinarie arbete. H.S. har hävdat att personalen utsätter de intagna för trakasserier i form av hot och utpressning.

Vidare har de intagna hävdat att deras anonymitetsskydd åsidosatts, eftersom anstalten tvingar dem att delta i gruppsamtal som leds av utomstående personer, bl.a. representanter för kyrkan och Länkarna. Vidare har de anfört att anstalten den 1 juni 1994 besöktes av utomstående och att intagna inte hade möjlighet att undvika att möta besöksgruppen i samband med att arbetet slutade för dagen.

## Utredning

Anmälningarna har remitterats till Kriminalvårdsstyrelsen, som avgett remissvar efter hörande av Kriminalvårdens regionmyndighet i Malmö och anstalten. Regionmyndighetens och anstaltens yttranden har fogats till remissvaret.

Anstalten har anfört bl.a. följande. Samtalsgrupperna ingår i anstaltens ordinarie sysselsättningsprogram. Därutöver kan intagna på egen begäran delta i gruppterapi eller individuell terapi under ledning av psykologer. Sådan terapi är frivillig och ingår inte i det ordinarie sysselsättningsprogrammet. Deltagande i samtalsgrupperna är emellertid obligatorisk inte bara för intagna som dömts för sexualbrott utan för alla intagna i anstalten. Programmet för grupperna har tillkommit för att göra verkställigheten mer innehållsrik och lärorik. Vidare kan deltagande i samtalsgrupperna vara en förberedelse för intagna som vill delta i gruppterapi. Samtalsgrupperna träffas sedan den 1 april 1994 en gång i veckan i en och en halv timme för att diskutera olika ämnen. Grupperna leds av två vårdare och resurspersoner utifrån. Dessutom träffas grupperna en gång varannan vecka för någon aktivitet, som ofta är knuten till ämnen som tagits upp i samtalsgruppen. Hittills har flera olika ämnen tagits upp; anstaltens historia, friskvård och friluftsliv, doping, sexuellt överförbara sjukdomar, olika aktuella nyheter m.m. Dessutom har anstaltsprästerna informerat om verksamheten i nämnden för andlig vård. Företrädare för Länkarna har informerat om sin verksamhet. En erfaren övervakare har berättat om övervakning. De intagna har inte till anstaltsledningen framfört att de motsätter sig att utomstående leder gruppsamtalen. Den 1 juni 1994 besöktes anstalten av en grupp nyanställda vårdare från Kriminalvårdsanstalten Kristianstad. Det ingår i dessa vårdares introduktionsutbildning att göra studiebesök på anstalten.

I sitt yttrande har anstalten dessutom tillbakavisat H.S.:s påstående att personalen trakasserar de intagna med hot och utpressning.

Kriminalvårdsstyrelsen har för egen del anfört följande.

Av 12 § lagen om kriminalvård i anstalt (KvaL) framgår bl.a. att en intagen är skyldig att utföra det arbete, delta i den undervisning, utbildning eller arbetsträning eller ha den sysselsättning i övrigt som anvisas honom. Den intagne har alltså arbets-/sysselsättningsplikt och det ligger i sakens natur att utrymme för frivillighet därmed saknas. En annan sak är att den intagne givetvis inte bör åläggas skyldighet att exempelvis delta i undervisning eller utbildning som han saknar tillräcklig motivation för.

Av 10 § första stycket[1] KvaL framgår bl.a. att om intagen har behov av medicinskpsykologisk eller annan särskild behandling sådan skall beredas honom under arbetstiden om det kan ske med hänsyn till arbetstidens längd och den intagnes förutsättningar. Sådan vård eller behandling av mera medicinsk karaktär skall emellertid bygga på frivillighet. Någon skyldighet för den intagne att genomgå vård eller behandling föreligger alltså inte (se bl.a. prop. 1989/90:154 s. 28—30).

Som framgår av inhämtade yttranden finns det möjlighet för de intagna i kriminalvårdsanstalten Kristianstad-Centrum att på egen begäran få tillgång till behandling av terapikaraktär. Behandlingen ges i form av gruppterapi eller individuell terapi under ledning av läkare eller psykolog. Denna verksamhet bygger således helt på frivillighet från den intagnes sida.

Vad därefter gäller den i detta ärende aktuella verksamheten — de s.k. gruppsamtalen — har framkommit att en mängd olika ämnesområden tas upp. Ämnena kan sägas vara av intresse för intagna i allmänhet och riktar sig således inte till en viss kategori intagna bestämd utifrån vilken typ av brott dessa intagna dömts för. Verksamheten, som i tid begränsas till 1¾ timme i veckan, kan enligt styrelsens mening inte i något avseende hänföras till sådan vård eller behandling varom sägs i 10 § KvaL.

Från chefen vid anstalten, Ingel Granath, har styrelsen telefonledes inhämtat kompletterande upplysningar enligt följande. Att verksamheten benämns gruppsamtal innebär inte att man ställer något krav på aktiv medverkan från den intagnes sida. Som framgår av anstaltens yttrande hoppas man dock att den intagne skall våga tala i grupp bl.a. av det skälet att han därigenom eventuellt kan finna intresse för att delta i gruppterapi. Efter det att S och M frigivits har inte någon intagen ifrågasatt den aktuella verksamheten. De ämnen som senast varit aktuella har gällt information kring EU och kronofogdemyndighetens verksamhet.

## Bedömning

Styrelsen delar den bedömning anstalt och region redovisat, nämligen att de intagna är skyldiga att närvara vid åsyftade gruppsamtal. Det bör emellertid också framhållas att den situationen givetvis kan uppstå att det efter en tid framstår som föga meningsfullt att kräva den intagnes fortsatta närvaro. Så kan ju visa sig om han exempelvis vid varje tillfälle och också annars uttryckligen deklarerar sitt ointresse av och motstånd till verksamheten. Det torde då falla sig naturligt — inte minst med hänsyn till de andra intagna som deltar i gruppsamtalen — att skilja den intagne från verksamheten.

[1]Skall rätteligen vara andra stycket.

Såvitt avser H.S.:s påstående att tjänstemän vid anstalten i behandlingen av ett antal intagna gjort sig skyldiga till tvång, hot och utpressning hänvisar styrelsen till vad anstalten anfört i sitt yttrande. Styrelsen kan för egen del inte finna annat än att H.S. saknar fog för dessa klagomål.

Vad gäller besöket i anstalten den 1 juni 1994 av utomstående har Kriminalvårdsstyrelsen anfört, att styrelsen har från anstaltschefen inhämtat att de intagna underrättats om besöket i förväg.

— — —

Förtroenderådet har kommenterat remissvaren.

— — —

## Bedömning

Vad först gäller frågan om de intagnas skyldighet att delta i de s.k. samtalsgrupperna vill jag framhålla följande.

Kriminalvårdsstyrelsen har i sitt remissvar redogjort för aktuella författningsbestämmelser. Som framgår av redogörelsen förutsätter vård eller annan behandling av medicinsk karaktär frivillighet från den intagnes sida. Med hänsyn till vad anstalten anfört i sitt yttrande delar jag Kriminalvårdsstyrelsens bedömning att verksamheten i samtalsgrupperna inte är att hänföra till sådan vård eller behandling. Det är således inte något som hindrar att anstalten med stöd av 12 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt ålägger de intagna delta i verksamheten. En vägran att delta kan därför, liksom en vägran att utföra anvisat arbete, leda till disciplinär bestraffning.

Jag övergår härefter till att behandla frågan om de intagnas anonymitetsskydd.

Enligt 7 kap. 21 § sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess inom kriminalvården för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut av Kriminalvårdsstyrelsen eller någon av kriminalvårdens nämnder och inte heller annat beslut i ett kriminalvårdsärende enligt brottsbalken eller lagstiftning om kriminalvård i anstalt.

I 111 § Kriminalvårdsstyrelsens anstaltsföreskrifter (1993:3) anges att vid besök av utomstående skall hänsyn tas till de intagnas anonymitetsskydd. Den intagne skall i god tid underrättas om förestående besök. Den som besöker har inte tillträde till den intagnes bostadsrum utan dennes medgivande och tillstånd av personalen.

De intagna skall således i princip alltid underrättas vid besök av utomstående i lokaler där de intagna normalt uppehåller sig. Syftet med bestämmelsen är att en intagen som inte vill sammanträffa med utomstående skall ges möjlighet att uppehålla sig på annan plats i anstalten. Bestämmelsen tar främst sikte på studiebesök och liknande men den är också tillämplig beträffande hantverkare och andra likställda personer utifrån (jfr JO:s ämbetsberättelse 1983/84 s.132 och

1985/86 s. 177). De intagna skall också i regel underrättas om besök av personer som har anknytning till kriminalvårdens verksamhet, t.ex. besökare från Kriminalvårdsstyrelsen, kriminalvårdens regionmyndigheter och annan anstalt (jfr JO:s beslut den 31 augusti 1994, dnr 2336-1993 m.fl.).

Mot bakgrund av stadgandet i sekretesslagen och den angivna föreskriften bör de intagna enligt min uppfattning även underrättas om besök av utomstående som kommer till anstalten för att medverka i viss verksamhet med de intagna. I enlighet med detta bör alltså Kriminalvårdsanstalten Kristianstad-Centrum i förekommande fall underrätta intagna som deltar i samtalsgrupperna om att utomstående personer medverkar. I fall där en intagen hävdar att hans deltagande skulle medföra intrång i hans anonymitetsskydd ankommer det på anstalten att pröva om han skall befrias från deltagande. En sådan prövning bör göras mot bakgrund av skaderekvisitet i sekretesslagen. Om anstaltens prövning utmynnar i att det kan antas att berörd intagen eller någon honom närstående skulle lida men om det röjdes att den intagne är föremål för kriminalvård bör den intagne befrias från deltagande i verksamheten.

Med hänsyn till vad som framkommit om besöket i anstalten den 1 juni 1994 finner jag inte skäl att uppehålla mig vidare vid denna fråga.

Vad som framkommit i övrigt föranleder inte något uttalande eller någon åtgärd från min sida.

## Kritik mot en kriminalvårdstjänsteman för en otillåten besittningsrubbning

(Dnr 1252-1994)

I ett beslut den 22 november 1994 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

D.A. har anmält tillsynsmannen på Kriminalvårdsanstalten Malmö, Kenneth Rengbrandt, för att ha tagit en förtroenderådet tillhörig skrivmaskin. D.A. har uppgett att han förvarade skrivmaskinen i sitt rum och att Kenneth Rengbrandt hämtade skrivmaskinen när D.A. inte var där. Kenneth Rengbrandt förklarade detta med att skrivmaskinen hade köpts av en annan intagen. D.A. har vidare uppgett att han var sekreterare i förtroenderådet vid tillfället för den ifrågasatta försäljningen av skrivmaskinen och att hans namnteckning hade erfordrats för att försäljningen skulle ha varit giltig. Han har till anmälan fogat kopior av förtroenderådets handlingar avseende skrivmaskinen m.m.

— — —

### Utredning

Ärendet har den 13 april 1994 remitterats till Kriminalvårdsanstalten Malmö för upplysningar och yttrande.

— — —

I remissvaret avseende skrivmaskinen anförde anstalten bl.a.

Undertecknad har talat med nämnde Rengbrandt, ordföranden i förtroenderådet sedan en tid tillbaka, Lo., styrelsemedlemmen L., samt ytterligare en intagen, O.

Den version som då utkristalliseras är följande: En tidigare ordförande i förtroenderådet, K.E., (numera på Kva Tidaholm) inhandlade — — — en skrivmaskin av en intagen för förtroenderådets räkning. — — — Denna transaktion finns dokumenterad i det "kvitto" som A. hänvisar till. Transaktionen var inte populär bland övriga i styrelsen, bl.a. fanns redan en skrivmaskin som förtroenderådet tilläts disponera. Det hela löstes på så sätt att intagne O. personligen köpte skrivmaskinen för samma summa. Denna transaktion styrks av det kvitto som bifogas och tillhandahållits av L. Maskinen finns nu i O:s ägo och saken är helt korrekt skött enligt de nuvarande styrelsemedlemmarna L., Lo., liksom den nuvarande ägaren O. Tjänstemannens roll i det hela var bara att flytta skrivmaskinen till den uppenbarligen rättmätige ägaren. A. har inget stöd för sina påståenden och har enligt dessa helt enkelt inte förstått vad som hänt.

— — —

D.A. har kommenterat remissvaret. Han har vidhållit sin version avseende skrivmaskinen och framhållit att anstaltens kopia av kvittot på försäljningen har förfalskats.

## Bedömning

Såvitt gäller försäljningen av skrivmaskinen har D.A. påstått att den som undertecknade det aktuella kvittot inte varit behörig att göra detta och att dessutom kvittot till viss del är förfalskat. Anstalten å sin sida har vitsordat att skrivmaskinen flyttades mot D.A:s vilja.

Vad som förekommit väcker frågan om en kriminalvårdsanstalt eller någon som är anställd där får eller bör ta ställning för den ena sidan i en civilrättslig tvist mellan intagna.

JO Anders Wigelius har i ett beslut (se JO:s ämbetsberättelse 1986/87 s. 128) betonat att den som är intagen i kriminalvårdsanstalt inte mister sin rättsliga handlingsförmåga och att ett förbud för intagna att sig emellan göra penningöverföringar ej kan anses rättsenligt, eftersom det saknar uttryckligt stöd i författning. Av samma skäl ansåg Anders Wigelius i ett senare beslut (se JO:s ämbetsberättelse 1990/91 s. 108) att det inte går att förbjuda en intagen att förfoga över honom tillhörig egendom. I detta senare beslut framhålles att det står den intagne fritt om han vill ge bort eller sälja sina personliga tillhörigheter även till någon annan intagen. En annan fråga, som får prövas i sedvanlig ordning, är om bestämmelserna om innehav av personliga tillhörigheter i bostadsrum begränsar den rent faktiska åtkomsten till egendomen vid ett visst givet tillfälle.

Det är självklart att transaktioner mellan intagna i kriminalvårdsanstalt på samma sätt som i samhället i övrigt kan ge upphov till olika former av tvister. Vad gäller den aktuella skrivmaskinen rådde uppenbarligen divergerande uppfattningar om giltigheten av den överlåtelse som påstods ha ägt rum.

Lagstiftningen innehåller regler för hur tvister mellan enskilda kan lösas. När det gäller fullgörelse av något annat än betalning, kan

ansökan göras hos kronofogdemyndigheten om s.k. vanlig handräckning. Det förtjänar att framhållas att den som olovligen rubbat annans besittning för att själv ta sig rätt därigenom kan ha gjort sig skyldig till självtäkt (se 8 kap. 9 § brottsbalken) och att andra fall av olovlig besittningsrubbning kan vara att bedöma som egenmäktigt förfarande (se 8 kap. 8 § brottsbalken).

I förevarande fall har Kenneth Rengbrandt uppenbarligen tagit ställning för den ena sidan i tvisten angående skrivmaskinen. Därtill kommer att han ostridigt mot D.A:s vilja flyttat skrivmaskinen från dennes bostadsrum och således företagit en otillåten besittningsrubbning. Jag har allvarligt övervägt att gå vidare i ärendet. Med hänsyn till att det inträffade kan ha berott på okunskap om vad som gäller i aktuellt avseende och då jag förutsätter att något liknande inte skall behöva upprepas i framtiden har jag emellertid stannat för att låta det hela bero med den allvarliga kritik som ligger i vad jag har anfört.

# Kronofogdemyndighet har berett företrädare för en hembygdsförening tillträde till en bostadsbyggnad utan att det fanns förutsättningar för åtgärden. Även kritik mot myndighetens sätt att genomföra förrättningen

(Dnr 1642-1993)

*JO Pennlöv* anförde i ett beslut den 20 december 1994 följande.

## Bakgrund och anmälan

Kronofogdemyndigheten i Värmlands län utmätte den 6 oktober 1992 en S. tillkommande fordran om 2 132 kr. Ett förbudsmeddelande tillställdes gäldenären, som samtidigt anmanades att inbetala beloppet till kronofogdemyndighetens postgirokonto.

I sin anmälan till JO anförde S. bl.a. följande. I ett brev till kronofogdemyndigheten den 29 januari 1993 hade hon frågat vad utmätningen avsåg samt hur det utmätta tagits i anspråk. Den 27 april 1993 påminde hon om sin begäran. Hon fick emellertid inget svar.

I en komplettering till anmälan anförde S. vidare, att hon den 18 februari 1993 skickat ytterligare en förfrågan till myndigheten. Denna förfrågan avsåg att kronofogdemyndigheten berett sig tillträde till huvudbyggnaden på Alkvetterns Herrgård den 2 februari 1993, varvid ett antal personer släppts in i byggnaden. Hon ville veta vilket stöd kronofogdemyndigheten haft för att släppa in dessa personer i byggnaden. Även rörande detta brev uppgav hon sig ha påmint den 27 april 1993.

## Utredning

Anmälan remitterades till kronofogdemyndigheten för yttrande. Med anledning av remissen inkom en skrivelse från målets handläggare, kronokommissarien Hans Bergkvist. Denne anförde bl.a. följande. Ett utmätningsbevis tillställdes S. på hennes adress i Stockholm. De influtna medlen krediterades sökanden i målet med 1 324 kr. Resterande belopp insattes på räntebärande konto. S:s skrift av den 29 januari 1993 har inte kommit in till myndigheten, men däremot har påminnelsen kommit in och registrerats den 30 april 1993. Något svar har inte avgivits eftersom JO:s remiss inkom den 6 maj 1993. Den nu avgivna skrivelsen får expedieras som svar. — Något svar har inte lämnats på skriften av den 18 februari 1993 eftersom — enligt Hans Bergkvist — "frågeställningen grundar sig enbart på att erhålla uppgifter för att brukas i syfte till att trakassera närvarande personer". — Vidare anförde Hans Bergkvist, att myndigheten, i samråd med den

syssloman som förordnats, bestämt att tillträde till fastigheten skulle ske den 2 februari 1993 dels för att verkställa förrättning, dels för att möjliggöra för representanter för B. Hembygdsförening att på plats kunna identifiera om viss egendom var intakt. Tillträde skedde genom att en av S:s anställda beredde tillträde, eftersom denne hade tillgång till nycklar.

I det svar som erhållits hade inte myndigheten som sådan yttrat sig. För att erhålla ett sådant yttrande remitterades ärendet på nytt till kronofogdemyndigheten. I en inom ombudsmannaexpeditionen upprättad och till remissen fogad promemoria angavs bl.a. följande.

Utöver vad anmälan föranleder bör myndigheten lämna en allmän redogörelse för de ifrågavarande målen och deras handläggning. Därvid önskas bl.a. uppgift om bakgrunden till att kronofogdemyndigheten den 2 februari 1993 beredde sig och representanter för en hembygdsförening tillträde till den ifrågavarande byggnaden.

Anmälan avser frågan om besvarande av från en part inkomna skriftliga förfrågningar. Enligt vad som framgår av Hans Bergkvists skrivelse till JO ansåg han åtminstone S:s ena förfrågan besvarad genom skrivelsen. Det framgår inte klart av skrivelsen att den expedierats även till henne. Även detta förfaringssätt bör behandlas i myndighetens yttrande.

I sitt svar anförde kronofogdemyndigheten (dåvarande länskronodirektören Kjell Glennert) inledningsvis och i sammanfattning följande.

Kjell Glennert saknade anledning att ifrågasätta Hans Bergkvists uppgift att S:s skrivelse av den 29 januari 1993 inte kommit in till myndigheten. Han fann det naturligt att hennes påminnelse inte besvarats, eftersom ärendet redan var föremål för JO:s utredning. Däremot hade Kjell Glennert svårare att förstå att Hans Bergkvist inte besvarat S:s skrivelser den 22 februari och den 28 april 1993. Det är självklart att myndigheten har skyldighet att besvara inkomna skrivelser. Hans Bergkvist har uppgivit att förfrågningarna avsåg de personer som närvarit vid en förrättning. När Hans Bergkvist fick ett meddelande om att S. sålt fastigheten till annan person ansåg han att det inte fanns anledning att upplysa S. om de närvarande personerna. — Den 15 september 1992 förordnade kronofogdemyndigheten (chefskronofogden Jan-Erik Clerkestam) en syssloman att omhänderta och förvalta vissa i beslutet angivna fastigheter.

Vad avser tillträdet till byggnaden anförde Kjell Glennert följande.

B:s Hembygdsförening har enligt gåvobrev erhållit viss egendom av tidigare ägare till Alkvetterns egendom. Då föreningen hade anledning befara att gåvan bortförts från egendomen begärde föreningen hos myndigheten att få tillgång till egendomen för att besiktiga gåvan.

I samband med utmätningsförrättning 1993-02-02 lät Bergkvist och den förordnade sysslomannen hembygdsföreningens ordförande — — — och ledamoten av föreningen — — — undersöka huruvida gåvan fanns på plats. Då gåvan inte kunde anträffas kontaktades O., som är boende på gården och var anställd hos gåvogivaren samt ägde kännedom om

den eftersökta gåvan att biträda med förrättningen. Enligt min uppfattning finner jag ej skäl klandra Bergkvist för hans handläggning av detta ärende.

Till remissvaret hade myndigheten fogat ett antal handlingar med anknytning till bl.a. det aktuella tillträdet. Därav framgick, att föreningen i november 1992 tillskrivit S. och begärt hennes medgivande att med biträde av "tillsynsmyndigheten"[1] få tillträde till herrgårdsbyggnaden och då kunna konstatera om föremålen fanns kvar. S. besvarade brevet den 21 november 1992, varvid hon uppgav att herrgården sålts till en namngiven person. Föreningen hade den 8 december 1992 vänt sig även till denne. Föreningens kassör hade i ett brev samma dag översänt korrespondensen beträffande de aktuella föremålen till Hans Bergkvist. S. hade även polisanmält det den 2 februari 1993 genomförda tillträdet.

S. kommenterade kronofogdemyndighetens remissvar.

Anmälan remitterades härefter på nytt till kronofogdemyndigheten. Till grund för den förnyade remissen låg en promemoria med i huvudsak följande innehåll.

I den promemoria som låg till grund för den tidigare remissen angavs bl.a., att uppgift önskades om bakgrunden till att kronofogdemyndigheten den 2 februari 1993 beredde sig och representanter för en hembygdsförening tillträde till den ifrågavarande byggnaden på Alkvetterns Herrgård.

I det inkomna remissvaret lämnade myndigheten en översiktlig redogörelse för bakgrunden till den aktuella åtgärden och för händelseförloppet. Någon närmare analys av åtgärden och dess tillåtlighet gjorde dock inte myndigheten. Ärendet bör därför åter remitteras till kronofogdemyndigheten för yttrande. I sitt förnyade svar bör myndigheten särskilt beakta följande.

Fråga är främst vilket laga stöd kronofogdemyndigheten haft för åtgärdens genomförande. Bl.a. förefaller det som om sökanden (hembygdsföreningen) inte innehaft eller åberopat någon exekutionstitel. Det framgår heller inte om föreningens motpart — S. — underrättats om vare sig den begärda åtgärden eller den förestående förrättningen. Här kan för övrigt anmärkas, att de ingivna handlingarna ur hembygdsföreningens korrespondens inte tycks vara inkomststämplade hos myndigheten. Inte heller förefaller ärendet ha registrerats i myndighetens diarium.

Myndigheten bör även beakta vad S. anförde i sina kommentarer den 26 september 1993 till myndighetens tidigare yttrande.

I sitt förnyade svar anförde kronofogdemyndigheten (länskronodirektören Gunnel Sunnevik) — såvitt här är av intresse — följande.

Myndigheten anser att någon exekutiv handräckningsförrättning inte genomförts för B:s Hembygdsförenings räkning för utlämnande av två stycken dörröverstycken i gips, två tavlor samt en handsmidd takkrona förvarade genom gåvohandling på huvudbyggnaden Alkvetterns Herrgård.

[1] Härmed torde avses den av kronofogdemyndigheten förordnade sysslomannen, här anmärkt.

B:s Hembygdsförening har i personligt ställt brev begärt medgivande av den lagfarne ägaren och biträde av kronofogdemyndighet till att inspektera gåvan på Alkvetterns huvudbyggnad. Stallknecht har besvarat gåvotagaren med att förneka kännedom om gåvan. Hembygdsföreningen har följt Stallknechts instruktioner och begärt medgivande av uppgiven ny ägare — — — att kontrollera gåvans existens. Förfrågan har inte besvarats av uppgiven ägare.

Givaren har därefter informerat kommissarie Bergkvist genom ett personligt brev om de svårigheter som hembygdsföreningen haft för att utfå det lösöre som skänkts av gårdens tidigare ägare U. Myndigheten har inte i detta avseende uppfattat brevet/informationen som någon handräckningsbegäran utan som ren upplysning.

Myndigheten har inte till någon del uppfattat föreningens personliga brev som någon exekutiv handräcknings- eller verkställighetsbegäran som Stallknecht gjort gällande. Föreningens brev är ställda till privatpersoner och inte till kronofogdemyndigheten. Myndigheten har uppfattat föreningens skrivelse som en ren upplysning och information om föreningens svårigheter att utfå lösegendom och följaktligen inte heller diarieförd det som ärende.

Tjänstgörande exekutiva tjänstemannen kronokommissarien Hans Bergkvist vann sig tillträde till herrgårdsbyggnaden på fastigheten Storfors Alkvettern 2:93 den 2 februari 1993 genom en laglig utmätningsförrättning och i samråd med av myndigheten förordnad sysslоman samt med biträde av Stallknechts rättare E. Utmätningsmannen har i samband därmed biträtts av sakkunnig för att identifiera lösegendom — i begränsat bostadsutrymme — som rätteligen tillhörde tredje man och som uppgivits tillhöra annan person än lagfaren ägare.

Förrättningsmannen vann tillträde till herrgården genom Stallknechts ombud rättaren E. Denne medgav frivilligt tillträde till bostadsutrymmet genom att öppna med medhavda nycklar för Bergkvist och medföljande sakkunniga personer.

Förrättningsmannen upplyste om anledningen till utmätningsförrättningen samt de medföljande personernas status. E. ställde inga frågor och gjorde inga invändningar. Kommissarie Bergkvist hade med föreliggande information ingen anledning att ifrågasätta Erikssons rätt att släppa in företrädare för B:s Hembygdsförening i fastigheten.

S. kommenterade även detta remissvar.

Av utredningen framgick inte om kronofogdemyndigheten skickat en sådan underrättelse som avses i 2 kap. 17 § andra stycket utsökningsbalken till S. beträffande utmätningsförrättningen den 2 februari 1993. Kronofogdemyndigheten anmodades därför att inkomma med utredning i den delen. I ett kompletterande yttrande anförde myndigheten (Gunnel Sunnevik) följande.

Kronofogdemyndighetens generella rutiner vid underrättelse om verkställighet innebär att sådan utskickas senast en vecka före utsatt verkställighetsdatum. Undantag görs endast om verkställigheten påkallas av annat, exempelvis att risk föreligger för att egendom göms eller förstörs. Via datasystemet utskrivs ett meddelande om verkställighet. Av underrättelsen framgår gäldenärens personnummer, namn och adress, förrättningsdag och eventuellt klockslag samt namnet på handläggaren vid kronofogdemyndigheten. Uppgift om aktuella skulder, för såväl allmänna som enskilda mål bifogas underrättelsen om verkställighet. Dessa uppgifter skrivs automatiskt fram via datasystemet. Kronofogdemyndigheten tar inte kopia av någon underrättelse som sänds ut.

I det aktuella ärendet har underrättelse till gäldenären utsänts i enlighet med kronofogdemyndighetens rutiner en vecka före förrätt-

ningen. Underrättelsen har sänts till den av S. uppgivna adressen Alkvetterns Herrgård, 691 91 Karlskoga. Sysslomannen har underrättats muntligen om verkställigheten.

## Bedömning

### *Obesvarade brev*

Enligt 4 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223) skall frågor från enskilda besvaras så snart det är möjligt. Bestämmelsen skall iakttagas även av kronofogdemyndigheterna.

Kronofogdemyndigheten uppgav i sitt remissvar att S:s första förfrågan inte inkommit till myndigheten. Ytterligare utredning kan inte förväntas bringa klarhet i hur det förhåller sig, varför jag lämnar den frågan.

S:s förfrågan daterad den 18 februari 1993 besvarades inte inom den tid och på det sätt som kan anses påkallat. Jag instämmer här i den bedömning kronofogdemyndigheten gjorde i sitt första remissvar. Uppenbarligen finns här anledning påpeka, att det förhållandet att vissa omständigheter anmälts till JO inte på något vis fritar den berörda myndigheten från det ansvar som följer av 4 § förvaltningslagen. Med andra ord kan ett till JO ingivet utlåtande inte ersätta ett svar direkt till den enskilde.

### *Förutsättningarna för kronofogdemyndighetens tillträde till bostadsbyggnaden*

Kronofogdemyndigheternas exekutiva verksamhet regleras i första hand av utsökningsbalken. Enligt dess 1 kap. 1 § är balken tillämplig bl.a. i fråga om verkställighet av dom eller annan exekutionstitel, som innefattar betalningsskyldighet eller annan förpliktelse, samt i fråga om verkställighet av beslut om kvarstad eller annan liknande säkerhetsåtgärd. Verkställighet kräver med andra ord att det finns ett avgörande som kan ligga till grund för kronofogdemyndighetens åtgärder.

Vid verkställighet kan kronofogdemyndighet vidta ett antal åtgärder. Till dessa hör enligt 2 kap. 17 § utsökningsbalken att vid förrättning genomsöka hus, rum eller förvaringsställe, om det behövs för att verkställighet skall kunna ske. Syftet med ett sådant genomsökande får inte vara annat än att verkställighet skall kunna ske. Därför erfordras en exekutionstitel eller annat verkställbart avgörande för att kronofogdemyndigheten lagligen skall kunna genomsöka t.ex. en byggnad av det slag som är aktuellt i detta ärende.

Enligt 2 kap. 17 § andra stycket utsökningsbalken får förrättningsmannen låta öppna lås eller bereda sig tillträde på annat sätt. Han får dock i normalfallet ej bereda sig tillträde till bostad i bostadsinnehavarens frånvaro annat än om underrättelse om tiden för förrättningen har sänts till innehavaren med posten eller lämnats på annat lämpligt sätt och det kan antagas att denne håller sig undan. — Förrättningsmannen kan också bereda sig tillträde utan att ha underrättat innehavaren, om det finns särskilda skäl. Detta undantag är emellertid inte i fråga i detta ärende.

I fråga om kraven på underrättelse vill jag tillägga följande. I ett beslut den 11 december 1991 (dnr 2457-1991, JO:s ämbetsberättelse 1992/93 s. 218) återgav jag bl.a. ett uttalande av föredragande statsrådet i förarbetena till utsökningsbalken (prop. 1980/81:8 s. 252). Enligt det uttalandet fordras bl.a. positivt stöd för att bostadsinnehavaren håller sig undan. Som ett exempel nämndes att det torde finnas fog för antagande att vederbörande håller sig undan, om han är borta även vid en ny förrättning.

För egen del anförde jag följande.

I normalfallen är det enligt min tolkning av dessa uttalanden tidigast vid det andra misslyckade förrättningsförsöket, som förrättningsmannen får använda tvång för att ta sig in i bostaden, förutsatt att innehavaren i båda fallen har tillställts en underrättelse om utsatt förrättning och om tiden härför och i sista fallet även erinrats om att låssmedsförrättning kan bli aktuell, om innehavaren inte är hemma den gången heller.

Det finns i detta ärende anledning påpeka, att det torde sakna betydelse om förrättningsmannen anlitar låssmed eller öppnar lås på annat sätt för att bereda sig tillträde till en bostad.

Efter denna kortfattade redovisning av den rättsliga bakgrunden övergår jag till att behandla de i ärendet framkomna omständigheterna.

Huvudsyftet med den förrättning som genomfördes den 2 februari 1993 torde, såvitt kan utläsas av kronofogdemyndighetens yttranden, ha varit att verkställa utmätning för S:s skulder. Det torde inte finnas anledning att ifrågasätta, att de utrymmen som kronofogdemyndigheten därvid hade för avsikt att genomsöka utgjorde bostad. Kronofogdemyndigheten förefaller också ha haft uppfattningen att S. var innehavare av bostaden.

Av myndighetens kompletterande yttrande framgår att en underrättelse om tiden för förrättningen skickats till S. När det visade sig att hon inte var närvarande, borde myndigheten ha ställt in bostadsförrättningen och bestämt en ny tid. Den underrättelse som myndigheten därvid hade haft att tillställa S. borde ha innehållit en erinran om förrättningsmannens möjligheter att bereda sig tillträde till bostad. Av det nu sagda följer således att kronofogdemyndigheten saknade stöd för att vid detta tillfälle bereda sig tillträde till bostadsbyggnaden för att genomföra utmätningsförrättning.

Av utredningen framgår vidare, att det inte fanns någon exekutionstitel eller annat verkställbart avgörande som reglerade förhållandet mellan S. och B:s Hembygdsförening såvitt gäller ett antal föremål, vilka enligt ett gåvobrev tillfallit föreningen med förbehållet att de skulle förvaras på Alkvetterns Herrgård. Däremot framgår av handlingar, som kronofogdemyndigheten ingivit hit, att hembygdsföreningen den 8 december 1992 skrev till kronokommissarien Hans Bergkvist beträffande föremålen. Skriften innehåller inte något uttalat yrkande såvitt avser föreningens tillträde till herrgårdens huvudbyggnad, men av de till skriften fogade handlingarna framgår att föreningen förgäves försökt nå en överenskommelse med fastighetens ägare om ett sådant tillträde på frivillig väg. En handling, även den daterad den 8 decem-

ber 1992, innehåller en till den av S. uppgivne nye ägaren till fastigheten ställd begäran att med biträde av Hans Bergkvist få gå in i huvudbyggnaden för att utöva tillsyn av föremålen.

Av ovan nämnda handlingar och av övrig utredning kan dras den enligt min mening uppenbara slutsatsen, att föreningen vid den aktuella tiden vände sig till Hans Bergkvist endast på grund av hans befattning som exekutiv tjänsteman vid kronofogdemyndigheten. Skälet till att föreningen vände sig just till honom kan nämligen inte vara annat än att föreningen önskade något slags bistånd med tillträdet. Att detta var föreningens avsikt tycks även ha varit kronofogdemyndighetens mening i det yttrande som avgavs av Kjell Glennert. Vad kronofogdemyndigheten i sitt senaste yttrande hit anfört om att fråga skulle vara om "personliga brev" från föreningens sida till Hans Bergkvist lämnar jag därför utan avseende.

Föreningens önskemål om biträde avsåg något som låg inom ramen för myndighetens uppgifter. Därför borde handlingarna ha behandlats som en till myndigheten inkommen ansökan av något slag, måhända som avseende handräckning enligt bestämmelserna i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning. Bl.a. skulle handlingarna självfallet ha diarieförts.

Eftersom det inte fanns något verkställbart avgörande, fanns det heller ingen laglig grund för de åtgärder kronofogdemyndigheten — i detta fall företrädd av förrättningsmannen, kronokommissarien Hans Bergkvist — vidtog den 2 februari 1993 för att bereda föreningens representanter tillträde till byggnaden så att dessa på plats kunde efterforska egendomen.

Jag finner förrättningsmannens förfarande i hela denna sak utomordentligt klandervärt, och kan heller inte underlåta att uttrycka min förvåning över att kronofogdemyndigheten, trots att den vid två tillfällen beretts tillfälle att yttra sig över handläggningen, inte uppmärksammat bristerna, i synnerhet vad gäller avsaknaden av exekutionstitel eller annat verkställbart avgörande.

*Genomförandet av förrättningen*

Enligt vad Hans Bergkvist uppgav, hade tillträdet bestämts av myndigheten i samråd med den förordnade sysslomannen. Tillträdet skedde, enligt Hans Bergkvist, av två skäl; dels skulle kronofogdemyndigheten verkställa förrättning, dels skulle föreningsrepresentanterna beredas möjlighet att på plats identifiera viss egendom. Att sysslomannen förklarat sig villig att medverka till att även föreningens representanter fick tillträde till byggnaden kan emellertid inte befria kronofogdemyndigheten från dess ansvar för förrättningens genomförande. Sysslomannens uppgift är enligt 12 kap. 9 § utsökningsbalken att omhändertaga och förvalta fastigheten. Föreningens brev till S. och den av henne uppgivna nye köparen liksom till kronofogdemyndigheten visar att föreningen — liksom självfallet kronofogdemyndigheten — insåg att sysslomannen inte hade att befatta sig med den lösa egendom som fanns på fastigheten.

Kronofogdemyndigheten kan inte heller sägas ha möjlighet att fritt avgöra vilka som skall närvara vid en förrättning. Enligt min mening ligger det i sakens natur att endast personer som behövs för att en förrättning skall kunna genomföras bör tillåtas närvara. Att representanterna för hembygdsföreningen inte kunde fylla någon funktion för att förrättningen som avsåg utmätning kunde genomföras är uppenbart och har för övrigt inte ens gjorts gällande.

Jag vill avslutningsvis något kommentera kronofogdemyndighetens påstående att en på gården anställd frivilligt skulle ha berett föreningens representanter tillträde till byggnaden. Den anställde hade tillgång till nycklar och släppte också på uppmaning av kronofogdemyndigheten in de närvarande personerna i byggnaden. Enligt min mening kan det inte förväntas att en person som på grund av anställning befinner sig på platsen skall ha sådana insikter i de på området gällande rättsreglerna, att han kan göra någon självständig bedömning av vilka personer som kan eller bör beredas tillträde till en byggnad i samband med att kronofogdemyndigheten genomför en förrättning. Detta ansvar vilar till fullo på kronofogdemyndighetens företrädare, det vill säga förrättningsmannen. — Jag finner det förvånande att kronofogdemyndigheten i sitt senaste remissvar försökt lägga ansvaret för denna bedömning på den på gården anställde.

## Slutord

Jag har i ärendet funnit delvis mycket allvarliga brister i kronofogdemyndighetens handläggning. Det finns därför anledning att för myndigheten inskärpa betydelsen av att gällande bestämmelser för det exekutiva förfarandet följs. Jag förutsätter att myndigheten vidtar åtgärder för att förebygga ett upprepande och komma till rätta med de missförhållanden som det inträffade tyder på. Jag skickar också en kopia av beslutet till Riksskatteverkets exekutionsavdelning för kännedom.

## Uttalande om vilandeförklaring inom förvaltningsprocessen

(Dnr 4743-1994)

Vid JO Wahlströms inspektion av Länsrätten i Kalmar län den 30 november 1994 upptogs som ett särskilt ärende handläggningen av ett verkställighetsmål enligt föräldrabalken. Genom remiss inhämtades dels en redogörelse av ordföranden i målet, rådmannen Gunila Törngren, dels ett yttrande från länsrätten.

I det följande återges remissvaret och *JO Wahlströms* bedömning i beslut den 22 maj 1995 i de delar som avser att länsrätten i samband med muntlig förhandling beslutat förklara målet vilande.

Gunila Törngren:

I förvaltningsprocesslagen finns inte särskilt reglerat hur rätten bör förfara i fråga om vilandeförklaring av mål.

Den muntliga förhandlingen i länsrätten är enligt förvaltningsprocesslagen ett komplement till den skriftliga utredningen. Målet behöver inte avslutas vid förhandlingen utan rätten kan besluta om fortsatt skriftlig handläggning. Det är möjligt att lägga material som kommit fram såväl före som efter den muntliga förhandlingen till grund för avgörandet.

Sökandens ombud uttalade vid den muntliga förhandlingen att vilja fanns att under en kortare tid pröva en umgängesrätt som var mera begränsad än den som allmän domstol beslutat om och begärde att målet skulle förklaras vilande. Vid denna utveckling av målet borde länsrätten kanske ha verkat för att sökanden skulle återkalla sin ansökan, eftersom ny talan kunde ha väckts om umgänge inte kom till stånd. Med beaktande av den utredningsskyldighet som länsrätten har enligt 8 § förvaltningsprocesslagen valde rätten i stället att ge part möjlighet att inkomma med ytterligare skriftlig utredning i målet samt att medlingsverksamheten genom länsstyrelsens socialkonsulent skulle fortsätta och att målet skulle kompletteras med nytt yttrande från denne. Att beslutet betecknades som ett beslut om vilandeförklaring var en olyckligt vald formulering. Innebörden av beslutet redovisades för parterna vid den muntliga förhandlingen. Ingen av parterna, vilka båda hade ombud i målet, hade något att invända.

I beslutet utsattes ingen sista tid. Det ankom på länsrätten att besluta om den fortsatta handläggningen med ledning av kommande skriftlig utredning.

Jag vill tillägga följande. Vid den muntliga förhandlingen framkom, vilket för mig inte är vanligt i denna måltyp, att det fanns en möjlighet till samförståndslösning mellan parterna. Det tycktes också som om en sådan lösning kunde motverkas av ett omedelbart beslut i någon riktning. Rätten beslöt därför enligt parternas begäran att målets handläggning inte skulle avslutas vid den muntliga förhandlingen.

Länsrätten (lagmannen Anders Nordenadler):

Förvaltningsprocesslagen (FPL) saknar bestämmelser om vilandeförklaring av mål. Däremot finns föreskrifter, som anger allmänna förutsättningar för vilandeförklaring av mål inom den allmänna processen, i 17:5, 32:5 och 49:11 rättegångsbalken (RB). Under förarbetet till FPL gjordes det uttalandet om bestämmelserna i 32:5 RB att dessa var så självklara att FPL inte behövde belastas med någon hänvisning till dem.

Slutsatsen blir att institutet vilandeförklaring kan användas i förvaltningsprocessen om de i RB angivna förutsättningarna är för handen och dessa inte strider mot bestämmelserna om handläggning av mål enligt FPL.

Det är i det enskilda fallet viktigt att man gör klart för sig vad en vilandeförklaring innebär från processrättsliga synpunkter. Ett beslut att förklara ett mål vilande innebär nämligen i princip att handläggningen av målet avstannar till dess hinder mot fortsatt handläggning, som föranlett beslutet, inte längre föreligger. Med andra ord kan ett beslut av rätten att inhämta ytterligare utredning i målet inte utgöra grund för vilandeförklaring.

I det aktuella målet fanns det enligt min mening inte någon grund för ett beslut om vilandeförklaring.

Av handlingarna i målet framgår att parterna under den muntliga förhandlingen enats om att fadern skulle få utöva umgängesrätten under en viss tidsperiod men dock inte i den omfattningen som föreskrivits i tingsrättens bakomliggande dom. Därmed fanns det inte längre någon tvist mellan parterna i sakfrågan. Rätten borde därför ha avskrivit målet och det oavsett att åtminstone den ena av parterna tydligen ville hålla målet "öppet" tills vidare. Skulle parterna senare ånyo bli oense hade den förfördelade parten bara att komma in med en ny ansökan till länsrätten.

Det bör dock i sammanhanget anmärkas att ett beslut om avskrivning i praktiken kunde fått till följd att parterna eller någon av dem frångått det ingångna avtalet om umgängesrätt och det inte minst därför att detta avtal — såvitt framgår av protokollet — då fortfarande inte hade utarbetats i detalj. Jag kan således förstå att rätten i den situationen sökte bibehålla parternas begynnande insikt att det var bättre med en samförståndslösning; något som kom till uttryck bl.a. genom det i och för sig felaktiga beslutet om vilandeförklaring.

Man kan naturligtvis också lägga en annan aspekt på fallet. Rätten beslutade nämligen att vid den muntliga förhandlingen inte bara förklara målet vilande utan även att komplettera utredningen genom socialkonsulenten. Denne skulle således senast den 1 september komma in med ett skriftligt yttrande i saken på grundval av hur den avtalade umgängesrätten enligt socialkonsulentens mening hade fungerat. Det skulle därför kunna hävdas att handläggningen av målet alltjämt pågick. Ett sådant synsätt står dock enligt min uppfattning inte i överensstämmelse med de allmänna processrättsliga grundsatser som bör iakttas vid handläggningen av denna typ av förvaltningsmål.

## Bedömning

32 kap. 5 § rättegångsbalken har följande lydelse:

Är för prövning av mål av synnerlig vikt, att fråga, som är föremål för annan rättegång eller behandling i annan ordning, först avgöres, eller möter mot handläggningen annat hinder av längre varaktighet, äge rätten förordna, att målet skall vila i avbidan på hindrets undanröjande.

I kommentaren till rättegångsbalken (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 32.10—11) ges följande inledande kommentar till bestämmelsen:

Paragrafen handlar om vilandeförklaring av mål.

Ett mål bör på ett eller annat sätt handläggas, om det inte möter ett hinder mot detta. I kapitlen om förfarandet finns bestämmelser om uppskov i vissa fall när det föreligger ett sådant hinder. De reglerna förutsätter i princip att rätten kan bestämma den dag när målets behandling skall fortsätta. Ibland är det emellertid inte möjligt att på förhand avgöra när detta kan äga rum. I sådant fall bör målet i dess helhet eller någon del därav förklaras vilande, förklarade processlagberedningen (se NJA II 1943 s. 417).

I förarbetena till förvaltningsprocesslagen (prop. 1971:30 s. 600) anförde föredragande departementschef följande:

I 5 § departementspromemorians lagförslag hänvisas till 32 kap. 1, 3—6 §§ och 8 § RB. Av dessa avser 1 och 3 §§ bestämmande av skäligt rådrum för part eller annan som skall infinna sig vid rätten eller eljest fullgöra något i rättegången och utsättande av ny tid när bestämt rådrum inte förslår. De nämnda reglerna är enligt min mening så pass självklara att man inte behöver belasta förvaltningsprocesslagen med dem. Inte heller behövs det för förvaltningsdomstols del någon motsvarighet till bestämmelserna i 32 kap. 5 § RB om vilandeförklaring.

Lagmannen har i sitt yttrande härav dragit den slutsatsen att institutet vilandeförklaring kan användas i förvaltningsprocessen om de i rättegångsbalken angivna förutsättningarna är för handen och dessa inte strider mot bestämmelserna om handläggning av mål enligt förvaltningsprocesslagen. Vad departementschefen faktiskt uttalat är emellertid att det för förvaltningsdomstols del inte behövs någon motsvarighet till rättegångsbalkens regler om vilandeförklaring. Förvaltningsdomstol har i 8 § förvaltningsprocesslagen ålagts en utredningsskyldighet som innebär att det ankommer på rätten att tillse att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Det är således, som också antyds i Gunila Törngrens redogörelse, möjligt för en förvaltningsdomstol att i mål som inte på grund av särskilda regler därom måste avgöras inom en bestämd tid — utan att särskilt förordna därom — vänta med att avgöra målet till dess utredningen blivit så fullständig som rätten anser erforderligt. Det ovan citerade förarbetsuttalandet tyder mot denna bakgrund enligt min uppfattning på att lagstiftaren bedömt det obehövligt att tillskapa institutet vilandeförklaring inom förvaltningsprocessen och att avsaknaden av allmänna regler därom således innebär att institutet vilandeförklaring inte finns inom förvaltningsprocessrätten. En annan sak är att det självfallet inom förvaltningsprocessen i olika sammanhang kan finnas anledning att underrätta parterna om målets fortsatta handläggning. Så kan vara fallet t.ex. om rätten sedan en muntlig förhandling avslutats finner att ytterligare utredningsåtgärder måste vidtagas innan målet kan avgöras. Till undvikande av missförstånd bör emellertid enligt min mening i en sådan situation uttrycket "vilandeförklaring" undvikas.

Av Gunila Törngrens redogörelse framgår att rätten med det aktuella beslutet inte avsett att vilandeförklara målet i någon formell bemär-

kelse. I stället avsågs att handläggningen av målet skulle fortsätta genom inhämtande av viss skriftlig utredning m.m., vilket "betecknades som ett beslut om vilandeförklaring". Det anförda föranleder mig att erinra om att det givetvis är rättens fullständiga beslut som skall dokumenteras.

## På JO:s initiativ upptagen fråga om tillämpning av 39 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) i mål om omedelbart omhändertagande när part påkallar muntlig förhandling. Även fråga om domstolschefs skyldighet att yttra sig till JO

(Dnr 2007-1994)

I beslut den 28 december 1994 anförde *JO Wahlström* följande.

### 1 Bakgrund

Ett beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) underställdes vederbörande länsrätt.

Den enskilde motsatte sig det omedelbara omhändertagandet och påkallade muntlig förhandling i målet.

Länsrätten, som inte fann anledning att hålla muntlig förhandling, avslog yrkandet härom och fastställde — på närmare angivna skäl — det underställda beslutet.

Den enskilde överklagade beslutet, både vad avsåg frågan om muntlig förhandling och i sak.

Kammarrätten i Jönköping (Sten Wahlqvist, Magnus Ekman, referent, och Arne Johansson) lämnade i beslut den 28 mars 1994 (mål nr 1850-1994) överklagandet utan bifall med följande motivering:

Av 39 § första stycket LVM framgår följande. Länsrätt och kammarrätt skall hålla muntlig förhandling i mål om beredande av tvångsvård om detta inte är uppenbart obehövligt. I andra mål enligt lagstiftningen, bl.a. mål om omedelbart omhändertagande, prövar rätten om det finns skäl att hålla muntlig förhandling. I 39 § andra stycket LVM anges att muntlig förhandling skall hållas om någon part begär det.

De nämnda bestämmelserna ger, enligt sin ordalydelse, otvetydigt uttryck för att länsrätt och kammarrätt är skyldig att hålla muntlig förhandling i alla typer av mål enligt LVM om part begär det. Av förarbetena till bestämmelserna, som med oförändrat innehåll överflyttades från den tidigare lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall till LVM, framgår inte annat än att detta också var lagstiftarens avsikt (jfr prop. 1981/82:8 sid. 98f). Det finns emellertid andra indikationer som tyder på att det inte är lagstiftarens mening att muntlig förhandling i bl.a. mål om omedelbart omhändertagande skall vara obligatorisk i de fall part begär det.

39 § LVM är uppbyggd efter mönster av motsvarande bestämmelser i den numera upphävda lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga. I 10 § första stycket sistnämnda lag angavs att i mål om vård enligt lagen skall länsrätt och kammarrätt hålla muntlig förhandling, om detta inte är uppenbart obehövligt. I lagrummets andra stycke angavs att muntlig förhandling alltid skall hållas om

någon part begär det. Bestämmelsens ordalydelse gav således intryck av att, om part begärde det, muntlig förhandling skulle hållas i alla typer av mål enligt lagen, dvs. inte bara i mål om vård utan också i mål om exempelvis omedelbart omhändertagande.

Lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga har numera ersatts av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). I 35 § första stycket LVU stadgas att i mål om beredande eller upphörande av vård eller om flyttningsförbud enligt denna lag skall länsrätten och kammarrätten hålla muntlig förhandling, om detta inte är uppenbart obehövligt samt att sådan förhandling alltid skall hållas, om någon part begär det. Vad som i den gamla lagen angavs i två separata stycken anges således numera i ett. I specialmotiveringen till bestämmelsen anges följande (prop. 1989/90:28 sid. 123f): "Genom en redaktionell ändring har nuvarande första och andra styckena sammanförts i syfte att markera att bestämmelsen om muntlig förhandling på begäran endast avser mål om beredande eller upphörande av vård eller flyttningsförbud." Genom denna redaktionella ändring har således klargjorts vad som redan tidigare gällde, nämligen att i mål om t.ex. omedelbart omhändertagande enligt lagen är muntlig förhandling inte obligatorisk även om part begär sådan förhandling.

39 § LVM har, som tidigare nämnts, utformats med motsvarande bestämmelse i LVU som förebild. Det torde ha varit lagstiftarens avsikt att de ifrågavarande bestämmelserna skall tillämpas på ett i huvudsak likartat sätt. Det saknas således anledning anta annat än att reglerna om muntlig förhandling på parts begäran skall tillämpas på samma sätt enligt LVM som enligt LVU. Detta innebär att bestämmelsen i 39 § andra stycket LVM att muntlig förhandling skall hållas, om någon part begär det, endast bör gälla i mål om beredande av tvångsvård och således inte i mål om t.ex. omedelbart omhändertagande. I sistnämnda typ av mål skall rätten i stället pröva om skäl föreligger att ha den begärda muntliga förhandlingen och skall följaktligen, om sådana skäl inte anses föreligga, lämna partens begäran utan bifall.

De handlingar som länsrätten hade tillgång till i samband med sitt ställningstagande i underställningsärendet utgjorde ett tillfredsställande underlag för länsrättens beslut i sakfrågan. Skäl saknades därför att hålla muntlig förhandling i målet. Länsrätten har således haft fog för beslutet att lämna [den enskildes] begäran om muntlig förhandling utan bifall.

Av skäl som framgår av länsrättens beslut har fog funnits också för beslutet att fastställa [socialnämndens] underställda beslut. Vad [den enskilde] anfört i kammarrätten föranleder ingen annan bedömning.

## 2 Utredning

Sedan kammarrättens beslut den 28 mars 1994 kommit till min kännedom beslutade jag att inhämta yttrande från kammarrätten över den tolkning av 39 § LVM som görs i beslutet. Kammarrätten (presidenten Jan Francke) anförde följande:

Mot bakgrund av den självständiga ställning som domare enligt vår grundlag har och enligt min uppfattning bör ha i sin dömande verksamhet, finner jag det svårt att i min ställning som chef och administrativt ansvarig för domstolen avge omdömen om domarnas bedömning i ett enskilt fall. Jag avstår därför från att yttra mig i sak men vill ändå i sammanhanget påpeka att kammarrättens beslut är dagtecknat den 28 mars 1994 och att muntlig förhandling i vårddelen var utsatt att äga rum i länsrätten den 30 mars.

Kammarrättens ledamöter vid avgörandet av det aktuella målet — kammarrättslagmannen Sten Wahlqvist, kammarrättsrådet Magnus Ekman och kammarrättsassessorn Arne Johansson — bereddes möjlighet att yttra sig och anförde därvid följande:

Vår tolkning av 39 § LVM framgår av det ifrågavarande beslutet. För att om möjligt ytterligare klargöra vår ståndpunkt och för att belysa sambandet mellan LVM och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) kan uppmärksamhet fästas på det förhållandet att missbrukare i åldern 18—20 år kan bli föremål för omhändertagande såväl enligt LVM som LVU. Det är enligt vår mening märkligt om en 18-årig missbrukares rätt till muntlig förhandling påverkas av på vilken lagstiftning en ansökan om omedelbart omhändertagande vilar.

Det bör erinras om att förutsättningarna för den bedömning som vi gjort i målet förändras den 1 januari 1995, då lagen om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna träder i kraft. Genom ikraftträdandet kommer konventionen att gälla som lag här i landet, varvid muntliga förhandlingar kan komma att bli ett vanligare inslag i förvaltningsprocessen (se i detta sammanhang konventionens artikel 5 punkt 4).

Redan i samband med att omständigheterna i det aktuella målet diskuterades av oss och beslutet fattades, bedömde vi att frågeställningen från principiell synpunkt var mycket intressant och att vårt beslut kunde uppfattas som kontroversiellt. Vår åtgärd blev därför att för kännedom översända en kopia av beslutet dels till viceordförandegruppen i domstolen (gruppen har enligt kammarrättens arbetsordning att utbyta synpunkter och erfarenheter om rättstillämpningen på kammarrättens avdelningar samt att inom domstolen på lämpligt sätt sprida kännedom om viktigare avgöranden av kammarrätten), dels — sedan beslutet vunnit laga kraft — till Socialdepartementet (rättschefen Susanne Billum) som har ansvar för lagstiftningen ifråga.

## 3 Bedömning

### *3.1 Myndighetens skyldighet att avge yttrande till JO*

Enligt 12 kap. 6 § regeringsformen skall domstol och förvaltningsmyndighet samt tjänsteman hos staten eller kommun tillhandagå ombudsman med de upplysningar och yttranden han begär.

Kammarrättspresidenten Jan Francke har — under åberopande av domarnas självständiga ställning enligt grundlag i den dömande verksamheten — avstått från att yttra sig enligt min remiss. Med "grundlag" torde här avses 11 kap. 2 § regeringsformen, med följande lydelse:

Ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma hur domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt skall tillämpa rättsregel i särskilt fall.

I stadgandet fastslås den för rättssäkerheten fundamentala principen om domstolarnas självständighet vid rättstillämpningen. Förbudet mot inblandning i domstolarnas verksamhet riktar sig till riksdagen och samtliga typer av "myndigheter", dvs. regeringen, annan domstol och förvaltningsmyndighet. Den sektor inom vilken domstolarna — de allmänna domstolarna, specialdomstolarna och förvaltningsdomstolarna — i grundlagen garanteras frihet från utomståendes påverkan är

vidsträckt och täcker deras normala verksamhet. Icke blott den dömande verksamheten är fredad mot inblandning utan även tillämpningen i övrigt av rättsregel i särskilt fall. Det betyder, att också domstols handläggning av administrativa ärenden, som innebär sådan tillämpning av rättsregel, omfattas av bestämmelsen. (Jfr Petrén/Ragnemalm, Sveriges grundlagar, s. 270.)

Bestämmelsen innebär att inte heller JO får ingripa i ett pågående mål och ge anvisningar om hur en domstol skall tillämpa en rättsregel. När domstolen väl har avgjort målet utgör bestämmelsen däremot inte något hinder mot att JO granskar avgörandet och även uttalar sig om tillämpningen av lagar och andra författningar och om de bedömningar som gjorts. JO brukar dock endast om det påkallas av alldeles speciella skäl — exempelvis vid rättegångsfel eller rättstillämpning som strider mot lag — uttala sig om domstolarnas bedömningar i domar och andra avgöranden.

Bestämmelsen i 11 kap. 2 § regeringsformen kan således inte åberopas av en domstolschef till stöd för att avstå från att yttra sig, när JO begär detta enligt 12 kap. 6 § regeringsformen.

### *3.2 39 § LVM*

39 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) har följande lydelse:

I mål om beredande av tvångsvård skall länsrätten och kammarrätten hålla muntlig förhandling, om detta inte är uppenbart obehövligt. I andra mål enligt denna lag prövar rätten om det finns skäl att hålla muntlig förhandling.

Om någon part begär muntlig förhandling, skall sådan hållas. Parterna skall upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling.

Om en enskild part som har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling uteblir, får rätten förordna att han skall hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.

Lagar och andra författningar skall i första hand tillämpas enligt sin lydelse. Endast i det fall att en lagtext är oklar eller inte direkt reglerar den fråga som skall besvaras krävs en lagtolkning. Tillämpningen av lagtexten i en viss situation får i ett sådant fall avgöras med hänsyn till vad som står bäst i överensstämmelse med lagstiftningen och intentionerna bakom denna.

39 § LVM ger enligt sin ordalydelse ett otvetydigt svar på frågan om länsrättens och kammarrättens skyldighet att hålla muntlig förhandling i mål om omedelbart omhändertagande, när part begär att sådan förhandling skall hållas. Något utrymme för tolkning kan därför inte anses föreligga. Innehållet i 35 § LVU och förarbetena till den bestämmelsen måste enligt min bedömning sakna relevans när fråga är om tillämpning av 39 § LVM.

Jag kan mot denna bakgrund inte komma till annan slutsats än att kammarrättens avgörande den 28 mars 1994, såvitt det avser frågan om förvaltningsdomstols skyldighet att i den situation som förelåg hålla muntlig förhandling, strider mot klar och tydlig lag. Avgörandet måste anses ha inneburit förfång för den enskilde. Jag finner emellertid inte

anledning att gå vidare i saken. Sten Wahlqvist, Magnus Ekman och Arne Johansson kan dock givetvis inte undgå allvarlig kritik för vad som sålunda förekommit.

## På JO:s initiativ upptagen fråga om en länsrätt får underlåta att till kammarrätten vidarebefordra en i rätt tid inkommen besvärshandling, när ändamålet med överklagandet har förfallit

(Dnr 3572-1994)

I beslut den 29 december 1994 anförde *JO Wahlström* följande.

### 1 Initiativet

I en vid JO-ämbetet upprättad promemoria anfördes följande:

Genom beslut den 15 september 1994 (mål nr K 6529-94) återkallade Länsrätten i Stockholms län NN:s körkort tills vidare.

Den 27 september 1994 inkom en den 23 september 1994 daterad skrivelse med överklagande av länsrättens beslut. På handlingen antecknade rådmannen Mildred Hägerström att överklagandet kommit in i rätt tid. Anteckningen har dock strukits och korsats över. På handlingen har rådmannen dessutom antecknat följande:

> Länsrätten har den 28 september 1994 fattat ett slutligt beslut. Till följd härav har det interimistiska beslutet upphört att gälla. Vid sådant förhållande finner länsrätten inte skäl att till Kammarrätten i Stockholm översända NN:s överklagan.

Handläggningen av skrivelsen med överklagandet bör utredas genom en remiss till länsrätten. Remissvaret bör bestå av en redogörelse från Mildred Hägerström för den rättsliga grunden för hennes åtgärder och ett yttrande över förfarandet av lagmannen.

### 2 Utredningen

Yttrande enligt promemorian inhämtades från länsrätten.

Rådmannen Mildred Hägerström anförde följande:

Den 23 augusti 1994 ansökte allmänna ombudet i körkortsfrågor hos länsrätten om körkortsingripande på grund av att NN den 19 juli 1994 var misstänkt för trafiknykterhetsbrott genom att ha företett tydliga tecken på påverkan av annat än starka drycker.

Efter kommunicering av ansökan med NN, beslöt länsrätten den 15 september 1994 att tills vidare, i avvaktan på att länsrätten skulle avgöra målet slutligt, återkalla NN:s körkort i tolv månader, räknat från den dag då polismyndigheten beslöt att omhänderta körkortet.

Den 27 september 1994 inkom NN till länsrätten med *dels* en skrivelse, benämnd "Överklagan till Kammarrätten i Stockholm", *dels* en annan till länsrätten riktad skrivelse, i vilken NN krävde att omedelbart få tillbaka sitt körkort samt att allmänna ombudet skulle dra tillbaka sitt yrkande.

Den 27 september 1994 inkom till länsrätten även handlingar från åklagarmyndigheten i Norrköping. Dessa handlingar utvisade att förundersökningen mot NN hade lagts ned.

Med anledning av innehållet i den till länsrätten riktade skrivelsen samt inkomna handlingar från åklagarmyndigheten fick en av mina

handläggare i uppdrag att sätta sig i förbindelse med allmänna ombudet i körkortsfrågor. Denna kontakt resulterade i att allmänna ombudet den 27 september 1994 kl. 16.23 till länsrätten faxade över en skrivelse, i vilken han, mot bakgrund av åklagarmyndighetens beslut att lägga ned förundersökningen, återkallade sin ansökan om körkortsingripande. På morgonen den 28 september 1994, efter det att allmänna ombudets återkallelse i original hade anlänt, beslöt länsrätten att fatta ett avskrivningsbeslut, i vilket rättens beslut den 15 september 1994 förklarades upphävt. Till följd härav förordnades också att NN:s körkort omedelbart skulle återställas.

Rotelbiträdet faxade kl. 9.06 den 28 september 1994 nyssnämnda beslut till Vägverket för verkställighet. — Vidare expedierades beslutet till såväl allmänna ombudet som NN.

*Redogörelse samt rättslig grund för vidtagna åtgärder*

Med stöd av 7 § andra stycket förvaltningsprocesslagen gjorde jag rättidsprövning på överklagandehandlingen. Med hänsyn till att allmänna ombudet hade beslutat att återkalla sin ansökan (ett beslut fattat enligt förvaltningslagen) och länsrätten på grund härav fattat ett avskrivningsbeslut, beslöt jag dock att — med stöd av 7 § fjärde stycket sista meningen förvaltningsprocesslagen — inte överlämna NN:s överklagan till Kammarrätten i Stockholm. Till följd härav strök jag och korsade över den tidigare anteckningen om rättidsprövning.

I det aktuella fallet hade NN den 27 september 1994, således inom överklagandetiden för det interimistiska beslutet, inkommit med två skrivelser till länsrätten. I den ena skrivelsen begärde NN att länsrätten skulle vidta den åtgärden att omedelbart återställa körkortet. I den andra skrivelsen överklagade NN det interimistiska beslutet till Kammarrätten i Stockholm. Samma dag inkom även besked från åklagarmyndigheten att förundersökningen mot NN hade lagts ned. I den uppkomna situationen där det gällde att på snabbaste och enklaste sätt ändra ett interimistiskt beslut gavs allmänna ombudet, efter kommunicering av aktuella handlingar, möjlighet att återkalla sin ansökan om körkortsingripande. Efter det att allmänna ombudet inkommit med en återkallelse beslöt länsrätten att "ompröva" sitt interimistiska beslut på det sätt som begärts i den till länsrätten riktade skrivelsen. Jfr det läget att överklagandetiden för ett interimistiskt beslut av förevarande slag gått ut och allmänna ombudet inkommer till länsrätten med en återkallelse av ansökan om körkortsingripande. I den nu uppkomna situationen är jag av den uppfattningen att hänvisningen i 7 § fjärde stycket sista meningen förvaltningsprocesslagen innebär att NN:s andra skrivelse som gäller överklagande till kammarrätten av det interimistiska beslutet inte skall översändas till kammarrätten, eftersom överklagandet förfallit på det sätt som anges i 28 § förvaltningslagen.

Länsrätten (lagmannen Åke Lundborg) anförde följande:

Den fråga som JO önskar få belyst förefaller vara vilken instans — beslutsinstansen eller överklagningsinstansen — som skall konstatera att överklagandet av det interimistiska beslutet förfallit.

Denna fråga behandlas i 7 § förvaltningsprocesslagen (FPL) med en hänvisning också till 28 § förvaltningslagen (FL). Överklagandet skall ges in till länsrätten. Länsrätten har att göra en rättidsprövning. Om besvärshandlingen inte avvisas såsom för sent inkommen skall den jämte övriga handlingar i ärendet överlämnas till kammarrätten. "Detta gäller dock inte när överklagandet förfaller enligt 28 § förvaltningslagen" (7 § fjärde stycket sista meningen FPL).

FPL innehåller 53 paragrafer jämfört med rättegångsbalkens 59 kapitel. FPL utgör inte någon uttömmande reglering. I vissa fall görs uttryckliga hänvisningar till RB eller annan lag. I andra fall har man att utan särskilda hänvisningar söka stöd i RB eller annan lag. I andra fall igen gäller oskriven rätt. De processuella reglerna fylls emellanåt ut eller modifieras genom rättsbildning i domstolarna.

De år 1986 tillkomna överklagningsreglerna i FPL och FL lämnar mycket övrigt att önska. Av lagtexterna kan inte ens utläsas om ett överklagande från förvaltningsmyndighet till domstol följer reglerna i FPL eller FL. I propositionen (1985/86:80 s. 84 m) anges att lagarna lappar över varandra. "Båda lagarna täcker det fallet att beslutsmyndigheten är en förvaltningsmyndighet och besvärsinstansen en förvaltningsdomstol. De innehåller samma regler i ämnet".

Den naturliga ordningen borde ha varit att FL tillämpas på överklagande och omprövning av förvaltningsmyndighets beslut och att FPL tar vid först vid den fortsatta handläggningen i domstolen sedan ett överklagande kommit in till domstolen (jfr Wennergren, Skattenytt nr 9 1994, s. 54 y).

Man hade då sluppit en del olägenheter i FPL, bl.a. att ordet myndighet ibland betyder domstol, ibland förvaltningsmyndighet och ibland domstol eller annan myndighet. Man hade också sluppit den inadvertens som består i att FPL i sin inledande paragraf anges gälla rättskipning i domstol samtidigt som man i 7 § fjärde stycket ansett sig behöva göra hänvisningen "Detta gäller dock inte när överklagandet förfaller enligt 28 § förvaltningslagen".

I den tidigare angivna propositionen anförs (s. 42 n) att den föreslagna skyldigheten för myndigheterna att ompröva sina beslut "inte får uppfattas så att myndigheterna skulle vara förhindrade att ompröva sina beslut i andra fall. Möjligheterna till omprövning i dessa fall förblir till stor del oreglerade, och det är viktigt att myndigheterna tar till vara alla de möjligheter som de har att snabbt och enkelt ändra sina beslut om dessa visar sig vara oriktiga."

En domstol kan självfallet inte ompröva sina domar eller slutliga beslut. När det gäller interimistiska beslut och beslut om omedelbara omhändertaganden är situationen emellertid den motsatta. Där är det i hög grad påkallat att länsrätten snabbt och enkelt omprövar (ändrar eller upphäver) sina beslut om de visar sig felaktiga eller överspelade (jfr också en rättelsesituation).

I det aktuella fallet har Mildred Hägerström upphävt länsrättens interimistiska beslut. Hon har uppfattningen att hänvisningen i 7 § fjärde stycket sista meningen FPL omfattar den i ärendet ifrågakomna situationen.

Enligt 11 kap. 2 § regeringsformen får ingen myndighet, ej heller riksdagen, bestämma, hur domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt skall tillämpa rättsregel i särskilt fall.

Detta hindrar mig dock inte från att uttala min personliga uppfattning att lagstiftaren sannolikt inte haft den förevarande situationen för ögonen vid tillskapandet av 7 § FPL. Vad lagstiftaren skulle ha gjort — om han haft situationen för ögonen — är en öppen fråga. Klart står dock att rättsutvecklingen successivt fjärmar sig från en ordning där länsrätten skall syssla med att skicka handlingar till kammarrätten för att kammarrätten skall registrera handlingar och lägga upp en akt för ett mål som omedelbart skall skrivas av — och detta i en situation när klaganden kommer in med något som till sin innebörd kan liknas vid alternativyrkanden.

## 3 Bedömning

Förvaltningsprocesslagen (1971:291) gäller rättskipning i bl.a. kammarrätt och länsrätt (1 §). Av 7 § framgår att en besvärshandling skall tillställas den myndighet som har meddelat det beslut som överklagas samt att denna myndighet skall pröva om handlingen har kommit in i rätt tid och — om handlingen kommit in för sent — enligt huvudregeln avvisa denna. Bestämmelsens fjärde stycke har följande lydelse.

Om besvärshandlingen inte avvisas enligt denna paragraf, skall den myndighet som har meddelat beslutet överlämna den och övriga handlingar i ärendet till den domstol som skall pröva överklagandet. Detta gäller dock inte när överklagandet förfaller enligt 28 § förvaltningslagen (1986:223).

Bestämmelsen gör således undantag från skyldigheten att överlämna besvärshandling till överinstansen endast i två situationer: när besvärshandlingen avvisas och när överklagandet förfaller enligt 28 § förvaltningslagen.

Enligt 28 § första stycket förvaltningslagen förfaller ett överklagande av en myndighets beslut, om myndigheten själv ändrar beslutet så som klaganden begär. I så fall tillämpas inte 24 och 25 §§ samma lag, dvs. myndigheten skall inte pröva om skrivelsen med överklagandet kommit in i rätt tid och myndigheten skall inte heller överlämna skrivelsen med överklagandet till överinstansen. Bestämmelsen är — liksom förvaltningslagen i övrigt — inte tillämplig i länsrätternas rättskipande verksamhet (jfr 1 § förvaltningslagen) och någon regel med motsvarande innehåll föreligger inte såvitt avser sådan verksamhet.

I det aktuella fallet hade länsrätten själv ändrat sitt överklagade interimistiska beslut på det sätt klaganden önskade. Det förefaller därför sannolikt att kammarrätten — sedan besvärsskrivelsen överlämnats dit — skulle ha funnit talan förfallen eller liknande och avgjort målet utan sakprövning. Någon laglig möjlighet för länsrätten att sätta sig i kammarrättens ställe och själv pröva om ändamålet med överklagandet förfallit föreligger emellertid inte. Mildred Hägerström borde således i enlighet med vad som föreskrivs i 7 § fjärde stycket första meningen förvaltningsprocesslagen ha överlämnat överklagandet och övriga handlingar i målet till kammarrätten för avgörande.

Med den kritik som ligger i det sagda avslutas ärendet.

# Fråga om kvittning i samband med utbetalning av stöd till jordbrukare

(Dnr 216-1994)

## Anmälan

I en anmälan riktade Gun-Britt Falk kritik mot Statens jordbruksverk angående handläggningen av ärenden rörande utbetalning av djurbidrag respektive återkrav av omställningsstöd. Enligt anmälan hade Gun-Britt Falk rätt att från Jordbruksverket utfå djurbidrag om 14 170 kr, vilket skulle utbetalas den 21 december 1993. Verket meddelade emellertid, efter påminnelse från Gun-Britt Falk, att beloppet hade innehållits på grund av en tvist mellan Gun-Britt Falk och verket angående ifrågasatt återkrav av tidigare erhållet omställningsstöd. Återbetalningsbeloppet, vilket alltså var tvistigt, förföll emellertid inte till betalning förrän den 27 december 1993. Gun-Britt Falk ifrågasatte lagligheten av verkets agerande. Hon ifrågasatte vidare — som hennes anmälan fick förstås — varför Jordbruksverkets återkravsbeslut avseende omställningsstöd inte kan överklagas.

## Utredning

Anmälan remitterades till Jordbruksverket, som i yttrande anförde följande.

### *Allmänt*

Föreskrifter till grund för beslut om s.k. djurbidrag för 1993/94 är förordningen (1989:896) om vissa bidrag till jordbruksföretag. Med stöd av denna förordning har utgetts Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 1992:156) om bidrag till vissa jordbruksföretag. Genom ändringsföreskriften SJVFS 1993:153 föreskrevs om nivån på stödet för år 1993/94. Ändringsföreskriften beslutades den 18 december 1993 och trädde i kraft den 21 december 1993, varefter handläggningen och utbetalningen av bidragsärendena kunde verkställas. Jordbruksverket hade inte möjlighet att besluta ändringsföreskriften eller förbereda handläggningen tidigare då regeringens slutliga beslut om medelsfördelning som var avgörande för bidragets storlek fattades först den 17 december 1993.

Jordbruksverkets handläggning av djurbidrag kännetecknas av att fråga är om stora mängder ärenden som skall handläggas på kort tid. Då de flesta ärenden är av enklare beskaffenhet och underlag för dessa finns tillgängligt på databas sker hanteringen till övervägande del genom automatisk databehandling. I sådant fall sker beslut om bidrag och utbetalning vid samma tillfälle och då oftast på grundval av de

uppgifter som jordbruksföretaget lämnat till lantbrukets företagsregister. Dessa automatiska datautbetalningar verkställdes den 21 december 1993 genom Statistiska Centralbyråns försorg.

I de fall en närmare bedömning av ärendet måste göras uttas ärendet från den automatiska databehandlingen och handläggs manuellt. Detta sker bl.a. för de fall kvittning kan komma ifråga. Har beslut om återkrav av stöd eller bidrag fattats av verket eller om annan statlig motfordran har anmälts för bevakning mot den stödberättigade sker notering om detta i Jordbruksverkets databas varvid senare bidragsärende uttas för manuell handläggning. Antalet sådana uttagna djurbidragsärenden för år 1993/94 uppgick till ca 1 400 stycken.

Det finns således inte någon fastställd utbetalningsdatum eller "förfallodag" för detta bidrag. Den av anmälaren angivna datum, den 21 december är, såvitt Jordbruksverket förstår, den dag ändringsföreskriften trädde i kraft och den automatiska utbetalningen verkställdes.

*Aktuellt ärende*

Kurt Falks dödsbo är för budgetåret 1993/94 berättigat till djurbidrag med 14 170 kr. Enligt Jordbruksverkets beslut den 24 november 1993 är dödsboet återbetalningsskyldigt med 30 080 kr för erhållet omställningsstöd avseende budgetåret 1991/92. Kravet på återbetalning förföll till betalning den 27 december 1993. På grund av föreliggande beslut om återbetalningsskyldighet uttogs djurbidragsärendet från den automatiska databehandlingen för manuell handläggning. Den 20 december 1993 uttogs ett beslutsunderlag som skickades till utvecklingsenheten för närmare uppgift i kvittningsfrågan. Den 23 december 1993 påfördes beslutsunderlaget en tjänsteanteckning angående kvittningen av handläggare på utvecklingsenheten och återsändes därefter till djurbidragsenheten. Den manuella handläggningen av ärendet slutfördes den 29 december 1993 då kvittning beslutades.

Jordbruksverkets beslut om omställningsstöd kan enligt 21 och 22 §§ förordningen (1990:941) om inkomst-, omställnings- och anläggningsstöd till jordbrukare inte överklagas utan endast omprövas då Jordbruksverket som första instans beslutar i stödfråga. Gällande förvaltningsrättslig praxis innebär att beslut som inte kan överklagas är att anse som direkt gällande. Sådant beslut kan därför utnyttjas för kvittning i och med att åsatt förfallodag utlöpt och beslutet inte vid omprövning dessförinnan ändrats. Begäran om omprövning av beslutet om återbetalningsskyldighet inkom till arealstödsenheten den 28 december 1993. I beslut den 12 januari 1994 fann verket inte anledning ändra beslutet.

Företrädare för dödsboet kontaktade någon gång mellan den 22 och 28 december 1993 Jordbruksverket angående utbetalningen av djurbidraget. Därvid lämnades av verket upplysningen att ärendet uttagits för manuell behandling på grund av att kvittning kunde komma ifråga och att beslut snarast skulle fattas. Beslut fattades den 29 december 1993, vilket med hänsyn till de många helgdagarna runt julen och den stora mängden manuella ärenden enligt verkets mening får anses vara en snabb handläggning.

I ifrågavarande ärende var den manuella handläggningen av djurbidragsärendet således inte slutförd vid återkravets förfallodag, den 27 december 1993. Jordbruksverket hävdar därför att det var riktigt att vid ärendets slutliga handläggning, den 29 december 1993, företa kvittning med denna motfordran mot det dödsboet tillkommande djurbidraget.

Med hänvisning till det ovan anförda menar Jordbruksverket att handläggningen av ärendet i alla hänseenden varit korrekt.

Gun-Britt Falk kommenterade yttrandet och vidhöll därvid sin kritik samt tillade vissa argument för att återkravsbeslutet avseende omställningsstödet inte hade bort fattas och begärde vidare att JO skulle pröva om den regeringsförordning med stöd av vilken beslutet hade meddelats hade tillkommit i författningsenlig ordning.

Vidare inlånades och granskades Jordbruksverkets handlingar angående omställningsstöd för Kurt Falks dödsbo. Av handlingarna framgick bl.a. följande. Jordbruksverket beslöt den 24 november 1993 bl.a. att ett visst belopp av till dödsboet tidigare utgivet omställningsstöd skulle återbetalas till verket senast den 27 december 1993. I beslutet hade antecknats att begäran om omprövning av beslutet skulle ha kommit in till Jordbruksverket inom fyra veckor från det dödsboet fick del av beslutet. Gun-Britt Falk, som synes företräda dödsboet, fick den 29 november 1993 del av beslutet. Hennes begäran om omprövning kom in till Jordbruksverket först den 28 december 1993, således mer än fyra veckor efter delfåendet.

## Bedömning

*JO Wahlström* anförde i beslut den 9 februari 1995 följande.

JO:s tillsyn avser i första hand en kontroll av att myndigheterna och dessas befattningshavare 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 förutsätter särskild sakkunskap. Jag tar därför inte upp till prövning den av Gun-Britt Falk väckta frågan om omständigheterna var sådana att de bort föranleda Jordbruksverket att besluta om återbetalning av del av det till dödsboet utbetalade omställningsstödet. Regeringen står inte under JO:s tillsyn och jag kan därför inte ta upp den aktuella förordningens tillkomsthistoria till granskning.

Gun-Britt Falks anmälan avser i övrigt i huvudsak missnöje med att Jordbruksverket beslutat att kvitta ett beviljat djurbidrag mot återkravet av del av omställningsstödet.

Grundläggande bestämmelser om omställningsstöd finns i den av Jordbruksverket i yttrandet nämnda förordningen om inkomst-, omställnings- och anläggningsstöd till jordbrukare. Motsvarande bestämmelser om s.k. djurbidrag återfinns i förordningen (1989:896) om vissa bidrag till jordbruksföretag. Varken i fråga om omställningsstöd eller djurbidrag har meddelats några särskilda bestämmelser som har betydelse för huruvida Jordbruksverket har rätt att företa kvittning. Såvitt jag kunnat finna föreligger inte heller någon annan offentligrättslig särreglering på grund varav verket skulle kunna anses formellt förhindrad att mot ett beviljat djurbidrag kvitta bidragstagarens skuld till verket vilken uppkommit på grund av bestämmelserna om omställ-

ningstöd. I avsaknad av sådan särreglering bör verkets rätt att företa kvittning bedömas med utgångspunkt från allmänna civilrättsliga regler.

Gun-Britt Falk har gjort gällande att Jordbruksverkets beslut om kvittning var oriktigt eftersom motfordringen (återbetalningsbeslutet rörande del av omställningsstödet) vid kvittningstillfället var tvistig. Vidare var enligt hennes mening motfordringen inte förfallen till betalning. För egen del konstaterar jag i detta sammanhang endast att enligt återbetalningsbeslutet betalning skulle ske senast den 27 december 1993 samt att Gun-Britt Falks skrivelse med begäran om omprövning av återbetalningsbeslutet inte hade kommit in till verket i rätt tid. Jag finner i detta sammanhang i övrigt inte anledning till annat än att lämna följande ytterligare upplysningar rörande inriktningen av JO:s granskningsverksamhet. Denna går, som ovan framhållits, ut på att bevaka, att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar och att de i övrigt fullgör sina åligganden. Det är alltså i huvudsak myndighetsutövningen som står under JO:s tillsyn. Däremot granskar JO inte hur olika myndigheter handlar i rent privaträttsliga sammanhang. Den av Gun-Britt Falk väckta frågan om Jordbruksverkets rätt att besluta om kvittning ligger — som ovan anförts — helt inom civilrättens område, och det ankommer ytterst på domstol att avgöra sådana civilrättsliga mellanhavanden mellan en enskild och en myndighet. JO uttalar sig inte i sakfrågor som det ankommer på domstolar att pröva.

Slutligen har Gun-Britt Falk — såsom hennes anmälan får förstås — ifrågasatt varför Jordbruksverkets återkravsbeslut inte kan överklagas. Med anledning härav vill jag anföra följande.

Jag har noterat att enligt 7 § första stycket förordningen om vissa bidrag till jordbruksföretag ett jordbruksföretag är återbetalningsskyldigt för belopp som har betalats ut felaktigt. Om beslutet om bidrag har meddelats på grund av oriktig eller vilseledande uppgift av bidragstagaren till lantbrukets företagsregister eller till Jordbruksverket, får enligt 7 § andra stycket beslutet omedelbart hävas och lämnat bidrag inom viss tid krävas tillbaka. Enligt 9 § får ett beslut enligt 7 § andra stycket överklagas hos kammarrätten. Någon motsvarande rätt att överklaga återkravsbeslut som Jordbruksverket fattat med stöd av 20 § förordningen om inkomst-, omställnings- och anläggningsstöd till jordbrukare m.m. föreligger däremot inte. Mot bakgrund av att i de båda författningarna regleras stödformer av i huvudsak likartat slag, har jag för egen del svårt att inse vilka skäl som kan ligga bakom att frågan om överprövning av Jordbruksverkets beslut reglerats på olika sätt. Emellertid finner jag inte skäl att med anledning härav vidta annan åtgärd än att tillställa Jordbruksdepartementet en kopia av detta beslut.

## Vidarebefordran av skrifter från enskild, vilka uppfattats som sända till fel myndighet

(Dnr 1604-1994)

Sten Inge Norrman begärde att JO skulle granska hur Boverket handlagt ett överklagande av ett beslut från Länsbostadsnämnden i Värmlands län. Sten Inge Norrman hade överklagat beslutet den 2 december 1992. I överklagandet hade han också begärt vissa uppgifter. Trots att han hade påmint Boverket om saken genom flera brev hade han ännu då anmälan till JO gjordes den 26 april 1994 inte hört något från verket.

Yttrande infordrades från Boverket, vilket bl.a. anförde följande.

Såvitt Boverket har kunnat utröna har i huvuddrag följande hänt i aktuellt överklagandeärende om bostadsbidrag för 1992.

— — —

| | |
|---|---|
| 92-11-27 | Länsbostadsnämndens beslut. |
| 92-12-02 | Norrman överklagar nämndens beslut. Överklagandet överlämnas dock inte till Boverket. |
| 93-01-25 | Påminnelse till Boverket från Norrman. |
| 93-02-05 | Skrivelsen överlämnad från Boverket till länsbostadsnämnden eftersom inget överklagande finns registrerat hos verket. |
| 93-02-10 | Påminnelse skickad till länsbostadsnämnden, är ej registrerad som inkommen hos Boverket. |
| 93-04-26 | Påminnelse sänd till Boverket. |
| 93-05-04 | -"- översänd av registrator till länsbostadsnämnden. |

Registrator har även varit i kontakt per telefon med nämnden angående skrivelsen.

| | |
|---|---|
| 93-06-01 | Påminnelse från Norrman till Boverket. |
| 93-06-03 | Översänd till länsbostadsnämnden. |
| 93-12-17 | Komplettering till ärendet från Norrman inkom till Boverket 93-12-22. |
| 93-12-22 | Kompletteringen översänd till länsbostadsnämnden. |
| 93-12-27 | Länsbostadsnämnden har vidarebefordrat skrivelsen till kommunen enligt följebrev med Dnr 416-192/93. |
| 94-04-05 | Påminnelse från Norrman till Boverket. |
| 94-04-13 | Brevet inkom och registreras som ett överklagande. |
| 94-05-03 | Bekräftelse på att så skett meddelas Norrman. |

Av den ovan angivna sammanställningen framgår att Norrmans ursprungliga överklagande inte kommit in till Boverket. På grund av detta har verkets registrator uppfattat Norrmans påminnelser och övriga skrivelser som om ärendet (ärendena) var aktuella hos nämnden. Även per telefon har registrator i maj 1993 informerat nämnden om Norrmans skrivelser.

Den 1 januari 1994 upphörde länsbostadsnämnderna som fristående myndighet. Boverket fick då överta ett stort antal oavslutade ärenden från länsbostadsnämnderna. Även om nämnden inte tidigare överlämnat ärendet i vederbörlig ordning, borde så ha skett i samband med organisationsförändringen. Något överlämnande av ifrågavarande ärende från nämnden i Karlstad har dock inte företagits.

— — —

Viss kritik kan i och för sig riktas mot Boverket för att Norrmans påminnelser och övriga handlingar har överlämnats av registrator till nämnden utan att låta handläggare ta del av dessa. Med hänsyn till de direkta hänvisningar i Norrmans brev till ärenden med nämndens diarienummer samt övriga formuleringar kan detta förfarande till viss del förklara att så skett.

## Bedömning

I beslut den 27 mars 1995 uttalade *JO Wahlström,* såvitt här är aktuellt, följande.

Sten Inge Norrmans anmälan hit avser Boverkets hantering av överklagandet. Detta inkom, som ovan framgått, till verket den 20 juni 1994 och beslut fattades den 30 augusti 1994. Det finns i sig inget att anmärka på denna handläggningstid.

En annan fråga är om Sten Inge Norrmans brev till Boverket i början av år 1993 borde ha föranlett detta att vidta andra åtgärder än att enbart översända breven till länsbostadsnämnden. Sålunda har Sten Inge Norrman i brev som inkom till verket den 28 januari 1993 hänvisat till sitt överklagande i december föregående år, och diskuterat fråga om en handläggare hos länsbostadsnämnden varit jävig. I sin påminnelse den 10 februari 1993 hänvisade Sten Inge Norrman ånyo till sin besvärsskrivelse och begärde att tillställas en förteckning över handlingar som legat till grund för det överklagade beslutet. Han upprepade denna begäran i en senare påminnelseskrift. Sten Inge Norrman kompletterade sedan sitt överklagande såväl i juni som i december 1993.

Jag anser att dessa brev från Sten Inge Norrman borde ha föranlett Boverket att undersöka hos länsbostadsnämnden vad som låg bakom dem. Verket skulle då ha kunnat animera länsbostadsnämnden att översända överklagandet på det sätt som redan inledningsvis bort ske. Av remissvaret framgår att verkets registrator överlämnade påminnelserna direkt till länsbostadsnämnden utan att låta någon för överklagandeärenden ansvarig handläggare ta ställning till vad som skulle ske med breven. Ett sådant förfarande är inte godtagbart. Jag delar sålunda verkets egen i remissvaret uttalade uppfattning att kritik kan riktas mot verket i detta avseende.

När Boverket nu ändå överlämnade breven till länsbostadsnämnden hade det enligt min mening varit lämpligt att verket hade underrättat Sten Inge Norrman om att så skett. En sådan underrättelse ligger i linje med den allmänna serviceskyldighet som åligger myndigheterna enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223), jfr vad som sägs härom i Hellners-Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, tredje

upplagan, s. 66 f.: "Rör det sig om en felsänd skriftlig handling, bör hjälpen i regel lämnas genom att myndigheten sänder handlingen vidare till rätt myndighet. Ofta är det lämpligt att myndigheten samtidigt underrättar den enskilde om vart den har vidarebefordrat handlingen." — Jag vill tillägga att om Boverket hade underrättat Sten Inge Norrman om att breven översänts till länsbostadsnämnden, hade han fått kännedom om att nämnden faktiskt inte hade överlämnat hans överklagande till Boverket. Han hade därigenom givits en möjlighet att på ett helt annat sätt än som nu blev fallet själv försöka åstadkomma att överklagandet överlämnades till verket.

## Fråga om myndighets rätt att avsluta ett inlett disciplinärende utan beslut av personalansvarsnämnden

(Dnr 220-1995)

I en anmälan till JO vände sig en person mot att chefen för Statens konstmuseer "avgjort ett s.k. disciplinärende".

JO tog del av akten i det ifrågavarande disciplinärendet. Av handlingarna framgick, såvitt nu är av intresse, följande.

Den 5 april 1994 beredde Olle Granath, som är överintendent och chef för Statens konstmuseer, genom en skriftlig anmaning enligt 14 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning (1976 års LOA) den ifrågavarande arbetstagaren tillfälle att yttra sig över vad som anfördes mot honom som stöd för en ifrågasatt disciplinpåföljd. Viss skriftväxling mellan den anställde, fackliga organisationer och myndigheten förekom därefter. I tidsmässigt samband med att det träffades en överenskommelse mellan Statens konstmuseer och Folkens museum — Etnografiska om att arbetstagaren skulle erhålla arbetsplats vid det senare museet, har Olle Granath den 9 januari 1995 beslutat att "den disciplinpåföljd som anmanades den 5 april 1994 ej verkställs".

### Bedömning

I beslut den 17 februari 1995 anförde *JO Wahlström* följande.

Enligt 4 § förordningen (1988:677) med instruktion för Statens konstmuseer skall verksförordningen (1987:1100) tillämpas på Statens konstmuseer med vissa, här ej aktuella, undantag. Enligt 19 § verksförordningen, VF, som alltså gäller för Statens konstmuseer, skall bl.a. frågor om disciplinansvar prövas av en personalansvarsnämnd med myndighetens chef som ordförande.

Frågor om handläggningen av disciplinärenden enligt 1976 års LOA behandlades i Arbetsgivarverkets cirkulär 1989 A 12, Tjänsteansvaret. Det kan för fullständighetens skull nämnas att en i huvudsak likalydande skildring av disciplinförfarandet enligt nu gällande LOA, lagen (1994:260) om offentlig anställning, lämnas i SAV:s cirkulär 1994 A 7. 1994 års LOA har trätt i kraft den 1 juli 1994 med den övergångsbe-

stämmelsen, att i mål eller ärenden som har påbörjats eller avser omständigheter som inträffat före ikraftträdandet skall äldre föreskrifter tillämpas.

I SAV:s cirkulär 1989 A 12 anges beträffande handläggningen följande.

Beslut under handläggningen

Sådana föreskrifter [om personalansvarsnämnd] i myndighetens instruktion och VF innebär inte att myndigheten i personalansvarsnämnden måste pröva frågor som uppkommer under den förberedande handläggningen. Ordföranden i nämnden får sålunda besluta om skriftlig anmaning enligt 14 kap 1 § LOA, om varsel enligt 14 kap 7 § LOA eller om någon annan åtgärd under den förberedande handläggningen.

Frågan i vad mån ordföranden får delegera denna befogenhet till en annan ledamot av organet eller till en utomstående befattningshavare har berörts av Cars i FT (Förvaltningsrättslig tidskrift) 1976 s. 169. Han säger där att åtminstone de viktigare avgörandena knappast bör delegeras. Det gäller i första hand beslut om att utfärda anmaning eller att avskriva ett ärende utan att inleda ett disciplinförfarande (jfr JO 1985/86 s. 183 ff). Däremot är det regelmässigt mest ändamålsenligt att ordföranden uppdrar åt en högre tjänsteman vid myndigheten att svara för utredningen och övriga förberedande åtgärder.

Det slutliga beslutet

Om förfarandet har inletts eller om anmälan har gjorts av JK eller JO eller — när det gäller avstängning — av åklagare, måste det slutliga beslutet meddelas av personalansvarsnämnden även om det innebär att disciplinpåföljd inte skall åläggas eller att avskedande, uppsägning eller avstängning inte skall ske (jfr JO 1975/76 s. 475 och 1979/80 s. 454). Detta gäller självfallet även ett sådant beslut om avstängning som meddelas under handläggningen av ett ärende (jfr 13 kap 1 § LOA).

I nu förevarande fall hade arbetstagaren genom en anmaning beretts tillfälle att yttra sig över vad som anfördes mot honom. Det står därigenom utom allt tvivel att förfarandet i disciplinärendet hade inletts, och ärendet hade alltså lämnat den blott "förberedande handläggningen". En sålunda väckt fråga om disciplinansvar skall som framgått prövas av myndigheten i den särskilda sammansättning som personalansvarsnämnden utgör. Vad som i ärendet här är föremål för bedömning är därför det ur formell synpunkt godtagbara i att Olle Granath, och inte Statens konstmuseers personalansvarsnämnd, beslutade att — som saken måste förstås — avsluta disciplinärendet.

Bestämmelsen i verksförordningen att frågor om disciplinansvar skall prövas av personalansvarsnämnden innebär otvivelaktigt att en sakprövning i ett sådant ärende, vare sig den kan leda till ett "friande" eller ett "fällande" beslut, enbart kan göras av just nämnden. Jag anser emellertid för egen del inte att regeln måste ges en så strikt tolkning, att varje beslut, varigenom ett inlett disciplinärende avslutas, måste fattas av personalansvarsnämnden. Ett exempel på en situation där detta inte är nödvändigt lämnas i det av Arbetsgivarverket åberopade JO-beslutet 1975/76 s. 475. I beslutet uttalade JO Wennergren bl.a. följande.

Det kan inte uteslutas att, sedan disciplinförfarande inletts mot en tjänsteman, sådana omständigheter uppdagas som kommer åtgärden att framstå som obefogad. Den som beslutat om åtgärden bör då också kunna besluta om dess återtagande, såvida inte tjänstemannen påkallar ett friande beslut, vilket inte kan meddelas av myndigheten i annan sammansättning än den som är föreskriven för beslut rörande fråga om disciplinstraff.

Jag saknar anledning att inta en annan ståndpunkt i denna fråga än JO Wennergren. Likaledes bör enligt min mening ett inlett disciplinförfarande kunna avslutas genom ett beslut av myndighetschefen i fall då hinder för ärendets fullföljande uppkommer genom att den anställde avlider eller lämnar tjänsten (jfr 14 kap. 4 § 1976 års LOA, nu 19 § 1994 års LOA).

Ett flertal situationer kan alltså tänkas där det framstår som direkt opåkallat att föra ett inlett disciplinärende till beslut av personalansvarsnämnden. Att ärendet i ett sådant läge avslutas av myndigheten i annan sammansättning kan inte heller sägas strida mot ordalagen i 19 § verksförordningen, som blott stadgar att fråga om disciplinansvar skall prövas av nämnden. Någon prövning av en sådan fråga blir det ju noga taget inte tal om i avskrivningsfallen.

I nu förevarande ärende har myndighetschefen, i anslutning till en viss överenskommelse vari arbetstagaren tagit del, beslutat att inte driva det väckta disciplinärendet till en prövning i sak.

Med hänsyn till vad som nyss sagts om möjligheterna att i vissa lägen avsluta ett inlett disciplinförfarande utan att det förs till personalansvarsnämnden finner jag inte tillräckliga skäl att på grundval av det som Ingemar Rexed anfört inleda någon utredning rörande avskrivningsbeslutet.

Jag har med det sagda inte tagit ställning till om det i sak varit befogat att avbryta disciplinförfarandet eller ej. I den frågan konstaterar jag endast, att det inte finns någon regel som ålägger en myndighet att ingripa disciplinärt mot en tjänsteman som kan misstänkas ha åsidosatt sina åligganden; 10 kap. 1 § 1976 års LOA liksom 14 § 1994 års LOA stadgar endast att en arbetstagare i vissa situationer "får" åläggas disciplinpåföljd.

# Avstängning från deltagande i Statens haverikommissions undersökningar av luftfartsolyckor med hänsyn till att uppgifter från en utredning offentliggjorts, m.m.

(Dnr 4303-1992)

## Anmälan

Handelstjänstemannaförbundet (HTF), företrätt av förbundsordföranden Lars Hellman, anförde i en anmälan följande.

Den 27 december 1991 kraschade ett flygplan, SAS DC-9-81 (MD-81), vid Gottröra strax efter starten från Arlanda. Att denna krasch inte krävde något liv betecknas som ett mirakel i svenska och internationella flygkretsar.

Av Handelstjänstemannaförbundets (HTF) 135.000 medlemmar finns totalt 7.000 inom civilflyget, såväl mark- som kabinanställda. I HTF lägger vi därför stor vikt vid flygsäkerhetsfrågor.

Vår medlem Ulla Bolter, som är licensierad haveriutredare och som ingår i haveriutredningen, har i en delrapport konstaterat en rad brister vad gäller såväl passagerarnas som besättningens säkerhet. Brister som redan nu bör åtgärdas utan att man avvaktar haverikommissionens slutrapport, som kommer först i mitten av 1993. Denna uppfattning delas av förre hovrättslagmannen Göran Steen, tidigare generaldirektör för Statens Haverikommission, vilken anlitats av HTF som rådgivare.

Den 9 oktober 1992 begärde Ulla Bolter i brev till generaldirektör Olof Forssberg, Statens Haverikommission, att få överlämna rapporten till kommissionen.

Den 12 oktober 1992 avvisade Forssberg detta i brev till HTF, och angav som orsak att rapporten då skulle bli offentlig. Vidare meddelade han att om rapporten blir offentlig skall allt samarbete med HTF avbrytas.

Den 27 november 1992 begärde jag i brev till Olof Forssberg att vi skulle få överlämna rapporten officiellt till Haverikommissionen, inte för att ställa till problem för kommissionen utan för att värna om passagerares och flygplansbesättningars säkerhet. Jag har inte fått något svar på mitt brev. Däremot har Forssberg till HTF-tidningen uttalat att brevet inte kommer att leda till att kommissionen ändrar sin uppfattning, men att om rapporten publiceras kommer HTF att utestängas från deltagande i kommande utredningar.

HTF har mot bakgrund av ovanstående valt att offentliggöra rapporten idag. Samtidigt hemställer vi att Chefs JO granskar hur generaldirektör Olof Forssberg tillämpat gällande rätt och hur han i övrigt hanterat denna fråga. Mot bakgrunden av att HTF utestängts från en pågående utredning, som är av största vikt för kabinpersonalen, är ärendet brådskande.

I ärendet åberopas den ovillkorliga rätt som företrädare för kabinpersonalen har enligt 7 § lagen om undersökning av olyckor (1990:712) att deltaga i haveriutredningar. Av intresse är också den skyldighet att lämna förslag till säkerhetsfrämjande åtgärder som SHK har enligt förordningen om undersökning av olyckor (1990:717) innan undersökningen är avslutad och rapporten är färdig. Vidare åberopas den allmänna serviceskyldighet och offentlighetsprincip som det åligger en myndighet att värna och slå vakt om.

Till anmälan hade som bilagor fogats bl.a. en av HTF utgiven skrift som innehåller den av Ulla Bolter utarbetade rapporten och den nämnda skriftväxlingen mellan HTF och Statens haverikommission (SHK). Av en sändlista framgick att HTF distribuerat skriften till bl.a. Kommunikationsdepartementet, Riksdagen, Riksdagens revisorer, Riksdagens ombudsmän, SHK och andra myndigheter samt arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer och företag.

## Utredning

Efter remiss yttrade sig SHK över klagomålen. HTF kommenterade yttrandet genom en skrivelse, till vilken fogats ett den 13 april 1993 daterat, av Göran Steen upprättat "Utlåtande med anledning av SHK ordförandes beslut att avstänga HTF från att deltaga i SHKs haveriutredningar". — Vid ett besök hos JO framhöll Göran Steen och Ulla Bolter några punkter i klagomålen.

I sitt yttrande anförde SHK följande.

SHK:s uppgifter framgår av lagen (1990:712) om undersökning av olyckor och förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor. Av intresse i detta ärende är framför allt 7 § lagen och 7 § förordningen.

I 7 § lagen föreskrivs att SHK, när en undersökning görs, skall underrätta dem som kan vara berörda av händelsen och ge dem tillfälle att yttra sig i den mån det är praktiskt genomförbart. De har också rätt att närvara vid undersökning av olycksplatsen och vid utredningsarbetet i övrigt, om det kan ske utan men för utredningen.

Enligt 7 § förordningen skall SHK se till att en underrättelse om undersökningen snarast sänds till dem vars rätt kan vara beroende av undersökningen. I paragrafen räknas upp vilka som i första hand skall underrättas. Några fackliga organisationer nämns inte i uppräkningen.

Förarbetena till lagen ger ingen vägledning för bestämningen av vilka som skall anses vara så berörda av en olycka att de skall inbjudas att delta i utredningen.

Bestämmelsen i 7 § lagen hade sin motsvarighet i 11 kap. 10 § luftfartslagen (1957:297) som upphävdes när lagen (1990:712) om undersökning av olyckor trädde i kraft. I förarbetena till luftfartslagen (se NJA II 1957 sid 155) uttalas vid 11 kap. 10 § att det ankommer på undersökningsmyndigheten "att, med beaktande av föreskrifter som kunna vara av KM meddelade, avgöra frågan om intressenters rätt att närvara vid undersökningen". I luftfartskungörelsen (1961:558) infördes bestämmelser med samma innehåll som i 7 § förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor.

SHK anser därför inte att Handelstjänstemannaförbundet (HTF) som organiserar kabinpersonalen inom SAS är att betrakta som intressent i undersökningen av Gottröraolyckan. HTF har därför ingen självständig rätt att närvara vid undersökningen eller annars delta i utredningsarbetet.

En annan sak är att SHK sedan många år samarbetat med de fackliga organisationerna i sitt utredningsarbete och låtit en eller flera företrädare för dem följa SHK:s utredningar. Dessa har tillåtits att delta i utredningsarbetet i nästan samma utsträckning som SHK:s ledamöter och experter. Som SHK har förklarat i skrivelsen till Bo Almgren, HTF, den 12 oktober 1992 förutsätter detta samarbete att representanten — i likhet med vad som gäller för ledamöter och experter — inte utan SHK:s medgivande under pågående utredningsarbete ger offentlighet åt material som de genom sin ställning fått tillgång till. Detsamma

gäller i än högre grad bedömningar och analyser av utredningsmaterialet. SHK har däremot självfallet ingen erinran mot att någon som deltagit i eller följt utredningsarbetet redovisar avvikande bedömningar i anslutning till att SHK avger sin rapport.

I utredningen av Gottröraolyckan — liksom i alla olyckor med internationell anknytning — är det särskilt väsentligt att dessa principer upprätthålls. På grund av reglerna i Annex 13 till 1944 års Chicagokonvention om den civila luftfarten deltar ackrediterade representanter för USA och Danmark i utredningen. Deras medverkan — som är av väsentlig betydelse för resultatet — bygger på förutsättningen att arbetsmaterial inte offentliggörs förrän de delutredningar i vilka de medverkar är slutförda. Detsamma gäller naturligtvis innehållet i de diskussioner som förs under arbetets gång.

I ett beslut den 21 november 1994 redogjorde *JO Wahlström* för innehållet i tillämplig rättslig reglering och anförde därefter i huvudsak följande.

## Bedömning

### *SHK:s skyldighet att innan utredningen slutförts göra anmälan till Luftfartsverket*

HTF har i sin anmälan anfört att av intresse i detta ärende är den skyldighet att lämna förslag till säkerhetsfrämjande åtgärder som SHK har enligt förordningen om undersökning av olyckor. Jag uppfattar detta så att HTF genom sin anmälan vill få prövat om SHK hade bort göra anmälan till Luftfartsverket enligt 17 § förordningen. Med anledning härav får jag nämna följande.

JO:s huvuduppgift är att granska 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 sak, om dessa bygger på lämplighetsöverväganden eller avser bedömningsfrågor, så länge ställningstagandet faller inom aktuella författningsbestämmelsers tillämpningsområde.

Frågan huruvida det förelegat ett behov av anmälan till tillsynsmyndigheten (Luftfartsverket) kan synas vara en förfaranderegel. Huruvida regeln i ett visst fall skall tillämpas är emellertid uppenbarligen beroende av de sakförhållanden som föreligger i en haveriutredning. Det är här fråga om en sådan lämplighetsfråga, där skilda bedömningar kan göras utan att någondera behöver betecknas som felaktig. Som jag nyss anfört uttalar sig JO normalt inte i sådana frågor. Jag saknar anledning att i detta ärende frångå denna princip och lämnar därför frågan.

### *Rätten för företrädare för en facklig organisation som organiserar kabinpersonal att delta i utredning av flygolyckor*

HTF har i sin anmälan hävdat att företrädare för kabinpersonal enligt 7 § lagen om undersökning av olyckor har en ovillkorlig rätt att delta i haveriutredningar som rör flygolyckor. SHK har i yttrandet hävdat motsatt uppfattning.

Inledningsvis skall beträffande denna fråga konstateras att SHK för uppdrag att biträda med undersökningar enligt 7 § förordningen (1988:1114) med instruktion för Statens haverikommission får anlita experter och sakkunniga. Av utredningen i detta ärende framgår emellertid att Ulla Bolter inte förordnats som expert eller sakkunnig hos kommissionen. Hennes ställning i fråga om den aktuella utredningen var i stället intressentens.

Enligt 7 § undersökningslagen skall SHK, i den mån det är praktiskt genomförbart, underrätta dem som kan vara berörda av händelsen och ge dem tillfälle att yttra sig. Dessa har rätt att närvara vid undersökning på olycksplatsen och vid utredningsarbetet i övrigt, om det kan ske utan men för utredningen. Vid tillämpningen härav skall dock alltid iakttas de bestämmelser om medverkan vid undersökning som finns i internationella överenskommelser som har biträtts av Sverige. Av 7 § undersökningsförordningen framgår att underrättelse i första hand skall sändas till den som har skadats genom olyckan, någon efterlevande till den som avlidit genom olyckan, i fråga om luftfartsolyckor tredje man vars egendom har skadats genom olyckan samt luftfartygets ägare, innehavare och försäkringsgivare samt i fråga om andra allvarliga olyckor, ägaren eller innehavaren av sådan egendom som har skadats genom olyckan. I visst fall skall även länsstyrelsen underrättas.

Som SHK anfört i sitt yttrande ger förarbetena till lagen ingen heltäckande vägledning för bestämningen av vilka som skall anses vara så berörda av en utredning att de skall underrättas och ges möjlighet att närvara vid en undersökning. Uppräkningen i 7 § undersökningsförordningen av vilka personer som SHK skall underrätta om en undersökning är som framgår av bestämmelsens ordalydelse inte uttömmande. De som där nämns är de som i första hand skall underrättas och enligt 7 § undersökningslagen ges tillfälle att närvara vid utredningsarbetet. Av utredningen i ärendet framgår emellertid att SHK den 10 maj 1985 antog riktlinjer för utredningsverksamheten vid myndigheten. Riktlinjerna var alltjämt gällande vid den tidpunkt som är aktuell i detta ärende. I riktlinjerna anges under rubriken Underrättelser vilka som kan vara intressenter. I uppräkningen nämns personalorganisationer. Vidare sägs: "Intressentbegreppet bör ges en vid tolkning. Dock måste ett klart 'sakägarintresse' föreligga."

Det synes således förhålla sig så att SHK enligt sina egna riktlinjer bedömt att personalorganisationer kan utgöra sådana intressenter som enligt 7 § undersökningslagen skall underrättas om och ges tillfälle att närvara vid utredningen av en sådan olycka som kommissionen undersöker. Någon sådan absolut på lag grundad rättighet att närvara vid en undersökning, som HTF synes avse, kan emellertid inte anses föreligga. En förutsättning för att närvarorätten skall få utövas är — som ovan framgått — att det kan ske utan men för utredningen.

HTF har i sin anmälan anfört att Ulla Bolter, som företrädde förbundet i samband med Gottröra-utredningen, skriftligen hos Olof Forssberg begärde att till SHK få överlämna en av henne utarbetad rapport avseende brister vad gällde såväl passagerarnas som besättningens säkerhet samt att Olof Forssberg avvisade denna begäran med motiveringen att rapporten skulle bli offentlig om den överlämnades till kommissionen. Olof Forssbergs inställning till Ulla Bolters begäran bekräftas av en av honom undertecknad skrivelse den 12 oktober 1992 till HTF. SHK har i sitt yttrande inte närmare berört denna fråga på annat sätt än att kommissionen hänvisat till att dess samarbete med de fackliga organisationerna förutsätter att dessa, i likhet med kommissionens egna befattningshavare och experter, inte utan myndighetens medgivande under pågående utredningsarbete ger offentlighet åt material och bedömningar som de genom sin ställning i undersökningarna har fått tillgång till.

En myndighetschef får i kraft av det arbetsledningsansvar som åligger honom anses ha rätt att besluta när och hur anställda och uppdragstagare inom myndigheten skall utföra arbetsuppgifter som ankommer på myndigheten och därvid också kunna besluta om, och i så fall när, en handling med visst innehåll skall framställas inom myndigheten. Däremot saknar en myndighet rättslig möjlighet att vägra att ta emot en handling som en utomstående lämnar eller sänder till myndigheten. Som ovan framgått innehade Ulla Bolter inte något kommissionens uppdrag att som sakkunnig eller expert biträda kommissionen i Gottröra-utredningen. Hon hade rätt att närvara vid utredningen endast i egenskap av intressent och var således en i förhållande till kommissionens organisation utomstående person. Vid sådant förhållande kan Olof Forssberg inte i sin egenskap av chef för kommissionen och undersökningsledare anses ha haft befogenhet att bestämma över huruvida Ulla Bolter, med användande av den information hon erhållit som intressent eller på annat sätt, fick författa rapporten eller vid vilken tidpunkt den borde färdigställas. Inte heller fanns någon rättslig grund på vilken han kunde stödja ett beslut att inte ta emot den färdigställda rapporten, om Ulla Bolter beslöt att lämna in den till myndigheten. Det förhållandet att rapporten sedan den kommit in till kommissionen skulle ha blivit allmän handling och — i avsaknad av tillämplig bestämmelse i sekretesslagen — tillgänglig för envar saknar i detta sammanhang betydelse.

*Försök att uppställa otillåtet hinder mot utgivning eller spridning?*

Den av HTF utgivna skriften som innehåller den av Ulla Bolter utarbetade rapporten har mångfaldigats genom fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande. Den är försedd med beteckning, som utvisar att den är mångfaldigad och året för mångfaldigandet. I anslutning därtill finns uppgifter varav får anses framgå att HTF mångfaldigat den,

liksom att detta skett i Stockholm. Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (TF) torde därför vara tillämpliga på skriften (jfr 1 kap. 5 och 6 §§ TF; prop. 1975/76:204 s. 133 f.).

Myndighet eller annat allmänt organ har genom bestämmelsen i 1 kap. 2 § andra stycket TF förbjudits att på grund av skrifts innehåll vidta sådana i TF ej särskilt medgivna åtgärder, som utgör hinder mot tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten.

HTF har i sin anmälan hävdat att Olof Forssberg förklarat för Ulla Bolter att om den av henne författade rapporten offentliggjordes skulle allt samarbete med HTF avbrytas. SHK har i yttrandet inte bestritt detta. I skrivelsen den 12 oktober 1992 till HTF har Olof Forssberg framhållit att han vid diskussion med Ulla Bolter inte fått någon förståelse för att de fackliga representanterna inte utan SHK:s godkännande skall gå ut med något material så länge utredningen pågick och att han förklarat för Ulla Bolter att han skulle komma att avbryta samarbetet med HTF, om hon inte ville godta de spelregler som gäller för organisationens medverkan.

Av utredningen i ärendet kan emellertid inte anses framgå att det stod klart för Olof Forssberg att avsikten var att Ulla Bolters rapport skulle komma att spridas i form av en skrift på vilken TF:s regelverk kunde vara tillämpligt. Jag finner inte skäl att närmare utreda hur härmed förhöll sig. Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) är nämligen varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, vilket innebär bl.a. frihet att i skrift eller bild meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten får begränsas endast i den utsträckning och på det sätt som framgår av bestämmelserna i 12 och 13 §§. Betydelsefulla begränsningar i yttrandefriheten följer av sekretesslagens olika föreskrifter om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet. Grundlagsregleringen innebär att myndighet eller ansvarig befattningshavare vid myndighet inte äger rätt att ålägga någon tystnadsplikt som saknar stöd i lag eller sådan författningsföreskrift som meddelats av regeringen efter bemyndigande i lag enligt 8 kap. 7 § första stycket 7 RF.

De uppgifter som Ulla Bolter erhållit i sin egenskap av intressent i utredningen var inte föremål för sekretess enligt någon bestämmelse i sekretesslagen. SHK har i yttrandet inte heller gjort gällande att hon genom att ge offentlighet åt den av henne utarbetade rapporten skulle komma att bryta mot för henne gällande författningsenlig tystnadsplikt. SHK har endast, som ovan framgått, framhållit att kommissionens samarbete med de fackliga organisationerna förutsätter att representanten för en sådan organisation — i likhet med vad som gäller för ledamöter och experter — inte utan kommissionens medgivande under pågående utredningsarbete ger offentlighet åt material som de genom sin ställning fått tillgång till. I enlighet med vad som ovan sagts om grundlagsregleringens innebörd ger emellertid vad som sålunda anförts i yttrandet inte Olof Forssberg rätt att, genom hot om att avstänga Ulla Bolter och SHK från att delta i utredningen som intressent, försöka förmå henne att avhålla sig från att ge offentlighet åt rapporten. Det

kan för tydlighetens skull tilläggas att — i avsaknad av gällande föreskrifter om tystnadsplikt — inte heller kommissionens ledamöter och experter torde kunna hindras att, om de så önskade, göra bruk av sin grundlagsskyddade yttrandefrihet.

*Grund för att avstänga Ulla Bolter från att som intressent följa utredningen?*

Ulla Bolter har vid sitt besök hos JO upplyst att avstängningen av henne har märkts genom att hon, sedan HTF utgivit den skrift som innehåller hennes rapport, inte kallats till kommissionens sammanträden. Den fråga som mot denna bakgrund uppställer sig är om SHK kan anses ha haft rättsligt stöd för att inte fortsatt tillåta Ulla Bolter — eller någon annan representant för HTF — att som intressent följa utredningen.

Som ovan anförts har enligt 7 § undersökningslagen de som kan vara berörda av händelsen rätt att närvara vid utredningsarbetet, men endast om det kan ske utan men för utredningen. Fråga blir då vilka omständigheter som kan anses utgöra sådant men att någon intressent inte kan tillåtas följa utredningen. Vad SHK i sitt yttrande anfört om förutsättningen för främmande länders representanters medverkan i utredningar kan uppfattas som ett påstående om att offentliggörande av arbetsmaterial "i förtid" liksom offentliggörande av innehållet i de diskussioner som förs under arbetets gång innebär sådant men.

Varken lagtexten eller förarbetena ger någon ledning för bedömningen av vad som skall anses utgöra sådant men för utredningen som avses i 7 § undersökningslagen. Departementschefens uttalande i samband med införandet av de ursprungliga bestämmelserna i 11 kap. 10 § luftfartslagen ger närmast vid handen att det har lagts i kommissionens hand att avgöra när sådant men kan uppstå. Departementschefen anförde följande (NJA II 1957 s. 155). "Huvudregeln — — — bör vara, att intressenterna skall få närvara vid undersökning å olycksplatsen, vid förhör inför kommissionen och eljest vid kommissionens utredningsarbete, men avsteg härifrån måste få göras när deras närvaro kan vara menlig för utredningen. Avgörandet härvidlag får naturligen överlämnas åt kommissionen själv."

Prövningen av huruvida menrekvisitet i 7 § undersökningslagen i ett särskilt fall skall kunna anses vara uppfyllt kräver särskild sakkunskap och är en sådan bedömningsfråga som inte lämpar sig för JO:s ställningstagande. Jag vill emellertid i detta sammanhang understryka att av stadgandet i 1 kap. 9 § RF, vari föreskrivs att bl.a. förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet, följer att ett beslut av kommissionen att vägra en intressent att följa en utredning med hänvisning till att men kan uppstå för utredningen måste vila på saklig grund. Med anledning av vad som förekommit i detta ärende finner jag det härutöver nödvändigt att med viss skärpa erinra om att av den tidigare

redovisade regleringen i RF och TF följer att en myndighet saknar rätt att utan författningsstöd ingripa mot någon enbart av det skälet att denne utnyttjat sin grundlagsskyddade yttrandefrihet.

Med den allvarliga kritik som ligger i vad jag ovan har anfört avslutar jag ärendet här.

## Myndighets agerande för parts återkallelse av sin talan (överklagande)

(Dnr 4221-1994)

Vid *JO Wahlströms* inspektion av Länsstyrelsen i Kalmar län den 29 november—1 december 1994 togs i protokoll avseende rättsenheten upp bl.a. följande.

Ärendet *dnr 204-7014-94*, överklagande av ett beslut varigenom en byggnadsnämnd inte lämnade tillstånd till enskild avloppsanläggning. Enligt en den 1 september 1994 gjord tjänsteanteckning återkallades klagomålen vid ett telefonsamtal till följd av upplysningar som handläggaren då lämnade. Ärendet avskrevs samma dag.

Av Byggnadsnämnden i Kalmar kommun den 19 maj 1994 meddelade beslut, vilket överklagats, framgår bl.a. följande (bygglovchefens yttrande).

— — —

Ansökan har tidigare behandlats av byggnadsnämnden 1993-10-28. Nämnden beslutade då att återremittera ärendet för att ge stugföreningen tillfälle att inkomma med en avloppsutredning för hela Lotsgården varvid bland annat alternativa system (ej vattenburna lösningar) skulle undersökas. Tills vidare gäller att inga nya tillstånd lämnas.

Flera samråd har därefter skett med stugföreningen. För närvarande pågår enligt vad vi inhämtat förfrågningar till stugägarna om vilket intresse som finns för avlopp med WC. Man försöker även ta reda på vilket intresse det finns för alternativa lösningar.

Sökanden har i brev 1994-04-29 önskat att tillstånd lämnas i hans fall. Han anser att hans anläggning har goda möjligheter att fungera.

Inklusive denna finns sex ansökningar om tillstånd för avlopp inlämnade. Nya tillstånd under tiden utredning pågår bör inte lämnas då detta ytterligare skulle försämra möjligheterna att nå någon form av samordnad lösning.

— — —

Byggnadsnämndens beslut var att sökanden "meddelas att byggnadsnämnden vill avvakta utredningen för hela området innan ytterligare tillstånd lämnas". Nämnden lämnade härvid upplysningar om hur beslutet kunde överklagas.

I sin skrivelse med överklagande, som kom in till länsstyrelsen den 17 juni 1994, åberopade sökanden att en granne till honom hade fått sin anläggning godkänd och att markförhållandena var desamma hos båda.

Tjänsteanteckningen den 1 september 1994 innehåller följande.

Förklarar vid tfn-samtal för sökanden att det överklagade beslutet är att se som ett bordläggningsbeslut. Ärendet är alltså öppet hos bygg-

nadsnämnden. Sökanden är oförhindrad att överklaga ndn's slutliga beslut hos lst. Sökanden är nöjd med dessa upplysningar och återkallar därmed sitt överklagande. Han är införstådd med att lst avskriver ärendet.

Från länsstyrelsens sida anfördes vid inspektionen bl.a. att innehållet i nämndens tjänstemans yttrande och i nämndens beslut inte var förenliga samt att beslutets innebörd var att ansökningen bordlades.

JO lät till protokollet anteckna följande.

En myndighet har skyldighet att behandla och fatta beslut i ett ärende som av en enskild anhängiggjorts hos myndigheten. Myndigheten får därför anses sakna rätt att agera på ett sådant sätt att den enskilde uppfattar myndighetens åtgärd som en begäran om att den enskilde skall återkalla en ansökan eller ett överklagande. Det torde däremot inte föreligga något hinder för myndigheten att ta kontakt med en sökande eller klagande under hand för att upplysa om sådana helt klara förhållanden som kan påverka den enskildes möjligheter att vinna bifall till sin ansökan eller sitt överklagande.

I det här iakttagna ärendet hade den enskilde hos länsstyrelsen överklagat en byggnadsnämnds beslut, vilket till sin ordalydelse med hänsyn till omständigheterna skulle kunna antas vara avsett att utgöra endast ett beslut under handläggningen, nämligen ett bordläggningsbeslut. Ett beslut med sådan innebörd är enligt allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser inte överklagbart. Det framstår emellertid inte som självklart att beslutet inte utgjorde ett beslut i sak, varigenom nämnden avslagit ansökningen och skilt sig från ärendet. I sådant fall var nämndens beslut överklagbart.

Sedan byggnadsnämndens beslut, sådant det nu var avfattat, hade överklagats hos länsstyrelsen, ankom det på styrelsen att bedöma vilken innebörd beslutet hade, och därefter, om länsstyrelsen bedömde beslutet vara ett bordläggningsbeslut, avvisa överklagandet. I annat fall hade länsstyrelsen haft att pröva överklagandet i sak. Vilket länsstyrelsens beslut än blivit hade klaganden kunnat överklaga det beslutet. En fråga av detta slag bör enligt min mening avgöras genom ett beslut av myndigheten och inte genom en underhandskontakt med den klagande. Genom att överklagandet avskrevs med återkallandet som grund kom länsstyrelsen inte att i ett beslut formellt ta ställning till vilken innebörd som borde tilläggas det överklagade beslutet och den klagande betogs därigenom sin rätt att få frågan överprövad i högre instans.

Jag kan mot bakgrund av vad jag nu anfört inte komma till annan slutsats än att det framstår som en mindre lämplig åtgärd av handläggaren hos länsstyrelsen att i den situation som förelåg informellt kontakta klaganden och ge honom de upplysningar som framgår av tjänsteanteckningen den 1 september 1994. Även om det av tjänsteanteckningen inte klart framgår att handläggaren aktivt föreslagit klaganden att återkalla sitt överklagande, synes det emellertid uppenbart att återkallandet grundades på de lämnade upplysningarna. Jag ställer mig således kritisk till vad som förevarit i ärendet.

# Fråga om utredningsförfarandet i ett ärende rörande rikstäckande parkeringstillstånd för handikappfordon



(Dnr 1302-1994)

## Bakgrund

Länsstyrelsen i Jämtlands län fattade den 17 februari 1994 (dnr 126-11681-93) följande beslut.

Strömsunds kommun, Habilitering och Omsorg har hos Länsstyrelsen ansökt om parkeringstillstånd inom hela landet för fordonen med registreringsnummer CFC 469 och MOA 921.

Samtliga länsstyrelser och kommunerna inom Jämtlands län har lämnats tillfälle att yttra sig.

---

Länsstyrelsen meddelar, med stöd av 159 a § första stycket 2 vägtrafikkungörelsen, föraren av fordonet CFC 469 och fordonet MOA 921 tillstånd att utan hinder av förbud som har meddelats genom lokala trafikföreskrifter stanna och parkera fordonet vid transport av rörelsehindrade.

Tillståndet gäller hela landet utom Stockholms län tills vidare dock längst till och med den 30 juni 1997.

Tillståndet är personligt och får endast användas när rörelsehindrad person är beroende av förarens hjälp utanför fordonet. Tillståndet medger inte rätt till uppställning på parkeringsplats anordnad för rörelsehindrad och medför inte befrielse från skyldigheten att erlägga parkeringsavgift på avgiftsbelagd parkeringsplats.

Tillståndet ger innehavaren rätt att parkera ovan angivna fordon
- högst tre timmar på plats där parkering enligt lokala trafikföreskrifter är förbjuden eller tillåten kortare tid än tre timmar
- högst 24 timmar på plats där parkering är tillåten mer än tre timmar (är parkering tillåten längre tid än 24 timmar gäller denna tid).

Trafikövervakares och polismans anvisningar skall följas.

Missbrukas tillståndet kan det återkallas.

Beslutet skall placeras i fordonet väl synligt utifrån när det nyttjas.

Detta beslut kan överklagas hos Vägverket, se bilaga.

## Anmälan

Eric af Wetterstedt åberopade i en anmälan en tidningsartikel rörande beslutet och begärde att JO skulle granska handläggningen av ärendet hos Länsstyrelsen i Jämtlands län.

## Utredning

Sedan ärendet remitterats anförde länsstyrelsen i ett yttrande den 9 juni 1994 följande.

Ärenden av detta slag prövas enligt 159 a § 1 st 2 vägtrafikkungörelsen.

I Jämtlands län har ett ärende som avser parkeringstillstånd för hela landet prövats för första gången. Sökanden har tidigare under annat namn haft sådant tillstånd gällande enbart Jämtlands län. När ansök-

ningen om förnyat tillstånd kom in togs muntlig kontakt med sökanden som på förfrågan uppgav att ett tillstånd för hela landet vore önskvärt.

Vid prövningen har Länsstyrelsen i Jämtlands län ansett det behövligt att höra samtliga länsstyrelser då ansökningen avsåg hela landet.

Efter inkomna yttranden har Länsstyrelsen fattat beslut i ärendet. Tillstånd gavs för hela landet utom Stockholms län (se beslut 1994-02-17, dnr 126-11681-93).

Länsstyrelsen i Jämtlands län har vid flera tillfällen fått denna typ av ärenden på remiss från andra länsstyrelser i landet. Länsstyrelsen har i sin tur hört tre kommuner av åtta i länet samt polismyndigheterna i Sveg och Östersund.

Anmärkas bör att ett ärende rörande parkeringstillstånd från länsstyrelsen i Västerbottens län kom på remiss till oss strax efter det att det nu aktuella beslutet fattades.

Länsstyrelsen i Jämtlands län anser att det vore rimligt med enklare regler på området, förslagsvis att kommunerna kan handlägga ifrågavarande ärenden i likhet med tillstånd för privatpersoner. Tillståndet för bussar bör dock inte gälla handikappmarkerade parkeringsplatser.

Till sitt yttrande fogade länsstyrelsen kopia av bl.a. en skrivelse till Kommunikationsdepartementet daterad samma dag som yttrandet till JO. I skrivelsen, som är rubricerad "Förslag till förenklad handläggning vid utförande av parkeringstillstånd för handikappbussar", uttalas följande.

Beslut om undantag från lokala trafikföreskrifter när det gäller att stanna eller parkera handikappbussar medför i dag på grund av vägtrafikkungörelsens regler (159 a § 1 st 2) en alltför omfattande byråkratisk handläggning vid länsstyrelserna.

Länsstyrelsen i Jämtlands län föreslår att reglerna förenklas. Kommunerna bör i fortsättningen få handlägga ansökningar om parkeringstillstånd för handikappbussar i likhet med tillstånd för privatpersoner. Tillstånd för handikappbussar bör dock inte omfatta handikappmarkerade parkeringsplatser.

Genom remiss inhämtades därefter yttrande beträffande handläggningen från Vägverket. I remissvaret anförde Vägverket följande.

Med stöd av 159 a § första stycket vägtrafikkungörelsen (1972:603) kan en länsstyrelse eller en kommun pröva frågor om undantag för rörelsehindrade från bestämmelser eller lokala trafikföreskrifter, som avser stannande eller parkering. Enligt 159 a § första stycket 2. vägtrafikkungörelsen prövas ansökningar om undantag som skall gälla för ett visst ändamål (parkeringstillstånd för visst ändamål), och som berör mer än ett län, av länsstyrelsen i något av de län som berörs. Undantag får enligt 160 § vägtrafikkungörelsen medges om det behövs av särskilda skäl och det kan ske utan fara för trafiksäkerheten, skada på vägen eller någon annan avsevärd olägenhet.

Bestämmelserna i 159 a § vägtrafikkungörelsen infördes genom förordningen (1984:78) om ändring i vägtrafikkungörelsen (1972:603). I förordningsmotiven (1984:4) uttalade chefen för kommunikationsdepartementet bl.a. följande:

> När undantag behövs för ett särskilt ändamål kan det medges enligt första stycket 2. Ändamålen kan vara av många olika slag. Ett av de vanligaste torde dock vara att kunna hämta och lämna rörelsehindrade vid skolor, sjukhem och liknande.

Undantag kan t.ex. medges för de fordon som används i sådana sammanhang. Det kan ibland uppstå behov av att tillåta att också sådana fordon parkeras på de parkeringsplatser som utmärkts med handikappsymbol. Jag vill därför fästa uppmärksamheten på att beslut om att reservera vissa parkeringsplatser för handikappade genom att utmärka dem med handikappsymbol fattas genom beslut om lokala trafikföreskrifter. Den myndighet som har rätt att medge undantag enligt första stycket 2. kan därför — om det befinnes lämpligt — också medge undantag från en lokal trafikföreskrift som innefattar reservation av vissa parkeringsplatser. Därigenom kan undantaget alltså innefatta tillstånd att parkera på de särskilda parkeringsplatserna.

Varken vägtrafikkungörelsen eller föreskrifterna (TSVFS 1987:11) om undantag för rörelsehindrade från lokala trafikföreskrifter om förbud att parkera (parkeringstillstånd) innehåller några bestämmelser om beredningen av parkeringstillstånd för visst ändamål. En länsstyrelse som skall pröva fråga om ett parkeringstillstånd för visst ändamål, som skall gälla i hela riket, kan inte ha kännedom om sådana lokala omständigheter, som skulle kunna göra att parkeringstillståndet skulle kunna innebära fara för trafiksäkerheten eller någon annan avsevärd olägenhet. Detta bör ha varit förutsett när bestämmelserna infördes. Det har dock inte meddelats någon bestämmelse om, som är fallet i fråga ärenden om tillstånd till tävlingar med fordon på väg i 105 § vägtrafikkungörelsen, att yttrande skall inhämtas från övriga berörda länsstyrelser. Mot bakgrund härav anser Vägverket att tyngdpunkten i utredningen av denna typ av ärenden bör ligga i de sökandes behov av undantag. Dessa är beroende av de rörelsehindrades svårigheter att förflytta sig till fots och institutionens möjligheter att hjälpa dem till de fordon institutionen använder för att transportera de rörelsehindrade. Vägverket anser därför att det förhållandet att ett undantag berör andra län inte i sig medför att övriga berörda länsstyrelsers yttrande behöver inhämtas genom remiss. Av de översända handlingarna framgår inte varför länsstyrelsen genom remiss har behövt inhämta yttrande från övriga länsstyrelser.

Varken i vägtrafikkungörelsen eller i föreskrifterna (TSVFS 1987:11) om undantag för rörelsehindrade från lokala trafikföreskrifter om förbud att parkera (parkeringstillstånd) stadgas att parkeringstillstånd för visst ändamål skall innefatta rätt att parkera på parkeringsplats som är reserverad för rörelsehindrad. Däremot medger bestämmelserna att en kommun eller en länsstyrelse, om så bedöms lämpligt, ger ett tillstånd, som ger rätt att parkera på de särskilda handikapplatserna.

Kraven på beredningen av ett ärende är de samma oberoende av om ett ärende handläggs av en kommunal eller en statlig myndighet. Vägverket anser därför inte att ett överförande till kommunerna av prövningen av rikstäckande parkeringstillstånd för visst ändamål skulle medföra en enklare handläggning.

Eric af Wetterstedt kommenterade remissvaren.

Regeringen (Kommunikationsdepartementet) beslutade den 11 augusti 1994 att inte vidta någon åtgärd med anledning av Länsstyrelsens i Jämtlands län framställning om ändring i vägtrafikkungörelsen.

### Bedömning

Enligt 13 § förvaltningslagen (1986:223) skall en myndighet, innan den inhämtar yttrande genom remiss, noga pröva behovet av åtgärden. Bestämmelsen syftar till att klargöra att slentrianmässig remittering av ärenden inte får förekomma. Från rättssäkerhetssynpunkt är det av särskild vikt att ärendenas avgörande inte fördröjs till följd av onödiga remisser. Myndigheten har följaktligen att i varje ärende pröva om något verkligt behov av remiss föreligger. (Jfr prop. 1985/86:80 s. 23 och Hellners/Malmqvist Nya förvaltningslagen, tredje upplagan, s. 145.)

Länsstyrelsen har i remissyttrandet som skäl för att höra samtliga övriga länsstyrelser utan att närmare gå in på frågan anfört att det ansågs behövligt då ansökningen rörde hela riket.

Länsstyrelsens beslut om parkeringstillstånd i det aktuella ärendet är meddelat med stöd av 159 a § första stycket 2. vägtrafikkungörelsen. Enligt denna bestämmelse skall prövningen avse parkeringstillstånd för ett visst ändamål. Enligt det aktuella beslutet får föraren av två angivna fordon vid transport av rörelsehindrade stanna och parkera fordonen utan hinder av förbud som meddelats genom lokala trafikföreskrifter och tillståndet får endast användas när rörelsehindrad person är beroende av förarens hjälp utanför fordonet.

Enligt min mening måste det, som Vägverket också uttalat i sitt remissyttrande, ligga närmast till hands att det är den sökandes behov av undantag från bestämmelser eller lokala trafikföreskrifter om stannande eller parkering som skall prövas i ärenden av förevarande slag. Vid en sådan prövning torde det normalt inte föreligga något behov av att inhämta yttranden från övriga länsstyrelser.

Med dessa besked avslutas ärendet.

## Registrering av älgskötselområde; bl.a. fråga om markägares medgivande till åtgärden

(Dnr 2118-1994)

### Anmälan

Länsstyrelsen i Västernorrlands län beslöt den 27 juli 1992, på begäran av Resele-Ådalslidens jaktvårdskrets, att registrera vissa tidigare registrerade licensområden som ett älgskötselområde.

I en anmälan till JO ifrågasattes såväl länsstyrelsens handläggning av ärendet som beslutets riktighet. Klaganden anförde bl.a. att markägarna inte vidtalats om att deras jakträttsavtal med den första avtalsparten skulle ingå i annan jaktlig förvaltning.

JO tog del av länsstyrelsens akt i ärendet.

Anmälan remitterades därefter till länsstyrelsen för yttrande angående handläggningsrutiner vid registrering av älgskötselområden. I remissen angavs särskilt att det i yttrandet skulle redogöras för kommunikation med berörda markägare samt infordrande av älgskötselplaner.

I yttrandet anfördes huvudsakligen följande.

*Handläggningsrutiner*

Länsstyrelsens handläggningsrutiner vad gäller registrering av älgskötselområden är i huvudsak följande.

Ansökan om registrering görs normalt på en färdigtryckt blankett. Länsstyrelsen kräver att berörda licensinnehavare lämnar medgivande till registrering. En särskild blankett för detta, som har tagits fram i samarbete mellan länsstyrelsen och Västernorrlands Jaktvårdsförbund, används normalt. En ansökningsavgift betalas in till länsstyrelsen i samband med ingivandet av ansökningen. Efter diarieföring sker granskning av om handlingarna är kompletta och om så erfordras begärs komplettering.

Den kompletta ansökan remitteras först till Västernorrlands jaktvårdsförbund och därefter till länsstyrelsens rådgivande organ i jakt- och viltvårdsfrågor, länsviltnämnden. Efter ev kommunikation av remissyttrandena meddelas beslut över ansökningen. Handläggningen, inkl normalt beslutsfattande, ombesörjs inom länsstyrelsen av rättsenhetens juridiska sektion.

Ett beslut om registrering av älgskötselområde sänds till sökanden och berörda innehavare av de tidigare registrerade områdena. Vid utskicket till de senare används numera delgivningskvitto.

I de fall en älgskötselplan inte åtföljer ansökningshandlingarna, granskas den separat. Även den sänds på remiss till länsviltnämnden och jaktvårdsförbundet. Om någon plan inte skulle överensstämma med länsstyrelsens uppfattningar, t ex i fråga om avskjutningsnivån, har länsstyrelsen för avsikt att med sökanden ta upp frågan om ändring av planen och, i sista hand, återkallelse av registreringen. För skötselplan används normalt ett formulär, som också det upprättats i samarbete med länsstyrelsen och Västernorrlands jaktvårdsförbund (och som f ö utnyttjas på flera andra håll i landet).

Framöver kommer länsstyrelsen också, i enlighet med en rekommendation av länsviltnämnden att kräva att till ansökan fogas intyg från licenshavarna att de haft samråd med samtliga markägare.

*Kommunikation med berörda markägare*

I sammanhanget bör åtskillnad göras mellan sådana markägare, som överlåtit jakträtten till annan, och övriga markägare, som alltså själva har jakträtten.

Någon kommunikation med sådana markägare, som överlåtit jakträtten, erfordras inte, enligt länsstyrelsens uppfattning. Överlåtelsen av jakträtten får anses innefatta även rätten att söka registrering.

Vad gäller kommunikation med de markägare, som ej överlåtit jakträtten, medger länsstyrelsen att brister har förekommit i det ärende, som anmärkningen avser. Någon teckningslista, med medgivande från berörda licensinnehavare till sökt registrering, fanns ej fogad till ansökningen. Normalt kräver länsstyrelsen en sådan teckningslista. Anledningen till att det ej begärts i detta fall eller att i övrigt kommunikation ej skett med licensinnehavarna eller jakträttshavarna är svår

att utröna i efterhand. Möjligen kan det ha inverkat att beslutet om registrering fattades så kort tid före älgjaktens början, den andra måndagen i september, att införskaffande av teckningslista knappast kunde hinnas med.

Av vad som tidigare anförts framgår att rutinerna numera är sådana att dylika misstag inte längre skall behöva förekomma.

Tilläggas kan för det ärende anmälningen avser, att samtliga licensinnehavare tillställdes länsstyrelsens beslut mot rekommenderat brev med mottagningsbevis, att ingen av dem begärde utträde ur älgskötselområdet eller överklagade länsstyrelsens beslut samt att alla licensinnehavare bedrev jakten i älgskötselområdets form.

### *Infordrande av älgskötselplan*

Till ansökningen om registrering av Resele-Ådalslidens älgskötselområde fanns inte fogad någon älgskötselplan.

I Statens Naturvårdsverks då gällande kungörelse (SNFS 1992:9 NV:55) om ändring i kungörelsen (SNFS 1987:4) med föreskrifter om jakt (jaktkungörelsen) föreskrevs, i 6a §, följande: "Avser ansökan enligt 6 § älgskötselområde bör en skötselplan bifogas. Skötselplanen skall innehålla de uppgifter som länsstyrelsen beslutar." I regeringens proposition 1991/92:9 om jakt och viltvård, som innehöll bl a förslag om den nya områdestypen för älgjakt, älgskötselområde, anförde föredragande statsrådet bl a följande om älgskötselplan, sid 32: "I likhet med viltskadeutredningen anser jag att det för ett älgskötselområde skall finnas en enkel plan för älgstammens skötsel ... Planen bör dock inte utgöra något krav för registrering av området men den skall redovisas för länsstyrelsen sedan registrering har skett." Med hänsyn till vad sålunda uttalats i propositionen har länsstyrelsen inte ansett sig kunna kräva att skötselplan varit fogad till ansökan eller har ingetts före beslutet om registrering. Har, såsom i det aktuella fallet, skötselplan ej varit fogad till ansökningen, har länsstyrelsen snabbt vid kontakt med sökanden uppmanat denne att komma in med skötselplan så snart som möjligt. Upprättandet av en skötselplan tar en viss tid i anspråk. Bl a skall den föregås av ett samråd mellan markägare och jägare i området och kontakter med angränsande älgjaktsområden.

Vid den aktuella tidpunkten, våren 1992, rådde osäkerhet om vad en skötselplan skulle innehålla. Såväl länsstyrelsen som sökanden hade anledning att utgå ifrån att råd härom skulle finnas med i naturvårdsverkets kommande ändrade jaktkungörelse. Denna, med sådana råd, kom dock först i juni detta år. Dessa förhållanden är sannolikt bakgrunden till att skötselplanen i det aktuella fallet ingavs först efter beslutet om registrering.

Klaganden kommenterade remissyttrandet och vidhöll därvid sin kritik.

## Bedömning

I beslut den 28 juni 1995 anförde *JO Wahlström* följande.

JO:s tillsyn avser i första hand en kontroll av att myndigheterna och dessas befattningshavare 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 förutsätter särskild sakkunskap. Jag finner mot denna bakgrund inte anledning att ta ställning till lämpligheten i och för sig av att älgskötselområdet bildades. Jag begränsar därför min prövning i ärendet till de frågeställningar som särskilt omnämndes i remissen till länsstyrelsen.

Grundläggande bestämmelser om jakt efter älg återfinns i 33 § jaktlagen (1987:259). Regeringen har meddelat kompletterande föreskrifter om jakttider, licensjakt m.m. i jaktförordningen (1987:905). Enligt 7 § denna förordning får Statens naturvårdsverk meddela föreskrifter om bl.a. registrering av licensområde för älgjakt och älgskötselområde. Naturvårdsverket har meddelat sådana föreskrifter, såvitt nu är ifråga, i kungörelsen (SNFS 1987:4) med föreskrifter om jakt (jaktkungörelsen); jfr numera SNFS 1994:3.

I angiven lag eller förordning förekommer inte någon reglering av länsstyrelsernas handläggning av ansökningar om registrering av älgskötselområden eller registerområden.

I Naturvårdsverkets ovan angivna och vid den aktuella tidpunkten gällande föreskrifter (se SNFS 1992:9 NV:55) angavs angående registrering av älgskötselområde och licensområde, såvitt nu är av intresse, bl.a. följande. Enligt 5 § skall ansökan om registrering av älgskötselområde och licensområde för älgjakt inges av jakträttshavaren, eller, om de är flera, av utsedd företrädare för dessa, till berörd länsstyrelse. Enligt 6 § skall en sådan ansökan innehålla bl.a. sökandens namn samt, om ansökan avser område med flera jakträttshavare, åtföljas av de handlingar som länsstyrelsen beslutar. I 6 a § stadgas att om ansökan avser älgskötselområde bör en skötselplan bifogas, innehållande de uppgifter som länsstyrelsen beslutar.

Naturvårdsverket har i jaktkungörelsen även lämnat vissa allmänna råd. Beträffande registrering av älgskötselområden anförs följande.

Länsstyrelsen bör överväga att vid ansökan om registrering av område med flera jakträttshavare infordra *intyg* som styrker att medgivande till samverkan erhållits från berörda markägare. Kan sådant intyg inte företes bör ansökan i stället åtföljas av handling som redogör för och styrker att rimliga åtgärder vidtagits för att erhålla det aktuella medgivandet.

Länsstyrelsen bör även överväga att vid ansökan om registrering av område med flera jakträttshavare infordra *fullmakter* som styrker att sökanden har rätt att föra övriga jakträttshavares talan.

Motsvarande text återfinns i nu gällande allmänna råd (SNFS 1994:3).

Beträffande älgskötselområden har Naturvårdsverket i de allmänna råden hänvisat till uttalanden i propositionen Jakt och viltvård (prop. 1991/92:9) enligt vilken dels en enkel skötselplan skall upprättas för varje älgskötselområde, dels skötselplanen inte bör vara ett krav för att få ett älgskötselområde registrerat. Enligt Naturvårdsverkets allmänna råd bör emellertid skötselplanen, i syfte att förenkla administrationen av älgjakten, infordras i samband med att ansökan om registrering inges till länsstyrelsen.

Av remissvaret framgår att länsstyrelsen vid handläggning av ifrågavarande slag av ärenden normalt kräver en teckningslista med medgi-

vande från berörda licenshavare till den sökta åtgärden. De av länsstyrelsen tillämpade rutinerna synes, i vart fall såvitt avser kommunikation med dem som innehar jakträtt, vara väl förenliga med den av Naturvårdsverket förordade ordningen, förutsatt att med begreppet licenshavare skall förstås samtliga jaktsrättshavare. Länsstyrelsen har vidgått att nu aktuellt ärende inte handlagts i enlighet med gällande rutiner och att brister, såvitt avser företeende av medgivande från berörda jakträttshavare, förekommit, samt uttalat att åtgärder vidtagits för att dylika misstag inte i framtiden skall behöva förekomma. Jag delar länsstyrelsens bedömning att medgivande borde ha inhämtats från berörda jakträttshavare innan beslut i ärendet fattades. Mot bakgrund av att länsstyrelsen vidtagit åtgärder i syfte att förebygga att liknande händelser framdeles inträffar finner jag emellertid inte anledning att vidare uppehålla mig vid saken.

Vad gäller frågan om det för registrering av ett älgskötselområde även skall krävas medgivande från berörd markägare, som överlåtit jakträtten till annan, synes länsstyrelsen och Naturvårdsverket ha olika ståndpunkter. Jag finner för egen del inte anledning att inom ramen för detta ärende göra några generella uttalanden i frågan, utan nöjer mig med att konstatera att någon författningsreglering av saken inte föreligger men att den av Naturvårdsverket förordade ordningen synes väl förenlig med grunderna för allmänna förvaltningsrättsliga principer. Jag vill tillägga att, i sådant fall då jakten inom älgskötselområdet kommer att ske gemensamt inom hela området (jfr prop. 1991/92:9 s. 32) det torde stå i mindre god överensstämmelse med förbudet mot andrahandsupplåtelse av jakträtt utan fastighetsägarens samtycke (14 § jaktlagen) att registrering av älgskötselområde sker utan hörande av sådana markägare som upplåtit jakträtten.

Vad så gäller frågan om krav på att skötselplan skall företes hos länsstyrelsen för att inregistrering av ett älgskötselområde skall få ske, kan konstateras att något författningsenligt krav härpå inte heller föreligger. Jag finner mot bakgrund härav inte anledning till någon erinran mot länsstyrelsens handläggning i detta avseende.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet här. En kopia av beslutet bör med hänsyn till vad jag uttalat i frågan om markägares medgivande till registrering av älgskötselområde tillställas Naturvårdsverket.

# Frågor om sjukvård på en flyktingförläggning och om betalningsansvaret för sjukvård som tillhandahållits en asylsökande

(Dnr 1136-1993)

I ett beslut den 2 november 1994 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

## Rättslig reglering

I 4 § första stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) (HSL) stadgas att om någon som vistas inom landstinget utan att vara bosatt där behöver *omedelbar* hälso- och sjukvård, skall landstinget erbjuda sådan vård.

I 32 § förordningen (SFS 1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. angavs i författningens då gällande lydelse att landstingskommuner och sådana kommuner som inte ingår i någon landstingskommun har rätt till ersättning av staten för akut- och förlossningsvård samt för vård vid abort som har lämnats till utlänningar som har sökt uppehållstillstånd för bosättning i Sverige och som inte är folkbokförda i riket. Ersättningens storlek bestäms enligt riksavtalet för hälso- och sjukvård. Enligt 8 § beslutas och betalas ersättning enligt förordningen av Invandrarverket.

## Anmälan

Jan Richert har klagat på chefen för SIV:s förläggning i Byerum, Claes Horn af Rantzien, för hans handläggning av ett ärende om betalningsansvaret för sjukvård avseende en 16-årig asylsökande flicka från Ryssland, O.K.

Bakgrunden till anmälan var följande. O. hade under en längre tid haft magsmärtor och vid två tillfällen undersökts av läkare vid flyktingförläggningen. Fredagen den 15 januari 1993 besökte O. förläggningens sjuksköterska p.g.a. att magsmärtorna tilltagit. Sköterskan bedömde att tillståndet inte var akut. På lördagen hade O. emellertid fortfarande ont i magen, varför O:s föräldrar tillsammans med Jan Richert åkte direkt till akutmottagningen vid Länssjukhuset i Kalmar med henne utan att dessförinnan kontakta personal vid förläggningen. Efter undersökning lade läkarna in O. för observation. Någon tid därefter skickade Landstinget i Kalmar län en faktura ställd till Invandrarverket på 2.840 kr avseende vården av O. O:s föräldrar uppmanades av förläggningschefen att betala fakturan. Betalningen skedde på så sätt att det drogs 924 kr vid två tillfällen när O:s föräldrar hämtat ut

pengar för sitt uppehälle. Något skriftligt beslut rörande betalningen meddelades inte. På ett av de kvitton som O:s föräldrar erhöll stod skrivet "missbruk av vård", vilket upprörde dem mycket.

— — —

## Utredning

Ärendet har ett flertal gånger remitterats till SIV för yttrande. SIV:s yttranden har avgetts av överdirektören Per-Erik Nilsson. I det första yttrandet den 23 juni 1993 framhöll SIV att den avgörande frågan var om det förelåg en akutsituation eller inte och att SIV saknade anledning att ifrågasätta den bedömning som förläggningens konsultläkare gjort. SIV beklagade också det uttryck som använts på ett av de kvitton O:s föräldrar erhöll och uttalade att ett neutralare uttryck hade varit att föredra.

Till detta remissvar hade fogats yttranden av regionchefen Anders Westerberg, Regionkontor Syd, och av Claes Horn af Rantzien. Anders Westerberg har anfört följande.

— — —

Asylsökande har enligt SFS 1984:683, ändrad 1985:1084 rätt till akutsjukvård. Innebörden av denna rätt regleras av Socialstyrelsens Allmänna råd nr 1988:8 "Hälsovård för flyktingar och asylsökande".

Akutsjukvården för asylsökande betalas av Staten via Invandrarverket. Invandrarverket har därmed både rätt och skyldighet att avgöra, inte vad som är akutsjukvård, men i vilka former rätten till sjukvård skall konstateras och utföras. Det medicinska ansvaret ligger alltså på behörig hälso- och sjukvårdspersonal. Invandrarverket som betalningsansvarig har att reglera vilken sjukvårdspersonal/organisation som skall anlitas i olika situationer. Detta för att verkets och varje förläggnings betalnings/budgetansvar inte skall bli helt okontrollerbart. I sammanhanget kan nämnas att sjukvårdskostnaderna i förläggningarnas budgetar upptar en mycket stor andel. Av sydregionens flyktingdygnskostnad på 198 kr utgör sjukvårdskostnaden 25 kr.

På Byerumsförläggningen finns av SIV avtalad och betald sjukvård via sjuksköterskor/läkare måndagar till fredagar. (Avtalet bifogas). Sjukvårdspersonalen på förläggningen skall utföra sjukvård eller vid behov remittera till sjukhus. Vid nätter och helger skall asylsökande tillkalla jourpersonal via jourtelefoner. Jourpersonal har inställelsetid på max 30 min och kan själva vidtaga åtgärder eller tillkalla sjukvårdspersonal för ytterligare åtgärder eller för ev remiss inkl ambulanstransport till sjukhus.

Byerumsförläggningens regler och rutiner för hur rätten till akutsjukvård skall förverkligas ligger väl i linje med mina direktiv.

Den i anmälan aktuella familjen var, enligt Horns skrivelse, informerad och väl medveten om dessa regler för rätten till fri akutsjukvård. De valde uppenbarligen, tillsammans med Richert, att förbigå reglerna och själva direkt söka sjukvård, utan att gå remissvägen via förläggningssjukvården.

Horn konstaterade i detta läge att de själva var betalningsansvariga. Jag delar denna bedömning. Bedömningen delas även indirekt av Åke Åkesson, konsultläkare vid Byerumsförläggningen och den läkare som haft den 15-åriga flickan som patient. — — —.

Horn har därefter gjort en frivillig överenskommelse med fam. K. om en avbetalningsplan med avdrag på deras dagbidrag. Detta förfarande är helt korrekt.

Den avgörande frågan är, enligt mitt förmenande, om en sådan akut vårdsituation förelåg att det hade varit risk för skada för patienten om man hade inväntat de 30 minuter som behövdes till dess att jourpersonalen kunde infinna sig. Enligt vad som framgår av Dr Åkessons yttrande förelåg ingen sådan fara. Åkesson har för övrigt i sitt yttrande begärt att bli ytterligare hörd i denna fråga om Horns handlande skulle ifrågasättas.

Jag finner alltså att Byerumsförläggningens regler och rutiner vad gäller de asylsökandes rätt och möjlighet till akutsjukvård står i överenstämmelse med gällande förordning och med SIV:s policy samt att Claes Horn af Rantziens agerande och beslut i det aktuella fallet är klanderfritt. — — —.

Jan Richert har i yttrande över SIV:s remissvar anfört bl.a. följande. Vid besöket på akutmottagningen vid Länssjukhuset i Kalmar var O:s föräldar oroliga för att de själva skulle behöva stå för kostnaderna för besöket. Jourläkaren uppgav då att det var han och de andra läkarna som avgjorde vad som var akut vård. Beslutet att lägga in O. på sjukhuset utan att rådgöra med förläggningen dessförinnan innebar att läkarna gjort bedömningen att det förelåg akutvård. Vidare borde ett beslut av Claes Horn af Rantzien att O:s föräldrar skulle betala fakturan ha fattats, då fakturan var ställd till Invandrarverket.

Ärendet har därefter skickats på förnyad remiss till SIV. I remissen angavs att yttrandet särskilt skulle avse vad Jan Richert anfört ovan samt innehålla en redogörelse för den rättsliga grunden för verkets betalningskrav mot O:s föräldrar.

I SIV:s remissvar den 28 mars 1994 har verket emellertid huvudsakligen uppehållit sig vid frågan om O:s vårdbehov och bestämmelserna i FN:s barnkonvention och därutöver rörande ersättning för vårdkostnad anfört följande.

Som nyss sades har en asylsökande rätt till fri akutsjukvård. SIV har ingen rätt att i efterhand göra avdrag för de kostnader som verket haft.

I detta fallet har det träffats en överenskommelse mellan SIV och familjen K. som åtagit sig att betala tillbaka kostnaden för den sjukvård som man själv hade sökt och vilken kostnad SIV hade betalat till vårdgivaren. På återbetalningen har familjen fått kvitto.

— — —

Ärendet har härefter remitterats till SIV för förnyat yttrande. Till remissen fogades en hos JO upprättad promemoria rörande ärendet och det begärdes ännu en gång att yttrandet skulle innehålla en redogörelse för den rättsliga grunden för SIV:s betalningskrav mot O:s föräldrar.

SIV anförde i remissvar den 13 maj 1994 följande.

— — —

SIV har för sin del varken anledning eller — för den delen — kompetensen att söka definiera vad som i medicinskt sammanhang som det föreliggande kan eller bör förstås med begreppet "akut", utan nöjer sig med att konstatera att den omständigheten att patienten i det

här aktuella fallet togs emot och undersöktes på akutmottagningen givetvis indikerar att flickans tillstånd bedömdes vara sådant att hon var i behov av omedelbar undersökning eller annorlunda uttryckt att hon var akut sjuk. Den bedömningen kan SIV naturligtvis inte ifrågasätta, men verket kan inte underlåta att erinra om att flickan sedan någon tid före Kalmarbesöket ställts under observation av läkare och också fått behandling för de symptom vilka var den direkta anledningen till resan till Kalmar. Ingenting har enligt verkets mening framkommit som tyder på att den diagnos som tidigare ställts, inte var riktig och att den behandling som inleddes inte varit adekvat. Mot den bakgrunden förefaller det SIV kunna diskuteras om flickans tillstånd vid det aktuella tillfället vara sådant att det var motiverat att gå ifrån de rutiner som normalt skall användas vid plötsliga sjukdomsfall på tid när läkare inte finns tillgänglig på förläggningen; det kan med andra ord diskuteras om flickan var "akut sjuk" i den mening detta begrepp används i den författning som åberopas (SFS 1984:683).

Vad gäller frågan om hanteringen av den uppgivna återbetalningsöverenskommelsen kan SIV fatta sig kort. Att i tjänsten genom krav eller på annat sätt förmå eller träffa avtal med någon att betala åter medel som myndigheten anser sig ha förskotterat eller annars lagt ut är — oavsett om det är en ömsesidig överenskommelse eller inte — en akt myndighetsutövning och skall som sådan självfallet dokumenteras i beslutets form eller på motsvarande sätt. Underlåtenheten att göra detta har inget försvar.

Ärendet har härefter remitterats till Socialstyrelsen för yttrande såvitt avser rätten till akut sjukvård för O. Socialstyrelsen har i sitt remissvar anfört bl.a. följande.

I ärendet aktualiseras frågan om akut hälso- och sjukvård enligt två olika författningar — hälso- och sjukvårdslagen (1982:763 omtryckt 1992:567 HSL) och förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. enligt författningens då gällande lydelse. I den från och med den 1 juli 1994 gällande lydelsen av 32 § i förordningen, finns för den som ej fyllt 18 år, inte kvar inskränkningen att bestämmelsen gäller akut hälso- och sjukvård.

— — —

Med omedelbar vård enligt 4 § HSL avses i princip sådan vård där medicinska åtgärder inte kan anstå. Vårdansvaret gäller tills dess patienten kan transporteras till vårdinstitution i hemlandstinget. De interna överenskommelser sjukvårdshuvudmännen sinsemellan träffat om valmöjligheter gör att dessa regler numera sällan tillämpas på svenska medborgare.

Bedömningen och avgörandet om någon skall läggas in på ett sjukhus och om vårdbehovet är så akut att 4 § HSL är tillämplig, är en fråga som faller på läkare vid sjukhuset. De allmänna kompetens- och behörighetsreglerna för avgöranden i fall av detta slag, följer av bestämmelserna om ledningsansvar i 14 § HSL. Chefsöverläkaren kan i interna anvisningar bestämma vilken eller vilka läkare som skall svara för åtgärderna. Ingen myndighet eller annan befattningshavare kan föreskriva huruvida en intagning skall ske eller inte. För inläggning av någon förutsätts självfallet samtycke från den det vederbör eller i förekommande fall från dennes företrädare; från vissa specialfall (t.ex psykiatrisk tvångsvård) bortses här. En läkares åtgärd att lägga in en patient, för exvis akut vård eller att neka en inläggning, är inte frågor som genom överklagande eller motsvarande förfarande kan rättsligt prövas.

Av 32 § förordningen (1990:927), enligt den vid tidpunkten gällande lydelsen, framgår att sjukvårdshuvudmännen har rätt till ersättning av staten för akut hälso- och sjukvård m.m. för bl.a. vissa flyktingar. — Att patienten i detta fall omfattas av bestämmelsens personkrets har, enligt handlingarna i ärendet, inte ifrågasatts.

I förordningen finns inga bestämmelser om förfarandet när hälso- och sjukvården skall meddela akutvård. För meddelandet av nödvändiga insatser gäller därför HSL:s regler. Av detta följer att det är läkare vid sjukhuset som bedömer och avgör om t.ex. en asylsökande behöver läggas in akut. Om ett vårdbehov bedöms som akut enligt 4 § HSL, finns inte anledning att göra en annan tolkning av innebörden av akutbegreppet i förordningen (1990:927).

I det aktuella ärendet sökte patienten akut vård den 16 januari 1994[1] vid barn- och ungdomsklinken vid Länssjukhuset i Kalmar. Den ansvarige läkaren (Hardell) gjorde, efter att ha undersökt patienten och efter konsultation av kirurg, den bedömningen, att patienten var i behov av akutsjukvård, vilket i detta fall innebar att hon lades in på sjukhuset till efterföljande dygn.

Socialstyrelsen finner ingen anledning att mot bakgrund av Hardells yttrande och journalhandlingarna i ärendet ifrågasätta dennes ställningstagande att meddela patienten akutsjukvård. Avgörande för bedömningen är de omständigheter som förelåg när patienten sökte vård, och vad som då framkom vid undersökningen.

Socialstyrelsens uppfattning är därför att vid detta tillfälle förutsättningar förelegat att meddela patienten omedelbar vård enligt 4 § första stycket HSL. Härav följer, såvitt handlingarna och utredningen i ärendet visar, att sjukhushuvudmannen varit berättigad till ersättning från staten enligt förordningen (1990:927).

Makarna K:s personakter har begärts in och granskats.

## Bedömning

Ärendet har aktualiserat frågan vem som beträffande en asylsökande utlänning avgör när sjukvård kan anses som *akut* sjukvård och därmed vem som är ersättningsskyldig för den meddelade sjukvården.

Enligt 4 § hälso- och sjukvårdslagen (HSL) är sjukvårdshuvudmännen, dvs landstingen och de landstingsfria kommunerna, skyldiga att vid behov meddela omedelbar/akut hälso- och sjukvård till personer som vistas i landstinget, även om vederbörande inte är folkbokförd inom landstinget. Denna vård är avgiftsbelagd och landstingen sinsemellan har träffat överenskommelser om frågan om avgift för den som tillhör annat landsting. Den som inte omfattas av sådana avtal är därför i princip skyldig att själv betala landstingets kostnad.

För utlänningar som har sökt uppehållstillstånd har sjukvårdshuvudmännen rätt till ersättning av staten för *akut* hälso- och sjukvård. En asylsökande kan därmed utan egen avgift få akut sjukvård.

I Socialstyrelsens Allmänna råd 1988:8 s. 10 anges att begreppet akutvård tolkas i överensstämmelse med den definition som anges i 4 § HSL — dvs det skall föreligga ett behov av omedelbar vård.

[1] skall rätteligen vara 1993

Frågan blir då om O:s vårdbehov var så akut att 4 § HSL är tillämplig och vem som avgör vårdbehovets karaktär.

I förevarande fall har O. och hennes föräldrar gått förbi förläggningens sjukvård och själva direkt sökt vård på Länssjukhuset i Kalmar. Den ansvarige läkaren vid sjukhuset bedömde att O:s vårdbehov var sådant att hon skulle läggas in på sjukhuset.

Bedömningen och avgörandet om någon skall läggas in på sjukhus görs av läkare på sjukhuset. Socialstyrelsen har i sitt remissvar angett att för meddelandet av akutvård gäller HSL:s regler och att av detta följer att det är läkare vid sjukhuset som bedömer om t.ex. en asylsökande behöver läggas in akut. Jag delar Socialstyrelsens bedömning. Om en asylsökande har blivit inlagd akut på sjukhus — oavsett huruvida kontakten med sjukhuset initierats av den asylsökande själv eller gått via förläggningens sjukvårdspersonal — är SIV således betalningsskyldig för den meddelade sjukvården enligt 32 § förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

Claes Horn af Rantziens åtgärd att kräva O:s föräldrar på betalning för den faktura som sjukhuset ställt till Invandrarverket rörande akut sjukvård för O. saknar således rättsligt stöd. Åtgärden har inneburit myndighetsutövning. Med hänsyn till det allvarliga fel som begåtts har jag övervägt att gå vidare i ärendet. Jag har dock vid en samlad bedömning av omständigheterna i ärendet beslutat att inte göra det. Jag har därvid beaktat följande.

Genomgående i ärendet har alla tjänstemän som för SIV:s räkning yttrat sig i saken först gett uttryck för uppfattningen att det skulle vara SIV/förläggningen som avgjorde frågan i vilka former sjukvård skall ges asylsökande och att O. genom att välja att förbigå förläggningens sjukvård därigenom skulle bli betalningsansvarig för den meddelade sjukvården. SIV har i sina efterföljande remissvar inte förmått redovisa den rättsliga grunden för verkets betalningskrav mot O:s föräldrar utan endast hänvisat till att man gjort en frivillig betalningsöverenskommelse samt ifrågasatt om O. verkligen kunde anses i behov av akut vård.

Claes Horn af Rantziens bedömning att O:s föräldrar skulle vara ersättningsskyldiga för den ifrågavarande sjukvården har uppenbarligen i förstone delats av hans chefer. De har tydligen inte heller varit införstådda med gällande bestämmelser för meddelande av akut sjukvård för asylsökande. Jag finner detta ytterst anmärkningsvärt. Anmärkningsvärt är också att SIV i remissvaren till JO inte heller, trots direkta anmaningar härom, redogjort för gällande författningsbestämmelser utan istället endast hänvisat till en "frivillig" betalningsöverenskommelse.

Sammantaget ser jag synnerligen allvarligt på det inträffade. Någon åtgärd utöver denna kritik finner jag emellertid inte påkallad utan jag förutsätter att SIV i framtiden noga beaktar vad jag anfört ovan.

Vad därefter beträffar ordalydelsen på ett av de kvitton som makarna K. erhöll har SIV beklagat det uttryck som användes och uttalat att ett neutralare uttryck hade varit att föredra. Uttryckssättet speglar enligt min uppfattning en grav omdömeslöshet och jag förutsätter att befattningshavare vid SIV i framtiden är mera noggranna i sitt ordval.

# Kritik mot Statens invandrarverk för långsam handläggning av ansökningar om offentligt biträde i utlänningsärenden



(Dnr 1723-1993)

I ett beslut den 15 november 1994 anförde *JO Pennlöv* följande.

## Anmälan

Kjell Jönsson begärde i en anmälan att JO skulle utreda om tjänstemän vid Statens invandrarverk, SIV, åsidosätter de regler som gäller i fråga om när beviljande av rättshjälp genom offentligt biträde i ärenden om asyl enligt utlänningslagen skall ske. Han hänvisade därvid till en av SIV den 13 juli 1992 utfärdad s.k. TOM-föreskrift och anförde bl.a. följande. Han har i ett antal ärenden begärt att bli förordnad som offentligt biträde åt sina klienter samt att SIV skall ta ställning till ansökan om rättshjälp på grundval av de grundutredningar som gjorts. Han har vidare begärt att han som ombud skall beredas tillfälle att närvara vid eventuell muntlig handläggning. Enligt SIV, Asylbyrå Öst, förordnar man dock inte offentligt biträde förrän asylsökandena i fråga är utredda. Detta betyder att SIV, trots ansökningar, inte tar ställning till frågan om biträdesförordnanden förrän grundutredning och komplett asylutredning ägt rum. En sådan praxis är varken lämplig eller förenlig med vad lagstiftaren avsett. Då SIV underlåter att behandla ansökningar om offentligt biträde innan utredningen är slutförd förekommer det också att verket underlåter att fullgöra sina skyldigheter på annat sätt, bl.a. i fråga om kommunikation.

## Utredning

Ärendet remitterades till SIV för utredning och yttrande. SIV inkom med remissvar, till vilket fogats ett yttrande från Asylbyrå Öst. I detta yttrande anförde byråchefen Björn Westin bl.a. följande.

Byrån är väl medveten om innehållet i bl.a. aktuell TOM-föreskrift samt även vad från JO:s sida framhållits i berörda hänseenden.

Den gängse praxisen hos Asylbyrån är att förordnanden av offentligt biträde skall ske så snart detta är möjligt — detta gäller naturligen också den sektion å byrån som åsyftas i anmälan.

Den normala grunden för förordnandet utgörs av den s.k. grundutredningen eller när eljest "tillräckligt" beslutsunderlag finns byrån tillgängligt.

I vissa hänseenden ger sig dock speciella aspekter tillkänna och detta aktualiseras ofta i bl.a. s.k. Mellan-Östern-ärenden.

En sådan omständighet är den höga frekvensen med identitetslösa sökande och som ofta kräver en speciell hantering enär — om påstådd nationalitet kan styrkas eller åtminstone göras sannolik — detta resulterar i en positiv bedömning av asylansökan. Så är förhållandet f.n. med irakiska medborgare, vars antal på aktuell sektion torde uppgå till ca 65 % av de sökande. Presumtionen för biträdesbehov gör sig naturligtvis initialt inte lika starkt gällande för denna kategori enligt byråns förmenande.

En särskild aspekt i sig är att — som byrån upprepade gånger omtalat — de polisiära grundutredningarna tenderar att bli alltmer intetsägande och påtagligt ofta knappast konstituerar ett "tillräckligt" beslutsunderlag ens för en rudimentär "prövning" av biträdesbehovet.

Påtagligt ofta har det också visat sig att sökande velat frångå det av honom/henne önskade och i grundutredningen namngivna biträdet, detta då redan strax efter själva förordnandet. M a o de hastigt framförda önskemålen vid inresetillfället om visst biträde synes ofta vara lika dåligt övervägda som kvalitetsbristerna är uppenbara vad gäller själva grundutredningarna. Frekvensen biträdesbyten blir inte bara kostsamma i sig utan föranleder även tidsmässiga utdräkter i ärendena.

En särskild problematik vad gäller biträdesförordnanden är att den "normala" utredningsprocessen som den en gång var tänkt (dvs. utredning på sluss) aldrig getts tillfälle att fungera på grund av inresefrekvensen. Av en sökande föreslaget biträde vid inresan har påtagligt ofta inte "matchat" vad gäller sökandens förläggningsdestination. Av naturliga skäl fungerar inte alltid en Stockholmsadvokat bäst vad gäller förläggningar på avlägsen ort. Byråns ambitioner är naturligtvis av flera skäl att förordna biträden som bäst och resursmässigt fördelaktigast kontinuerligt kan främja klientens intressen, varvid närbelägenhet mellan klient och biträde är en aspekt att inte helt bortse från.

Vad gäller särskilt Asylbyrå Öst så har ett förfarande med s.k. skriftligt utredande pågått sedan en längre tid tillbaka. Erfarenheterna härav har i stort varit positiva och ambitionen har varit att få till stånd en dylik skrivning i så nära anslutning som möjligt till inresa (och grundutredning). Det praktiska biträdesförordnandet har då av tidsmässiga skäl ofta fått anstå en kort tid och tills dess skrivningsförfarandet hunnit slutföras. Något behov eller önskemål om biträde redan på detta tidiga stadium har sällan eller aldrig aktualiserats vare sig från klient eller biträdeshåll.

Som ovan angivits finns i praktiken ett flertal faktorer som beträffande en del kategorier av sökande eller eljest vid enstaka fall motiverar eller nödvändiggör ett avvikande från den annars förhärskande och tillämpade huvudregeln angående förordnanden. Det är därför inte korrekt av anmälaren att påstå att biträdesförordnanden inte sker förrän "komplett" asylutredning ägt rum. Från den enskilde och åberopade handläggarens sida har heller aldrig åsyftats något annat, varvid i detta sammanhang bör tilläggas att byrån självfallet ser biträdesnärvaro vid muntlig handläggning som något naturligt och självklart. Att åberopade fall i något hänseende kan brista i nämnda hänseenden finner byrån beklagligt men utgör i så fall endast undantag från gängse rutiner.

I remissvaret anförde överdirektören Per-Erik Nilsson bl.a. följande.

Till vad Asylbyrå Öst sålunda anfört vill SIV foga några allmänna synpunkter.

Vad ämbetet skrev i beslut 1991-06-12 (dnr 2516-1990) fick SIV att göra de ändringar i föreskrifterna i aktuellt hänseende, som framgår av en jämförelse mellan det material som bifogats anmälan och det utdrag ur SIV:s handbok som bifogades SIV:s yttrande i det nämnda ärendet. Det kan tilläggas att föreskrifterna i den nya lydelsen kommer att inarbetas i handboken.

Den som sålunda tar del av föreskrifterna sådana de lyder idag kommer att finna att SIV:s strävan är att förordna biträde så snart grundutredningen/asylansökningen kommit in till SIV; det förutsätts då givetvis att omständigheterna inte är sådana att behov av biträde saknas (42 § Rättshj.L.). Av lätt insedda skäl är det inte möjligt att

hålla fixa tider i den hanteringen; såväl antalet ärenden som skall behandlas som förhållandena i de enskilda fallen skulle göra en sådan ordning till en teoretisk modell med liten eller ingen förankring i verkligheten. SIV vill hävda att verket i praktiken generellt sett hanterar dessa frågor med den skyndsamhet som rättssäkerhet och lagstiftning förutsätter. Det kan tilläggas att SIV i årets anslagsframställan väcker frågan om inte erfarenheterna av dagens ordning för utseende av offentligt biträde motiverar en översyn av reglerna särskilt vad gäller behovet av och tidpunkten för förordnande.

Det är en självklarhet såväl att förordnat biträde skall ges tillfälle att — och helst också — närvara vid muntlig handläggning som att 17 § förvaltningslagen skall iakttas i umgänget mellan verk och biträde/sökande.

De avsteg i de nämnda hänseenden som har förekommit kan, om inte ursäktas så väl förklaras av att misstag är svåra att undvika när antalet ärenden som skall handläggas når de volymer som de för SIV:s del gjort under långa perioder. I övrigt har SIV ingen kommentar till anmälarens något svepande anklagelser i de angivna delarna.

Kjell Jönsson inkom därefter med yttrande över remissvaret till vilket han fogade bl.a. en skrivelse från SIV, Asylbyrå Öst, av vilken det framgår "att sektion 2 på Asylbyrå Öst av praxis inte förordnar biträde förrän personerna ifråga är utredda". I yttrandet samt i ytterligare skrivelser redogjorde han dessutom för ett antal ärenden där den av honom kritiserade handläggningen förekommit (SIV:s dossnr 6-772754, 6-772749, 6-488173, 6-489293 samt 6-432474). Av hans redogörelse framgick att förordnande av offentligt biträde i de fyra förstnämnda ärendena skett cirka tre månader efter det att ansökan om rättshjälp genom offentligt biträde ingetts och efter det att de av polismyndigheter gjorda grundutredningarna kompletterats, i två av ärendena med skriftliga berättelser och muntliga förhör och i de två andra med muntliga förhör, vid Asylbyrå Öst. I det sistnämnda ärendet hade offentligt biträde förordnats cirka ett år efter det att den asylsökande avgett en skriftlig berättelse och sedan flera muntliga förhör hållits. Kjell Jönsson anförde vidare att SIV i flera fall negligerat hans begäran att, oavsett biträdesfrågan, såsom ombud få del av handlingar och upplysningar samt underrättas om muntliga utredningar som skulle äga rum. Slutligen redogjorde han för en skriftväxling med SIV angående möjligheten för det offentliga biträdet att närvara vid muntlig utredning. Han konstaterade därvid att SIV intagit den ståndpunkten att det är omöjligt för den enskilde handläggaren att i varje ärende ta kontakt med förordnat biträde för att tillsammans med denne bestämma när en muntlig utredning skall hållas, vilket innebär en betydande risk för att rätten till biträdes närvaro under muntlig handläggning blir illusorisk.

Ärendet remitterades härefter till SIV för förnyat yttrande. Överdirektören Per-Erik Nilsson anförde i remissvaret bl.a. följande.

Statens invandrarverk (SIV) yttrade sig i augusti 1993 över en anmälan från Jönsson vari denne ifrågasatte om tjänstemän inom SIV (asylbyrån Öst — ABÖ) till alla delar iakttog reglerna när det gällde förordnande av biträde i utlänningsärenden. Jönsson kommenterade i två skrivelser till ämbetet vad SIV sålunda anfört och vidgade sin kritik till att gälla

dels ett ytterligare fall av sent biträdesförordnande, dels biträdets i ett givet fall bristande möjligheter att närvara vid muntlig handläggning i ett ärende.

Ämbetet har i en ny remiss begärt att SIV skall — efter utredning — yttra sig över vad Jönsson senast har anfört. SIV, som ber om överseende med att svaret på remissen dröjt, vill till nu aktuella ärendena göra dessa kommentarer; verket har vid ett flertal tillfällen redogjort för sin allmänna uppfattning i frågan när och hur biträde allmänt sett skall/bör förordnas och finner därför ingen anledning att här ytterligare utveckla det temat.

I skrivelserna 1994-01-17 klagar Jönsson på att en asylsökande fick offentligt biträde (= han själv) först ett år efter ankomsten hit och efter det att han lämnat sin skriftliga berättelse och två — kompletterande — förhör därefter hållits. I den mån Jönsson menar att biträde skall/bör förordnas redan innan asylanten lämnat sin skriftliga berättelse, så vill verket nog påstå att generellt tillämpa en sådan rutin varken är sakligt motiverad eller ekonomiskt försvarbar. Är berättelsen ofullständig eller brister den annars i "kvalitet" blir det givetvis aktuellt med ett kompletterande förhör. Det kan knappast vara rimligt eller riktigt att enbart det förhållandet att asylanten muntligen skall fullständiga sin berättelse gör ett förordnande av biträde nödvändigt; vad förhöret syftar till är ju att ge beslutsmyndighet det underlag den behöver för att kunna ta ställning till om det saknas behov av biträde; görs inte det skall biträde författningsenligt förordnas. Verket kan inte heller i detta sammanhang underlåta att påpeka att det kostnadsansvar det har i förening med det förhållandet att det först i ett, i förhållande till nu nämnda "aktiviteter" senare skede blir klart var asylanten — på förläggning eller annorstädes — skall vänta på verkets beslut givetvis är omständigheter av betydelse i sammanhanget; att förordna ett biträde från Stockholm för den asylant som placeras i Svappavara är knappast författningsmässigt försvarbart! Vad nu har sagts innebär givetvis inte ett ställningstagande till frågan om det var motiverat att dröja med biträdesförordnandet så länge som skedde i det påtalade fallet.

När det gäller frågan om ett biträdes möjligheter att närvara vid en muntlig handläggning — eller, om man så vill, hans eller hennes möjligheter att påverka handläggningsdag och tid — vill verket hänvisa till vad aktuella asylbyrån har haft att säga i saken; detta återges i det följande.

"— Verket har tidigare uttalat att det för verket är en självklarhet att offentliga biträden skall ges tillfälle — och helst också — närvara vid muntlig utredning. I många fall sker också en sådan närvaro. Praktiska erfarenheter säger dock att många biträden har andra arbetsmetoder och ofta anser att deras personliga närvaro inte är behövlig under själva utredningsfasen. Vilka metoder som biträdena härvidlag begagnar sig av anser sig byrån inte vilja/kunna påverka. Judiciellt är en utredningsmässig närvaro som sådan från biträdets sida inte legalt föreskriven. Verket ser som sin uppgift att bereda det utsedda biträdet möjlighet att närvara vid utredandet. Detta kan tillgodoses genom att byrån i god tid före det muntliga utredningstillfället per brev meddelar det offentliga biträdet tidpunkten för utredningen.

Vad som därvid kan anses som "god tid" kan alltid diskuteras. Vid brådskande ärenden kan denna tid sättas ut till blott någon eller några enstaka dagar, t.ex. förvarsärenden, skyndsamma ärenden rörande omedelbar verkställighet. Dylika korta varseltider är dock till antalet sällsynta och brukar byrån i dessa fall regelmässigt ta personlig kontakt med biträdet för diskussion kring lämplig tidpunkt för utredande. Vad

gäller de mera normala och frekventa ärendena — och där biträdet erhåller åtminstone 10—14 dagars varseltid — finns även andra aspekter att beakta än vad adv Jönsson vill låta påskina.

Enbart på Asylbyrån Öst processades under bå 93/94 (t o m april) drygt 19.000 grundärenden. Därutöver tillkommer andra ärendekategorier varav blott de s k NUT:arna uppgick till 2.700 under samma tid. Biträdesförordnandena uppgick under nämnda tid till uppskattningsvis ca 6.000! Några liknande exempel vad gäller frekvens torde knappast förekomma inom statsförvaltningen!! Det säger sig självt att det ter sig närmast omöjligt att i varje enskilt ärende ta personlig kontakt med offentliga biträdet för att med detta avhandla en möjlig framtida tid för inställelse. Till detta kommer att verket ständigt utsätts för påpekanden att handläggningstiderna är för långa — och att verket på allt sätt måtte försöka nedbringa dessa. Upplysningsvis kan i detta sammanhang anföras att enligt verksdirektiv handläggningstiderna från den 1 april 1994 skall nedbringas ytterligare med målsättningen att avlägsnandeärenden inte skall få ta längre tid än två månader från ansökningsdatumet. Helt uppenbart kan utifrån givna arbetspremisser därvid byrån inte tillåta sig att i mångtusenden fall gå in på närmare diskussioner med varje biträde om för denne bäst passande tidpunkt för utredande. — — —

I detta sammanhang bör nämnas även andra och planeringsmässigt mycket väsentliga faktorer som verket förutsätts beakta nämligen att verkets utredning/beslutskapacitet används på effektivast tänkbara sätt och inte minst att utredningarna regelmässigt måste ske genom begagnande av en tolk. På många språk är tolkbristen betydande och tolkens närvaro måste planeras noga i förväg och med iakttagande av ett rationellt utnyttjande på grund av kostnadsaspekterna.

För ett effektivt resursanvändande krävs alltså en samordning i det utredningsmässiga förfarandet över ett betydligt bredare och djupare fält än vad Jönsson lättsamt framför och ej heller har ansvar för. —"

Något att anföra härutöver har verket inte.

Kjell Jönsson kommenterade remissvaret varvid han bl.a. påpekade följande. Vid den tidpunkt då SIV kommer fram till att biträde skall förordnas är myndighetens hela asylutredning redan gjord; utan insyn, medverkan och kontroll av biträdet. Enligt hans uppfattning brister det ofta i myndigheternas dokumentation av vad som förekommit vid muntliga utredningar. När han själv varit närvarande har han så gott som alltid kunnat konstatera allvarliga missförstånd eller ofullständigheter. Utredningarna tas regelmässigt inte upp på band, varför det också är mycket svårt eller omöjligt att få tillförlitliga besked om vad som egentligen förekommit, t.ex. då sökanden uppger att han blivit missförstådd. Ändringar och tillägg som görs från den sökande och hans biträde efter SIV:s utredning betraktas ofta som "upptrappningar" av asylberättelsen. Biträdets förklaringar används ibland emot den sökande. Förklaringarna sägs vara förändringar som gör att tillförlitligheten i utsagorna minskat på ett avgörande sätt.

Enligt 41 § 5 rättshjälpslagen (1972:429), RhjL, beviljas rättshjälp genom offentligt biträde i ärenden angående avvisning enligt utlänningslagen (1989:529), UtlL, dock inte hos polismyndighet, såvida inte utlänningen enligt 6 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen hållits i förvar längre än tre dagar.

I 4 kap. 4 § UtlL anges i vilka fall SIV som första instans handlägger ärenden om avvisning. Detta gäller bl.a. i de fall en utlänning ansöker om asyl här. Av 43 § RhjL framgår bl.a. att rättshjälp beviljas och biträde förordnas av den myndighet som handlägger målet eller ärendet samt vidare att en ansökan om rättshjälp skall ges in till den handläggande myndigheten.

Av 42 § RhjL framgår att rättshjälp genom offentligt biträde skall beviljas om det inte kan antas att behov av biträde saknas. Bestämmelsen innebär att det föreligger en presumtion för rättshjälp genom offentligt biträde i de fall som anges i 41 §. I fråga om utlänningsärenden infördes denna presumtionsregel den 1 juli 1978 (SFS 1978:363). I prop. 1977/78:90, s. 67, uttalades då bl.a. följande.

Huvudprincipen bör vara att ingen — utom såvitt gäller de avvisningar som utan längre frihetsberövanden beslutas av polisen — skall kunna avlägsnas ur riket utan att ha erbjudits bistånd av ett offentligt biträde. Erbjudandet bör ske så snart man börjar sätta ifråga att utlänningen skall avlägsnas. Görs den bedömningen, som ofta är fallet, av polismyndigheten, bör utlänningen redan på detta stadium erbjudas offentligt biträde. — — — Framstår det som klart att utlänningen skall få stanna bör biträde inte utses. Förhållandena kan även annars undantagsvis vara sådana att något behov av biträde inte föreligger. I sådana fall skall biträde inte heller förordnas. Så kan vara fallet om det är uppenbart att någon grund för uppehållstillstånd inte föreligger och att hinder inte finns mot förpassning till hemlandet.

I förarbetena till UtlL (prop. 1988/89:86, s. 134 f.) framhålls att utgångspunkten även fortsättningsvis bör vara den som kommit till uttryck i proposition 1977/78:90, att ingen skall kunna avlägsnas ur riket utan att ha erbjudits bistånd av ett offentligt biträde. Det anges att behov av biträde kommer att föreligga i flertalet av de avvisnings- och utvisningsärenden som skall prövas av SIV i första instans samt att presumtionsregeln i 42 § RhjL således fortfarande kommer att avspegla det faktiska behovet av biträde. I vilka fall offentligt biträde skall förordnas får liksom hittills bli en fråga om tillämpningen i det enskilda fallet. Vidare uttalas att rätt till biträde i princip föreligger redan under polisutredningen utom i de fall där polismyndigheten själv har att besluta om avvisning och utlänningen inte hålls i förvar eller har hållits i förvar mindre än tre dygn. Därutöver anmärks att viss utredning i regel måste göras innan det kan avgöras om biträde skall förordnas.

SIV har i en s.k. TOM-föreskrift nr 7/9, utfärdad den 13 juli 1992, lämnat föreskrifter om offentligt biträde i avlägsnandeärenden. Under rubriken "Ärendegången" anges att behovet av offentligt biträde skall prövas av den asylbyrå som skall handlägga ärendet så snart det har anhängiggjorts och tillräckligt beslutsunderlag finns. Vidare anges att utgångspunkten i huvuddelen av ärendena, de s.k. långa ärendena, är att behov av biträde föreligger, varför grundutredningen/asylansökningen normalt bör kunna utgöra beslutsunderlag för förordnande. Enligt föreskrifterna skall biträdet ges möjlighet att ta del av översättning av den skriftliga berättelsen så snart det är möjligt och i rimlig tid före det den kompletterande muntliga utredningen genomförs. Det offentliga biträdet skall ges tillfälle att delta vid muntlig kompletterande utredning eller muntlig handläggning. Av föreskrifterna framgår även att denna ordning kan behöva modifieras på lämpligt sätt i vissa angivna särskilda fall, bl.a. vid en extremt överbelastad mottagningsapparat, då skriftlig berättelse inte sker eller då kompletterande muntlig utredning inte genomförs.

Beträffande frågan om tidpunkten för SIV:s ställningstagande till de asylsökandes behov av biträde visar utredningen i ärendet att en sådan bedömning inte görs förrän den s.k. grundutredningen kompletterats med ytterligare utredning, skriftlig eller muntlig. I de av Kjell Jönsson angivna ärendena synes kompletta asylutredningar ha skett innan frågan om biträdesförordnande tagits upp. I fyra av de angivna ärendena har SIV dröjt cirka tre månader med att ta ställning till en framställd begäran om förordnande av offentligt biträde.

Riksrevisionsverket har i en rapport, RRV 1994:20 Hanteringen av asylärenden, konstaterat att en grundutredning som enda beslutsunderlag i biståndsprövningen av flera asylbyråer numera bedöms som otillräckligt och att alla asylbyråer utom Asylbyrå Öst i regel förordnar biträdet efter det att asylutredningen är gjord. I rapporten har vidare angetts att endast en byrå regelmässigt förordnar biträdet innan det muntliga förhöret genomförs och ger biträdet en möjlighet att delta vid förhöret.

Jag har i ett tidigare ärende angående SIV:s handläggning av ansökningar om rättshjälp genom offentligt biträde i asylärenden, dnr 2516-1990, anfört att det är av väsentlig betydelse för den enskilde att i sådana ärenden ha tillgång till rättshjälp under utredningen. Jag är medveten om att det i de fall grundutredningen inte utgör tillräckligt underlag för en bedömning av behovet av biträde måste ske en viss komplettering av utredningen, men det är enligt min uppfattning i högsta grad otillfredsställande att ett ställningstagande görs först sedan asylutredningen är klar. Förutom den tidsvinst som det kan innebära att biträdet kan sätta sig in i ärendet från början och under utredningens gång begära eventuella kompletteringar, kan man enligt min mening inte bortse från riskerna för att de av Kjell Jönsson påpekade konsekvenserna uppstår om ändringar och tillägg görs efter SIV:s utredning. Att sådant förekommer har jag kunnat konstatera i ett

annat ärende mot SIV rörande beslutsmotiveringar, dnr 2098-1991, där SIV i ett beslut om avslag på en asylansökan ifrågasatt de asylsökandes trovärdighet på grund av att skäl som inte åberopats i SIV:s utredning angetts i den av biträdet initierade kompletterande utredningen. Därutöver bör stor hänsyn tas till det behov av stöd och hjälp som de flesta asylsökande torde ha inför och under en asylutredning, ett behov som förmodligen bäst tillgodoses genom att den asylsökande får ett rättsligt biträde som är insatt i utlänningslagstiftningen.

Det är under inga förhållanden acceptabelt att det dröjer flera månader innan SIV tar ställning till ett framställt yrkande om förordnande av offentligt biträde. Ett sådant yrkande skall behandlas skyndsamt.

Jag är således mycket kritisk mot SIV:s handläggning av förordnanden av offentligt biträde och jag konstaterar att den inte synes överensstämma med verkets egna föreskrifter. Jag förutsätter att SIV ser över den praxis som gäller och vidtar åtgärder för att förhindra dröjsmål med prövning av yrkanden om förordnande av biträde. Jag avser att vid kommande inspektioner av SIV kontrollera efterlevnaden av nu aktuella bestämmelser.

Det av Kjell Jönsson redovisade ärendet där han i egenskap av ombud inte fått underrättelse om muntlig handläggning ger inte anledning att anta annat än att denna underlåtenhet berott på ett förbiseende. Inte heller utredningen i övrigt ger stöd för någon kritik mot verket i detta avseende.

Angående frågan om ett biträdes möjligheter att närvara vid en muntlig handläggning delar jag, av skäl som anförts av SIV, verkets uppfattning att det bör vara tillräckligt att biträdet i god tid före det muntliga utredningstillfället underrättas om tidpunkten för detta. Jag förutsätter dock givetvis att verket så långt möjligt tillgodoser biträdets önskemål i fråga om tidpunkt för handläggning.

## Husrannsakan enligt 20 § polislagen i Alsike kloster för eftersökande av utlänningar

(Dnr 4240-1993)

I ett beslut den 28 februari 1995 anförde *JO Pennlöv* följande.

### Anmälan

Roland Nilsson har klagat på polismyndighetens ingripande i Alsike kloster den 24 november 1993.

### Utredning

Polismyndighetens handlingar beträffande ingripandet har lånats in och granskats. Härefter har ärendet remitterats till Polismyndigheten i Uppsala för upplysningar och yttrande angående bakgrunden till ingripandet samt dess genomförande. I svar den 11 januari 1994 har länspolismästaren Lars Nylén anfört bl.a. följande.

Våren 1993 kritiserades polisväsendet för passivitet när det gällde att verkställa lagakraftvunna beslut om avlägsnanden i utlänningsärenden. Det föranledde regeringen att 1993-06-03 (JD 93-2236) besluta om särskilda satsningar och att avsätta betydande medel för avarbetning av ärendebalanserna fram till årets slut. För samordning av verksamheten gav länspolismästaren i Uppsala 1993-06-28 (Lst dnr 83-441-93) vissa riktlinjer för verksamheten i länet. Därvid uttalades att arbetet med verkställigheterna i länet fordrade extra känsla. Senare beslutade länspolismästaren att de fördjupade utlänningskontrollerna skulle förberedas av en särskild kommission med representanter för polismyndigheterna i länet och ledas av polischefspersonal som för varje tillfälle utsågs av länspolismästaren. 1993-09-10 fick biträdande länspolismästaren Björn Nordin i uppdrag att ansvara för den sålunda samordnade verksamheten.

Under november 1993 inkom till polismyndigheten flera informationer om att ett förhållandevis stort antal utlänningar gömdes undan i Alsike hos Helgeandssystrarna. Synnerlig anledning uppkom att en till namnet känd och efterspanad person uppehöll sig på platsen. Det föranledde polismyndigheten att planera och besluta om ingripande hos Helgeandssystrarna i Alsike. I skriftligt beslut om husrannsakan jml 20 § polislagen gavs samtidigt direktiv om att skrivelse 1990-06-20 (PBI-779-0488/90) från Rikspolisstyrelsen om ingripande i kyrkolokaler skulle iakttas. Muntliga kompletterande direktiv gavs dels till polisinsatschefen, dels till avdelad personal vid utsättningen. Direktiv gavs om att särskild helgd skulle visas kapellet i huvudbyggnaden. Beträffande övriga utrymmen gavs inte några särskilda restriktioner. Direktiv gavs även om att barnfamiljer skulle visas särskild hänsyn.

Polispersonalen anlände till Alsike den aktuella dagen kl. 09.00. Åtta civila poliser gick därvid in i huvudbyggnaden och två gick in i annexet. Polisinsatschefen sökte kontakt med syster Marianne och informerade henne om polisens ärende, varvid hon omedelbart uppmanade samtliga utlänningar att låsa in sig. Samtidigt tillkallade hon lokala media och riksmedia. Det föranledde omedelbart ett omfattande mediauppbåd. Medan polisen av integritetshänsyn försökte begränsa medias tillträde genom s.k. mediapoolning, medgav och krävde systrarna full frihet för media att röra sig i lokalerna. Det definitiva uppbrottets vanligen upprörda stämning förvärrades därigenom.

En av utlänningarna i annexet hotade skära sig med kniv vilket gjorde att polispersonal i uniform som hållits i reserv på långt avstånd från Alsike kallades fram. Andra utlänningar slog sönder fönster, förmodligen också i syfte att åsamka sig skador. Det upprörda i situationen trappades upp och polispersonal tillfördes i syfte att bibehålla en så lugn situation som möjligt.

Utlänningar som anträffades på platsen och inte hade låst in sig fördes till en civil buss som tagits till platsen. Där gjordes en första individuell förmansprövning av en för uppgiften särskilt avdelad polisintendent och en notarie med lång erfarenhet av verkställighetsärenden. Därvid beslutades om omhändertagande alt. hämtning av 21 personer med stöd av 11 och 14 § polislagen alt. 5 kap. 6 § utlänningslagen. Vid fortsatt handläggning på polishuset i Uppsala kl. 10.30, där en annan polisintendent ansvarade för fortsättningen av frihetsberövandena och kontakter med andra berörda polismyndigheter, kunde det konstateras att samtliga omhändertagna var efterlysta och skulle avlägsnas ur landet med stöd av utlänningslagen. Flera hade fått sina ansökningar prövade i omgångar och lagakraftvunna avlägsnandebeslut förelåg betr. samtliga.

I byggnaderna i Alsike vistades under begränsade förhållanden ett alltför stort antal människor. Såväl de hygieniska som de brandsäkerhetsmässiga förhållandena på platsen ifrågasattes.

Beträffande de utlänningar som låst in sig gavs order från länspolismästaren att någon uppbrytning av dörrar inte skulle ske utan övertalningsförsök göras. Så småningom medverkade en av systrarna till att namn utlämnades på de inlåsta personerna varvid kontroll per telefon skedde mot utlänningsakterna i syfte att minimera ingripandet. Det visade sig att näst intill alla var efterlysta i utlänningsärenden. På platsen fanns även polisläkare.

Kl. 15.45, d.v.s. efter cirka sju timmar och omfattande övertalningsförsök, beslutade biträdande länspolismästaren att av de inlåsta skulle barnfamiljerna som alternativ få stanna kvar i Alsike medan de sex ensamma männen skulle omhändertas med stöd av polislagen och förvar med stöd av utlänningslagen bedömas. Efter ytterligare misslyckade övertalningsförsök fick polispersonalen nycklar till de låsta dörrarna av systrarna. Låsen visade sig då förstörda, varför några av dörrarna efter samråd med en av systrarna trycktes upp med hjälp av kroppskrafter. Dörrarna var barrikaderade med möbler och gick sönder då barrikaderna skulle föras undan. En man, som emellertid inte eftersöktes, angrep därvid polismännen med ett skyffeljärn och en polisman fick lättare skador. Polismyndigheten erbjöd sig påföljande dag att ersätta de skadade dörrarna. Erbjudandet har hittills inte utnyttjats.

I polishuset i Uppsala omprövades frågorna om frihetsberövanden efter det att de medfördas och omhändertagnas akter konsulterats och samråd skett med andra berörda polismyndigheter. Några återfördes till Alsike med beslut om uppsikt, andra fick kvarstanna i förvar. Därefter förklarades insatsen avslutad.

Polismyndigheten avger följande

*Yttrande*

Frågan om polisens möjligheter att ingripa i kyrkolokaler och i liknande utrymmen har behandlats utförligt år 1989 i en proposition om vissa tvångsmedel (prop. 1988/89:124 s. 59 ff) och i riksdagen den 1 juli 1989 (skrivelse 1988/89: 313).

Enligt gällande lagstiftning ges inga särskilda restriktioner för polisingripanden i kyrko- eller klosterlokaler. Således gäller polislagens bestämmelser för en sådan insats som den i Alsike. Bestämmelserna i 8 och 20 § polislagen är därvid särskilt aktuella.

Hänsyn skall inom ramen för proportionalitetsprincipen tas till kyrko- och klosterlokalers helgd, kyrkofrid, vid eftersökandet av personer i sådana lokaler. Helgden avsåg enligt den kanoniska rätten, som gällde i Sverige före reformationen 1593 och som nu aktualiserats i och med att en svensk klostertradition åter upprättats i Sverige i slutet av 1980-talet, kyrkorummens heliga föremål och platsen för de heliga handlingarna. De svenska landskapslagarna gav på sin tid förhöjt straffskydd för kyrkofridsbrott i syfte att skydda kyrkobesökaren under färden till och från kyrkan och i kyrkan. Den senare delen skyddas alltjämt i gällande svensk lag, 16 kap. 4 § brottsbalken och lagen om allmänna sammankomster.

I Alsike hade Helgeandssystrarna långt före insatsen på väl synlig plats satt upp en skylt med texten "Alsike kloster är fristad för flyktingar i nöd". På skylten hänvisades till två bibelord, I MOS. 4:15 och MATT. 25:35.

För polisens del gäller den viktiga bestämmelsen att "den offentliga makten utövas under lagarna" (1 kap. 1 § 3 st Regeringsformen).

I svensk lag finns för närvarande inte infört några fristäder/frizoner där polisingripanden över huvud taget inte får ske. Uppfattningen bekräftades av justitieministern vid svar på enkel fråga i riksdagen den 7 december 1993 (Fråga 1993/94:256, 93-4584).

Från kyrkligt håll ser man den önskvärda s.k. kyrkoasylen som ett temporärt skydd och rådrum. Mot den bakgrunden bör det noteras att de utländska familjer som alltjämt finns kvar i Alsike under uppsikt jml utlänningslagen ankom till Sverige under perioden september 1990—oktober 1991. Flera familjer har vistats i Alsike i över ett år. Samtliga har fått sina ansökningar prövade först av Statens invandrarverk och efter överklagande av Utlänningsnämnden. Några har därefter gjort upp till tre nya ansökningar.

Vad först gäller den aktuella insatsen i sig vill polismyndigheten framföra att planeringen och förberedelserna genomfördes på ett seriöst sätt. Då god tid stod till förfogande borde polismyndighetens chef i anslutning till en principföredragning ha initierat en längre gående operativ bedömning och en mer utvecklad alternativjämförelse enligt principerna för övergripande operativ polisledning vid särskild händelse.

Polismyndigheten delar till fullo kravet på försiktighet och hänsyn vid ingripande i kyrko- och klosterlokal. Det var också den ansvarige polischefens klara besked att kapellet i Alsike inte skulle beträdas. Någon insats riktades inte heller mot kapellet. Församlingskyrkan på en angränsande fastighet i Alsike har, även om den figurerat flitigt i TV-reportagen, över huvud taget inte berörts av insatsen i Alsike.

Polisens ambition att visa de eftersökta utlänningarna hänsyn spolierades fullständigt av den frikostighet med vilken Helgeandssystrarna inbjöd, tog emot och informerade mediauppbådet. Polisens försök att styra detta mot bakgrund av diskretionskraven i 17 § polislagen saboterades fullständigt av systrarna. Deras syfte var istället att åstadkomma största möjliga mediauppmärksamhet. Polismyndigheten noterar att det är en synnerligen grannlaga uppgift att matcha mediainsynen i en sådan situation. Samtidigt måste polismyndigheten ifrågasätta medias sätt att tillämpa sina egna etiska regler i en för enskilda människor så känslig och utsatt situation som den här aktuella. Polismyndigheten noterar, särskilt med instämmande från Alsike över vad som senare meddelats om kulturellt annorlunda beteende i krissituationer hos vissa grupper av annat etniskt ursprung än det västeuropeiska, att flera berörda utlänningar i Alsike reagerat kraftfullt inför media på ett sätt som uteblir om media inte är närvarande. Det media många gånger uppfattar som dramatiska scener, är således delvis utslag av "uppspel" inför media, delvis ett kulturellt annorlunda beteende, delvis upprördhet och förtvivlan i en definitiv situation där uppbrottet framstår som klart efter många år blandat av hopp och tvivel. Det är då också ofrånkomligt, men i hög grad påfrestande, att polispersonalen och polismyndigheten i verkställighetsögonblicket får motta en mängd upplagrade känslomässiga reaktioner. Å andra sidan är detta inget unikt förhållande i polisverksamheten. Det förekommer även i andra handräckningsuppgifter.

Riksdagens utgångspunkt, som den kom till uttryck 1989, att ansvariga för kyrkolokalerna bör kunna medverka genom att förmedla kontakter med de som eftersöks så att ingripandena kan genomföras på ett godtagbart sätt är enligt polismyndighetens erfarenhet riktig i vissa fall, men inte i andra. Dessutom finns de som hävdar att församlingarna själva måste respektera kyrkoasylen och inte tvinga någon att lämna kyrkan.

En viktig omständighet för Alsikeinsatsens förlopp var utan tvekan syster Mariannes uppmaning till de eftersökta att låsa in sig. I det

sammanhanget vill polismyndigheten bara visa på att polisinsatschefens inledande syfte var att med civil personal säkerställa platsen och själv inleda samtal med systrarna om det fortsatta tillvägagångssättet. Fortsättningen styrdes dock av systrarna till en barrikaderad situation där polisens övertalningsinsatser pågick i många timmar — på slutet även med hjälp av systrarna.

Det är naturligtvis enkelt att mena att polisen har andra "mer angelägna och mer förtroendeskapande uppgifter att sysselsätta sig med än att ge sig på ett antal nunnor". Man kan naturligtvis ha ett sådant synsätt, men i detta ärende blir ändå de principiella frågorna de viktigaste — statens förhållande till kyrkan och hur den demokratiska rättsordningen bör hävdas. Sedan riksdagsbehandlingen 1989 har frågeställningarna ökat i vidd då antalet religionssamfund, kristna och icke-kristna, ökat i Sverige och helt nya typer av kyrkolokaler med angränsande serviceanläggningar dykt upp här och var i landet. Religiösa sammanslutningar får i Sverige dessutom bildas fritt.

Slutligen vill polismyndigheten, som i saken haft samråd med Svenska kyrkan och dess högste företrädare i Uppsala, uttala att det vore starkt önskvärt med en ökad samordning mellan statens och kyrkans definition av kyrkorumsbegreppet och sättet för hur detta begrepp manifesteras i relation också till kloster och församlingsgårdar etc.

En lagstadgad kyrkofrid grundad på det heliga rummets okränkbarhet måste, såvitt polismyndigheten förstår, ha generell tillämpning i förhållande till statens verkställande organ och inte bara gälla periodvis i fråga om flyktingar och asylsökande. Frågeställningen är således av mycket stor principiell betydelse.

Syster Marianne och Maria Wikberg har på eget initiativ inkommit med yttranden i ärendet.

Ärendet har den 23 september 1994 remitterats på nytt till Polismyndigheten i Uppsala för yttrande i enlighet med en till remissen fogad bilaga. I remissen angavs att yttrandet även borde avse syster Mariannes uppgift att en utlänning anträffades i sakristian innanför kapellet, att de barrikaderade dörrarna slogs in med verktyg samt uppgiften angående tillvägagångssättet vid visiteringen av en utlänning på polisstationen i Uppsala. Vidare borde polismyndigheten enligt remissen yttra sig över vad Maria Wikberg i en skrift anfört angående ingripandet i Alsike.

Av den till remissen fogade bilagan framgår följande.

1. Ett beslut om personell husrannsakan med stöd av 20 § polislagen (1984:387) får endast avse viss bestämd person. För att man skall få söka efter denne hos någon annan än honom själv krävs, enligt nämnda lagrum, att det finns synnerliga skäl att anta att han uppehåller sig där.

I det här aktuella fallet gjorde polismyndigheten den bedömningen att dessa krav var uppfyllda endast ifråga om en person. Av vad som upplysts om planeringen av insatsen framgår emellertid att polismyndigheten hade förberett sig för att kunna omhänderta fler personer. Syftet med aktionen synes således inte enbart ha varit att söka efter den i beslutet om husrannsakan namngivna personen utan också att allmänt söka efter flyktingar avseende vilka det förelåg verkställbara avvisningsbeslut.

Polismyndigheten bör redovisa sina överväganden i det nu angivna hänseendet och därvid även redogöra för sin syn på tillämpningen av ändamålsprincipen i det nu aktuella sammanhanget (jfr JO 1990/91 s. 63).

2. Ett omhändertagandebeslut fattat av en enskild polisman med stöd av 11 § polislagen är en interimistisk åtgärd som har som grundläggande förutsättning att det inte finns någon behörig företrädare för polismyndigheten som tillräckligt snabbt kan fatta ett beslut på dennas vägnar med stöd av i detta fall utlänningslagen (1989:529).

Av utredningen framgår att det vid tillfället fanns en polisintendent på platsen, dvs. en befattningshavare som enligt 2 kap. 16 § första stycket 8 polisförordningen (1984:730) var behörig att på polismyndighetens vägnar fatta beslut om förvarstagande. Såvitt kan utläsas av polismyndighetens yttrande hade denna intendent emellertid inte till uppgift att fatta sådana beslut utan att endast göra en sådan förmansprövning som avses i 15 § polislagen, varefter erforderliga beslut enligt utlänningslagen synes ha fattats av en annan intendent sedan de omhändertagna personerna hade förts till polisstationen.

Polismyndigheten bör redogöra för sina överväganden i nu angivet hänseende.

3. Inför inbrytningen i de barrikaderade rummen på eftermiddagen hade polisen fått uppgift om namnen på alla de utlänningar som fanns i dessa och man hade därvid kunnat konstatera att så gott som alla var efterlysta på grund av beslut enligt utlänningslagen. Polismyndigheten torde senast vid detta tillfälle ha insett att den i husrannsakningsbeslutet angivna personen inte fanns i huset. Laga grund för att fortsätta husrannsakningen med stöd av detta beslut fanns då inte längre. Däremot förelåg förutsättningar för att fatta ett nytt beslut om husrannsakan för att eftersöka de vid detta tillfälle till namnet kända efterlysta personer som fanns i de barrikaderade rummen.

Vad beslutade biträdande länspolismästaren ifråga om frihetsberövande av de barrikaderade utlänningarna?

Fattades ett nytt beslut om husrannsakan inför inbrytningen i de barrikaderade rummen och i så fall av vem?

4. Vid det aktuella ingripandet fattades ett stort antal beslut med stöd av polislagen och utlänningslagen. Hur dokumenterades dessa beslut och själva utförandet av husrannsakningen/husrannsakningarna?

Länspolismästaren (Lars Nylén) har i förnyat yttrande den 21 oktober 1994 anfört bl.a. följande.

*1 Remissens omfattning och beredningen av yttrandet*

JO har, som polismyndigheten uppfattat remissen, infordrat yttrande över

1. Omständigheter i en beredningspromemoria upprättad vid JO.

Länspolismästaren har i detta avseende infordrat yttrande från biträdande länspolismästaren Björn Nordin. Björn Nordin hade 1993-09-10 (Pmynd dnr 127-3133-93) erhållit länsstyrelsens (genom beslut av

länspolismästaren) uppdrag att samordna verkställighetsärendena i länet enligt regeringens särskilda avarbetningsbeslut 1993-06-03. Av länsstyrelsens skrivelse 1993-06-28 (Lst dnr 83-441-93) framgår vissa direktiv för verksamhetens bedrivande. Blpme Björn Nordin ansvarade inom ramen för detta uppdrag för planeringen och den övergripande operativa ledningen av insatsen i Alsike. Björn Nordins yttrande 1994-10-18 framgår av *bilaga 1*. Till denna bilaga fogas PM 1994-10-18 från polisintendenten Kent Jansson rörande dennes uppgift i Alsike och erfarenheter, *bilaga 2*.

2. Tre särskilt utpekade uppgifter i en promemoria från syster Marianne (aktbilaga 18): a) anträffad utlänning i sakristian innanför kapellet, b) inslagning av barrikaderade dörrar med verktyg och c) visiteringen av en kvinna på polisstationen.

Förutom att infordra yttrande från ansvarig polischef har länspolismästaren via den regionala enheten för s.k. interna utredningar hållit förhör med närmast berörda polismän.

*Beträffande uppgift a)* hänvisas dels till vad som anförts i tidigare yttrande 1994-01-11 av polismyndigheten, dels till blpme Björn Nordins yttrande, dels till förhör med polisinsatschefen, polisinspektören Göte Bergqvist, *bilaga 3*, dels till förhör med kriminalinspektören Per-Arne Gelin, *bilaga 4*. Krinsp Per-Arne Gelin var den polisman som, enligt vad som kunnat utrönas, var närmast aktuella utrymmen.

*Beträffande uppgift b)* hänvisas dels till vad som anförts i tidigare yttrande 1994-01-11 av polismyndigheten om bl.a. länspolismästarens order, dels till blpme Björn Nordins yttrande, dels till förhör med polisinsatschefen, pinsp Göte Bergqvist, *bilaga 3*.

*Beträffande uppgift c)* hänvisas till förhör med för avvisiteringen ansvarig polisman, vakthavande befälet och polisinspektören Siv Forsberg, bilaga 5.

3. Maria Wikbergs uppgifter om ingripandet (aktbilaga 24).

Härvidlag hänvisas till PM av polisintendenten Kent Jansson, *bilaga 2*, skrivelse från polisinsatschefen, polisinspektören Göte Bergqvist, *bilaga 6*, samt skrivelse från kriminalinspektören Lillemor Gidlund, *bilaga 7*.

(*JO:s anm.* De av länspolismästaren åberopade bilagorna har uteslutits här).

## *2 Länspolismästarens yttrande*

### 2.1 Yttrande avseende JO:s beredningspromemoria

#### Inledning

De frågor beredningspromemorian väcker är av mycket central betydelse i polisens tvångsmedelsanvändning. Därför är det också väsentligt att beslutsfattare inom polisen är väl insatta i problemställningarna och har god förmåga att bedöma lägen och att tillämpa rättsreglerna i olika situationer, överraskande såväl som planlagda, samt att arbeta tillsammans i en insatsorganisation med flera beslutsnivåer vid s.k. särskilda händelser.

Mycket har gjorts och görs inom polisen för att öka kompetensen härvidlag i takt med att polisens rättsliga befogenheter på olika sätt klarläggs. Ändå ställs polisen då och då inför nya eller ändrade problemställningar som kan innebära svåra bedömningar och ställningstaganden. Inom Uppsalapolisen pågår fortlöpande ett samtal rörande den rättsliga regleringen av polisens befogenheter och omfattan-

de utbildningsresurser avsätts årligen för att vidmakthålla och utveckla kompetensen. Det sker genom deltagande i central utbildning, genom regional och lokal utbildning samt genom deltagande i seminarier, i projektarbeten och på andra sätt. Det är viktigt att fortsätta denna kompetensutveckling, ett arbete som aldrig blir färdigt.

Vad därefter gäller de i beredningspromemorian upptagna frågeställningarna kan följande anföras angående Alsikeinsatsen men också mer principiellt.

Punkt 1

I sin interna promemoria påpekar JO:s handläggare att det för *husrannsakan* jml. 20 § polislagen *hos någon annan än honom själv* fordras synnerliga skäl att anta att han uppehåller sig där. Påståendet är givetvis helt riktigt. Frågan är i vilken utsträckning en husrannsakan av det slag som skedde i Alsike är "hos annan än honom själv". Den frågan sysselsatte ansvarig polischef vid bedömningen av tvångsmedelsfrågan inför insatsen.

Följande utgångsvärden kan noteras. I Alsike har förvarats utlänningar under mycket lång tid. Utlänningar har kommit och gått, men många har också förblivit i Alsike under lång tid och fått Alsike som sin faktiska bostad i och med att de efter försvinnande utskrivits från Statens invandrarverks förläggningar, bl.a. i Uppsala län. Aktuella utlänningar hade i en del fall inte någon annan bostad i Sverige. Vissa av de berörda familjerna hade vid insatsen haft Alsike som bostad och hem i mer än ett år. Där fanns också barn som varit i Alsike från födseln.

Bostadssituationen i Alsike påminde till det yttre om det profana samhällets inackorderingshem eller bostadskollektiv. Den överfyllda situationen i Alsike, med 48 inhysta personer, innebar att hela det gamla skolhuset var fyllt med boende vilket därför hade utökats med ett annex. Det är oklart, men troligt, att de boende i Alsike kollektivt disponerade merparten av utrymmena. Det är oklart, men troligt, att dispositionen av de olika utrymmena kontinuerligt förändrades till följd av nytillkommande och avresande personer samt mer personliga aspekter i ett tätt och hårt ansträngt gemensamt boende. På flykt undan svensk invandrarpolitik och svensk polis var deras rörelsemöjligheter begränsade.

I de flesta situationer, vare sig det gäller husrannsakan enligt rättegångsbalken eller polislagen, berörs andra än den sökte av ingreppet, vilket har gjort att man för olika sammanboendesituationer mer och mer kommit att uppmärksamma skyddsvärda tredjemansintressen av olika slag. I kollektiva bostadssituationer uppkommer en risk för att många personer kan drabbas av det ingrepp i hemfriden som en husrannsakan beträffande viss eftersökt person innebär. Å andra sidan är detta till viss del en konsekvens av de mera kollektiva bostadsformerna. Åtgärden kan emellertid inte enbart för den skull bli att anse som efterforskning hos annan än den eftersökte. Däremot kan slutsatsen bli att åtgärden måste betraktas som mer omfattande.

Intressant är därvid att jämföra med bestämmelsen i 28 kap. 4 § rättegångsbalken. Där krävs rättens förordnande vid husrannsakan i fall av stor omfattning eller synnerlig olägenhet. Exempel i doktrinen på sådana situationer är husrannsakan på hotell och kontor. Dit bör givetvis också föras kyrkorum. Någon bestämmelse motsvarande RB 28:4 finns emellertid inte i polisrätten, utan beslutsbehörigheten ligger kvar på polismyndighet som alltså har att avgöra frågor om polisrättsliga husrannsakningar av stor omfattning och synnerlig olägenhet. Omständigheterna är faktorer att beakta i polismyndighetens intresseavvägning enligt de allmänna principerna för polisingripanden.

En betydligt svårare fråga att väga in i bedömandearbetet och som föranlett omfattande diskussioner efter insatsen är den juridiska betydelsen av att Alsike proklamerats som fristad och frågan om vad som i klostersammanhang bör likställas med kyrkorum. Inte minst har det definitionsarbete och det principiella och övergripande samtal som under ärkebiskopens ledning förts i Uppsala efter Alsikeinsatsen visat på att någon full klarhet, ej ens från kyrkans sida, tidigare förelegat i saken (jfr nedan, avsnitt 2.3). Olika uppfattningar föreligger hos kyrkan och det borgerliga samhället. Till saken hör givetvis regeringens och riksdagens inställning i frågan om eventuella frizoner i samhället. Se härom justitieutskottets betänkande 1988/89:JuU nr 25, sid 30 ff, riksdagens beslut den 1 juni 1989 (skrivelse 1988/89:313), justitieministerns svar på enkel fråga i riksdagen den 7 december 1993 med anledning av Alsikeinsatsen (fråga 1993/94:256. Justitiedepartementet 93-4584) samt justitieutskottets avstyrkande till motioner om införande av kyrkofrid för asylsökande (1993/94:JuU nr 19). Det är fortfarande inte helt lätt för en polismyndighet att avgöra hur tungt en ensidigt definierad fristad, eller på annat sätt eller av andra skäl ensidigt markerad exterritorialitet, ska väga i en juridisk bedömning. I ett straffprocessuellt sammanhang kan dock en sådan problemställning överlåtas till rätten för avgörande.

Snarare än att vara en husrannsakan hos annan än honom själv, var insatsen i Alsike en åtgärd som primärt avsåg och riktade sig mot den eftersöktes bostad eller utrymme som disponerades av honom. Några särskilda skäl krävs inte för eftersökning i den eftersöktes bostad eller på ställe som disponeras av den eftersökte. Polismyndigheten har i sitt tidigare yttrande redovisat att det fanns synnerlig anledning anta att den eftersökte befann sig i Alsike. Ansvarig för beslutet om husrannsakan hade således vinnlagt sig om att som grund för åtgärden noga täcka in och styrka skäl för åtgärden i minst ett konkret fall enligt den högre nivån för husrannsakan. Skälet till att bygga under grunden för beslutet på detta sätt var insikten om tyngden i motstående intressen. Fokusering på en i sig vällovlig ambition att ha mer än tillräckliga skäl klarlagda, föranledde, kan man så här i efterhand tycka, en onödigt snäv formulering av det skriftliga beslutet om husrannsakan. Den snäva formuleringen antyder emellertid ansvarige polischefens inriktning att gå försiktigt fram med insatsen. Genom att initialt inrikta insatsen mot en bestämd person begränsades polisinsatschefens uppgift i förhållande till ett, i sig möjligt, vidare formulerat beslut om husrannsakan. Detta innebär således en skillnad i utgångspunkt i förhållande till vad som anges i beredningspromemorian: "att dessa krav var uppfyllda endast i fråga om en person".

Polisen sökte på grunder som redovisats i tidigare yttrande i Alsike efter en bestämd till namnet känd person. Utan att för den skull ha åkt till Alsike för ett mer *allmänt sökande* efter efterlysta personer, insåg (höll enligt beslutet om husrannsakan till och med för antagligt) ansvarig polischef på goda grunder risken att där skulle komma att påträffas jämväl andra utlänningar utan vederbörliga tillstånd för vistelse i Sverige. Med den snäva bestämningen av den igångsättande åtgärden, bedömde han det nödvändigt att om-fallsplanera för att man vid husrannsakan efter aktuell person kunde komma att påträffa ett större antal efterlysta personer eller personer som befann sig i Sverige i strid med utlänningslagens bestämmelser. Till detta kom, om-fallsvis, att redan den igångsättande åtgärden i sig kunde komma att innebära svårhanterliga uppträdanden och mediala konsekvenser.

Den aktuella insatsen har således inte utifrån sitt primära syfte varit en razzia i uppdagande syfte, utan en insats riktad mot en bestämd person och med god om-fallsberedskap. Skillnaden kan, om man

enbart ser till de yttre formerna, förefalla liten, men bli avgörande om man håller sig till utgångspunkten för huvudalternativet. Det är synnerligen angeläget att man vid bedömande av polisens planering och genomförande av särskilda händelser inte blandar ihop huvudsyfte och huvudinriktning med om-fallsberedskap och om-fallsplanering. Det är i stället mycket lovvärt att polismyndigheterna förbereder sig och skaffar sig handlingsberedskap för olika alternativa utvecklingsmöjligheter genom om-fallsplanering. Även från JO:s sida har i olika sammanhang påpekats nödvändigheten av att polisen förutser och skaffar sig handlingsberedskap för olika händelseutvecklingar vid en insats eller särskild händelse.

Man kan då fråga sig hur ansvarig polischef sett det fattade beslutet om husrannsakan i förhållande till olika om-fall och hur han avsett att gå från det ena till det andra. Det framgår delvis av handlingarna kring insatsens uppläggning, i övrigt blir ett försök att besvara frågeställningen mest ett hypotetiskt resonemang. Den för honom avgörande omständigheten var med vilken primär reaktion man från Alsikes sida skulle komma att möta initialåtgärden. Genom att han själv ledde insatsen övergripande operativt och hade full beslutsbehörighet, disponerade han över möjligheterna och skyldigheterna att "gasa och bromsa" i insatsen samt att fortlöpande och utan omgång fatta de beslut som fordrades. Detta förhållningssätt bör kunna accepteras, även om ett djupare och entydigare klarläggande och förberedande av grunder och tvångsmedelsbehov för olika händelseutvecklingar och inte bara resursberedskap är att önska vid alla i förväg kända komplicerade situationer och insatser med flera beslutsnivåer.

Utifrån handläggarpromemorian har JO angående tillämpningen av *ändamålsprincipen* preciserat sin remiss med hjälp av ärendet JO 1990/91 s. 63. Frågan hänger direkt ihop med frågan under punkt 3 om nödvändigheten att fatta nya beslut om husrannsakan.

Vad gäller insatsens ändamålsenlighet kan då först konstateras att den var ägnad att leda till det avsedda resultatet, d.v.s. man sökte på misstänkt ställe efter en bestämd till namnet känd person och inte generellt efter möjligen efterlysta. Det var i förväg svårt för polisen att utröna omfattningen av den eftersökte personens disposition av bostad och andra utrymmen i Alsike. Initialt var här således inte fråga om någon rutinkontroll eller allmän spaningsinsats. Detta förhållande är inte konstruerat och har som ovan anförts inte någon koppling till om-fallsberedskapen vid insatsen. Situationen vid Alsikeinsatsen var också annorlunda än i fall där man inleder husrannsakan i ett bestämt syfte och eventuellt sedan (felaktigt) fortsätter för att därigenom komma ytterligare brottslighet på spåren. Det i anfört JO-ärende aktuella "chansningsförfarandet" har således ingen bäring på bedömningen av ändamålsenligheten i Alsikeinsatsen.

Till saken hör även att Alsikeinsatsen övergripande operativt leddes direkt av ansvarig polischef med full beslutsbehörighet och beslutsskyldighet, en omständighet som innebär stor skillnad i förhållande till de straffprocessuella sammanhangen där beslutsfattandet ligger på annan myndighet (åklagarmyndighet eller domstol) och polisen mer har en verkställande roll.

Till vad som ovan anförts om om-fallsberedskapens krav på handlingsberedskap, måste även läggas att det fanns mycket klara indikationer på att i Alsike upplåts bostad åt ett flertal flyktingar — låt vara inte nödvändigtvis kända till namnet — avseende vilka det förelåg verkställbara avvisningsbeslut. Helgeandssystrarnas skylt "Alsike kloster är fristad för flyktingar i nöd" sammantaget med tips och polisens egen

spaning gav ett mycket starkt stöd för antagandet att merparten av de människor som vistades i Alsike var verkställighetsbara utlänningar som undanhöll sig myndigheternas åtgärder.

Material fanns alltså för att bygga under ett vidare husrannsakansbeslut. Det behöver för den skull inte vara fel att restriktivt gå fram etappvis. Den bedömningen gjordes att det igångsättande husrannsakansbeslutet räckte för intrånget. Ansvarig polischef avsåg att därefter låta händelseutvecklingen styra den fortsatta insatsen och för detta fanns således god resursmässig om-fallsberedskap.

Det mycket sannolika om-fallsalternativet, att i Alsike kunde finnas många utlänningar med avlägsnandebeslut, aktualiserades så gott som omgående, inom 10 minuter och innan efterforskningen av den sökte mer än inletts, av syster Marianne som dels uppgav att i huvudbyggnaden fanns många efterlysta utlänningar, dels uppmanade utlänningarna att låsa in sig i olika utrymmen. Det underlättade naturligtvis inte fullgörandet av den igångsättande uppgiften, att i husen eftersöka den till namnet kände personen.

Detta för då över i frågan huruvida nya husrannsakansbeslut var nödvändiga eller inte, se punkt 3.

Punkt 2

Som framgår av bilagda handlingar har ansvarig polischef bedömt det lämpligt att ut på fältet medföra både polischefsutbildad och annan juristutbildad personal med erfarenhet av utlänningsärenden ur den regionala utlänningskommissionen. Det var lämpligt även på den grunden att många i Uppsala anträffade efterlysta utlänningar har sina grundärenden inom bl.a. Tierps polisdistrikt där omfattande asylförläggningar finns sedan ett flertal år.

Genom order (jfr 5 kap. 4 § polisförordningen) har ansvarig polischef härvidlag på ett bra sätt klarat ut arbetsuppgifterna och beslutsuppgifterna för i insatsen ingående personal. Denna order har ålagt annan i polischefsbefattning att besluta om förvarstagande. Bestämmelsen i 2 kap. 16 § 1 st 8 p är dispositiv och styrs i ett konkret fall, som vid en särskild händelse eller annat gemensamt uppdrag, av arbetsordning, order eller i tredje hand av tjänsteställning.

Punkt 3

JO har i sin beredningspromemoria förutom ändamålsprincipen tagit upp frågan om nödvändigheten att fatta nya beslut om husrannsakan inför inbrytning i de barrikaderade rummen.

Först ytterligare något utifrån ändamålsprincipen. Det gäller då frågan om polisens rätt och skyldighet att vid fullgörandet av ett uppdrag vidta åtgärder i en ny uppgift. Det är ett grannlaga spörsmål.

Ett beslut om husrannsakan innebär beslut om att i efterforskningssyfte göra ingrepp i, ta sig in i, en grundlagsskyddad sfär — bostad eller annat ställe som disponeras av en person. Väl inne i denna sfär ställs polisen ofta inför omständigheter, i förväg förutsebara eller överraskande, som kan påfordra åtgärder utifrån annat syfte än vad som ursprungligen grundat det initierande tvångsmedelsbeslutet, dvs. ett problem att hantera överskottsinformation och en fråga om rätt och skyldighet att agera utifrån denna information. Behovet av beslut blir olika i olika situationer. Ibland kan det vara nödvändigt att skaffa nytt beslut om husrannsakan, ibland kan man gå direkt över och tillämpa reglerna för de tvångsmedel för vilka husrannsakan är subsidiära.

I Alsikefallet, hade man ett omfattande "outnyttjat" underlag för vidare tvångsmedelsanvändning och i och med den igångsättande åtgärden fick man detta underlag ytterligare styrkt. Frågan är då i vad mån och vilka nya tvångsmedel som behövts för att hantera anträffade

personer. Närmast ligger, eftersom ingreppet redan skett i den skyddade sfären och något efterforskningsmoment inte föreligger beträffande dessa personer, att direkt kontrollera de som uppges vara efterlysta och därefter, om förutsättningarna föreligger, omhänderta dessa. Denna bedömning var uppenbarligen grunden för såväl ansvarig polischefs som för polisinsatschefens beslut rörande hanteringen av sålunda redan anträffade personer. Valet att inte gå på ett subsidiärt tvångsmedel som husrannsakan utan i stället på de primära tvångsmedlen, innebär inte att det hade varit fel att göra förnyad bedömning och upprepa beslutet om husrannsakan i en vidare formulering.

Frågan om och det taktiska hanterandet av inlåsningssituationen, där vuxna låst in sig med barn, var under insatsens gång uppe till bedömning i resonemang mellan bitr. länspolismästaren och länspolismästaren. Bedömningen utmynnade i, som anförts i tidigare yttrande, länspolismästarens order vid 09.45-tiden att inbrytning inte fick ske. I stället skulle övertalningsförsök göras. Detta besked upprepades flera gånger under dagen och eftermiddagen. Omfattande övertalningsinsatser gjordes därför. I början var syster Marianne inte beredd att medverka till en lösning den vägen, men ändrade inställning senare på eftermiddagen. Efter c:a 7 timmars övertalningsförsök beslutade bitr. länspolismästaren, som ett utslag av förhandlingsarbetet, att sex ensamstående män bland de inlåsta skulle kontrolleras och fick omhändertas. Därvidlag bedömdes inget nytt beslut om husrannsakan vara erforderligt. Männen fanns bakom låsta dörrar och syster Marianne medverkade med nyckel och någon inbrytning föreföll inte nödvändig.

Flera skäl kan åberopas som stöd för denna uppfattning i tvångsmedelsfrågan. Dels hade ännu inte den primärt eftersökte anträffats. Sökandet efter den aktuelle personen hade i och för sig kunnat pågå till dess alla utrymmen i husen genomsökts och av särskilt stort intresse var då givetvis att de utrymmen där utlänningar låst in sig genomsöktes. Dels kunde man inte utan vidare anse att den omständigheten att polisen fått namn på inlåsta personer uteslöt att den i husrannsakansbeslutet angivna eftersökta personen fanns i huset bland mängden utlänningar. Dels förelåg i detta skede inget eftersökningsmoment rörande de inlåsta. Dels hade syster Marianne ändrat inställning och tillhandahöll till och med nycklar för att låsa upp dörrarna, dvs. en form av samtycke till dörrarnas öppnande. (Märk skillnaden enl Berggren-Muncks kommentar till polislagen rörande betydelsen av samtycke i 20 § polislagen och 28 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken). För verkställande av omhändertagandebeslutet fordrades, såsom ansvarig polischef såg läget, enbart ett tillhandahållande av nycklar från syster Mariannes sida. Att dörrarna inte bara var låsta utan även blockerade visade sig först i och med försöken att låsa upp dem. Forcerandet av de barrikaderade dörrarna och de medel som därvid kom att utnyttjas är närmast befogenheter hämtade ur 10 § polislagen, tillgripna av de polismän som hade uppgiften att genomföra omhändertagandebeslutet. Hade ansvarig polischef varit av uppfattningen att nytt husrannsakansbeslut varit erforderligt i detta läge, hade sådant beslut också mycket enkelt kunnat fattas och delges berörda. Förutsättningar fanns, som anförs i JO:s beredningspromemoria, för nytt beslut.

Den av Björn Nordin beslutade husrannsakan efter den eftersökte har uppenbarligen avsett byggnaderna i Alsike, med uteslutande av kapellet, till dess aktuell person anträffades. Beslutet var därvid tillåtande för flera utrymmen och det låg snarare på Björn Nordin att med hänsyn till inrapporterade omständigheter allteftersom ta ställning till ett eventuellt begränsande av beslutet och eftersökningens bedrivande. Så såg han också uppenbarligen själv på saken i och med att han i enlighet med länspolismästarens order m.a.p. inbrytningsfrågan

på proportionalitetens grunder begränsade det faktiska forcerandet av de låsta rummen och anvisade övertalning som taktiskt huvudalternativ. Denna taktik kompletterade han dessutom med anvisningar om att följa upp ärendestatus på de i rummen inlåsta utlänningarna. Dessutom fattades särskilt beslut avseende barnfamiljerna.

Till saken hör, när det gäller utlänningar, att dessa jml. 5 kap. 6 § utlänningslagen är skyldiga att på begäran av polisman visa upp sitt pass eller andra handlingar som visar att han har rätt att uppehålla sig i Sverige. Detta är en av lagstiftaren given kontrollrätt som får vidtas om det finns anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig i Sverige eller om det annars finns särskild anledning till kontroll.

Vid polisens husrannsakan i Alsike fanns ett stort antal utlänningar i husen. Deras uppträdande genom att låsa in sig och syster Mariannes inledande handlande måste, tillsammans med det bakgrundsmaterial som fanns i form av tips och spaningsinformation, anses vara tillräcklig grund för kontroll med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen. Enskild polisman får därvid begära att utlänning visar sin rätt att vistas i Sverige. Beslut av polismyndigheten fordras i och för sig inte för sådan begäran.

Punkt 4

Som framgår av Björn Nordins promemoria — — — gavs order om särskild noggrannhet vad gäller dokumentationen såväl på insatsplatsen som i det efterföljande arbetet på polisstationen.

Därutöver gav länspolismästaren på insatsdagens eftermiddag särskilda direktiv om noggrann akthantering, noggrannhet i samverkan med primärt ärendeansvariga polismyndigheter, särskild kontroll av ärendestatus hos Statens invandrarverk samt att samtliga akter under kvällen skulle genomgås och kontrolleras av blpme Björn Nordin och aktansvarige polischefen, pint Bengt Ericsson, med avseende på rättsenlighet och beslutsdokumentation. Uppföljning skedde av dessa direktiv.

## 2.2 Yttrande i övriga remitterade avseenden

Vad syster Marianne anfört om ingripande i sakristian innanför kapellet, uppbrytande av dörrar med verktyg och regelstridig visitation av kvinna saknar grund enligt vad bilagda utredning visar.

Svaren på de känslomässigt laddade frågorna i Maria Wikbergs skrivelse framgår av bilagda promemorior och skrivelser.

Roland Nilsson har beretts tillfälle att yttra sig över remissvaren men har inte hörts av.

## Rättslig reglering

Regeringsformen (RF) 2 kap. 6 § skyddar varje medborgare gentemot det allmänna mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång. Skyddet är inte absolut utan kan enligt RF 2 kap. 12 § första stycket begränsas genom bestämmelse i lag. Enligt samma lagrum kan, efter bemyndigande i lag, skyddet även begränsas genom annan författning i vissa särskilt angivna fall. Begränsning får dock, enligt RF 2 kap. 12 § andra stycket, 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. 22 § är utlänning här i riket likställd med svensk medborgare ifråga om bl.a. skydd mot husrannsakan och liknande intrång, om inte annat följer av särskilda föreskrifter i lag.

Som allmänna principer för polisingripanden gäller enligt 8 § polislagen (1984:387) följande. En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift skall enligt första stycket under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning 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 RF 2 kap. får enligt andra stycket inte grundas enbart på bestämmelserna i första stycket.

De principer som slagits fast i 8 § polislagen brukar kallas behovs- och proportionalitetsprinciperna. Behovsprincipen innebär att ett ingripande av polis får ske endast då det krävs för att avvärja eller undanröja en aktuell fara eller störning. Proportionalitetsprincipen innebär att de skador och olägenheter som ingripandet kan medföra för ett motstående intresse inte får stå i missförhållande till syftet med själva ingripandet.

Som nämnts ovan måste en polisman ha ett direkt lagstöd för att få företa ett ingripande som begränsar de fri- och rättigheter som anges i RF 2 kap. Bestämmelsen i 20 § polislagen utgör ett sådant stöd. Där föreskrivs bl.a. att en polisman — för att söka efter en person som med laga stöd skall omhändertas — får bereda sig tillträde till den eftersöktes bostad eller till annat hus, rum eller ställe som tillhör eller disponeras av honom. Finns det synnerliga skäl att anta att den eftersökte eljest uppehåller sig hos annan får polisman bereda sig tillträde även dit. Åtgärd av nu angivet slag får endast om fara är i dröjsmål vidtas utan föregående beslut av polismyndigheten och endast om det finns särskilda skäl får åtgärden vidtas mellan kl. 21.00 och 06.00.

Några bestämmelser som begränsar polisens möjligheter att göra ingripanden i kyrkolokaler eller liknande utrymmen finns inte. I regeringens proposition 1988/89:124 om vissa tvångsmedelsfrågor anförde departementschefen (s. 60 f) i denna del bl.a. följande.

I gällande lagstiftning ges inga särskilda restriktioner för polisingripanden i kyrkolokaler, vare sig det är fråga om straffprocessuella tvångsmedel enligt RB eller tvångsåtgärder enligt polislagen. Något särskilt rättsskydd för kyrkolokaler finns alltså inte.

Av RB:s regler är främst bestämmelserna om husrannsakan av intresse. — — —

I 20 § polislagen (1984:387) regleras vilka befogenheter polisen har att genomföra husrannsakan i andra fall än då åtgärden föranleds av misstanke om brott. — — —

I 8 § polislagen anges som jag tidigare nämnt två allmänna principer som gäller för polisingripanden, nämligen behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. Av dessa principer följer att ingripandena skall göras på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och

övriga omständigheter; måste tvång tillgripas, skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås.

För egen del anser jag att några särregler för tvångsingripanden i kyrkor, kloster och liknande lokaler inte bör införas. Jag kan nämna att inte heller lagstiftningen i sådana länder som Danmark, Finland, Västtyskland, Frankrike och Nederländerna innehåller sådana särregler. Det kan enligt mitt förmenande inte komma i fråga att införa något slags frizoner, där polisingripande överhuvudtaget inte skulle få ske. I ett samhälle som vårt finns det inget behov av att anordna en fristad för personer som är misstänkta för brott eller som eftersöks enligt annan lagstiftning. En annan sak är att hänsyn så långt möjligt bör tas till kyrkorummets helgd vid en husrannsakan eller liknande eftersökning.

Intressekonflikter av liknande slag som i kyrkolokaler kan uppstå även i andra fall, t.ex. vid husrannsakan på advokatkontor och tidningsredaktioner. För sådana fall har jag tidigare hänvisat till den proportionalitetsprincip som jag föreslår lagfäst. En särreglering för just kyrkolokalerna skulle mot denna bakgrund vara svår att motivera.

Beslut om husrannsakan i kyrkorum och de lokaler jag nyss nämnde torde i de allra flesta fall grundas på den regel som säger att husrannsakan under vissa förutsättningar får ske hos annan än den misstänkte själv. För sådan husrannsakan fordras enligt polislagen synnerliga skäl att anta att den eftersökte uppehåller sig i lokalen. I RB uttrycks detta så att synnerlig anledning skall förekomma att den sökte uppehåller sig i lokalen.

Behövlig hänsyn till kyrkolokalernas särprägel kan — och det gäller såväl beslutsstadiet som verkställighetsstadiet — tas inom ramen för den föreslagna proportionalitetsprincipen — — —. Samtidigt är det enligt min mening angeläget att öka insikten om att tvångsmedel i sådana situationer måste hanteras med försiktighet och omdöme. I de flesta fall kan det vara lämpligt att polisen i första hand vänder sig till någon som ansvarar för lokalen — vanligen en kyrkoherde eller församlingsföreståndare — som kan förmedla kontakt med den som eftersöks och kanske bidra till att ingripandet sker på ett mindre dramatiskt sätt.

Justitieutskottet anförde i sitt betänkande angående vissa tvångsmedelsfrågor (JuU 1988/89:25 s. 33) bl.a. följande avseende kyrkofrid m.m.

Utskottet delar mot bakgrund av vad flera remissinstanser anfört justitieministerns uppfattning att några särregler inte bör införas vid tvångsingripanden i kyrkolokaler och liknande. Liknande intressekonflikter kan, som anförts i propositionen, uppstå vid t.ex. husrannsakan på advokatkontor och tidningsredaktioner. Som framgått tidigare har utskottet ställt sig positiv till införandet av en proportionalitetsprincip vid tvångsmedelsanvändning. Inom ramen för denna princip skall, som justitieministern framhållit, behövlig hänsyn tas till kyrkolokalernas särprägel och tvångsmedel måste i sådana situationer hanteras med försiktighet och omdöme. Det bör, som justitieministern anför, i de flesta fall vara lämpligt att polisen i första hand vänder sig till den som ansvarar för lokalen — vanligen en kyrkoherde eller en församlingsföreståndare — som kan förmedla kontakt med den som eftersöks. Detta bör, enligt utskottets uppfattning, kunna bidra till att ingripandena, när de ändå måste äga rum, kan ske på ett sätt som är godtagbart.

*Inledning*

Som framgått av redogörelsen för den rättsliga regleringen saknas bestämmelser som begränsar polisens möjligheter till ingripanden i kyrkolokaler. Behövlig hänsyn till sådana lokalers särprägel får därför tas inom ramen för proportionalitetsprincipen.

Enligt polismyndighetens beslut om husrannsakan hos Helgeandssystrarna i Alsike fanns det skäl att anta att personer som med laga stöd skulle omhändertas vistades vid Alsike kloster. Enligt beslutet fanns det dessutom synnerliga skäl att anta att åtminstone en till namnet känd utlänning höll sig gömd där. Polismyndigheten beslutade därför att husrannsakan jämlikt 20 § polislagen fick företas för att söka efter denna person.

Vid ingripandet i Alsike var, som framgått ovan, fråga om personell husrannsakan. Vid en sådan husrannsakan kan det vara nödvändigt att företa identitetskontroll av personer som påträffas i de lokaler där rannsakningen företas och som kan tänkas vara identiska med den eftersökte. Det är en vedertagen uppfattning att en polisman får tillfråga en person som anträffas i polisverksamheten om hans namn och hemvist, om det är nödvändigt för att en tjänsteuppgift skall kunna fullgöras. En sådan förfrågan gör inte i och för sig intrång i någon grundlagsskyddad fri- och rättighet (jfr prop. 1983/84:111 s. 99). Skyldighet för den enskilde att besvara en av polisen framställd förfrågan om hans identitet och en däremot svarande rätt för polisen att vidta tvångsåtgärder för att fastställa någons identitet föreligger endast i de fall som anges i lag. I detta sammanhang är 5 kap. 6 § utlänningslagen och 14 § polislagen av intresse.

I 5 kap. 6 § utlänningslagen stadgas att en utlänning som vistas i Sverige på begäran av en polisman är skyldig att visa upp sitt pass eller andra handlingar som visar att han har rätt att uppehålla sig i Sverige. Han är också skyldig att efter kallelse av polismyndigheten komma till myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här. Om utlänningen inte gör det får han hämtas genom polismyndighetens försorg. Om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller av annan anledning kan antas att han inte skulle följa kallelsen, får han hämtas utan föregående kallelse. Kontrollåtgärder enligt här aktuellt lagrum får vidtas endast om det finns anledning anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här eller om det annars finns särskild anledning till kontroll.

I förarbetena till nu gällande utlänningslag uttalas att en utlännings uppträdande eller umgänge ibland kan ge anledning misstänka att han inte har rätt att vistas här i landet. I sådana fall får kontrollåtgärder enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen företas (prop. 1988/89:86 s. 172 f).

Enligt 14 § polislagen, som reglerar frågan om omhändertagande för identifiering av en okänd person, gäller följande. Om en okänd person anträffas av en polisman och det finns särskild anledning anta att han är efterspanad eller efterlyst och med stöd av lag skall berövas friheten

vid anträffandet får han omhändertas för identifiering, om han vägrar lämna uppgift om sin identitet eller det finns särskild anledning anta att hans uppgift om denna är oriktig.

Nyss nämnda bestämmelse avser s.k. polisiering. Av förarbetena till polislagen (prop. 1983/84:111 s. 103 f) framgår beträffande sådant ingripande bl.a. följande. En särskild anledning för en polisman att anta att en anträffad okänd person är identisk med den som är efterspanad eller efterlyst kan vara att personens utseende överensstämmer med ett uppgivet signalement. Situationer kan också inträffa där en polisman redan av en persons uppträdande och utan att känna till någon efterlysning får särskild anledning anta att personen avvikit från t.ex. ett sjukhus för sluten psykiatrisk vård. Bestämmelsen i 14 § polislagen medger då att personen får föras till polisstationen för identitetskontroll.

Om vissa förutsättningar föreligger har polisen möjlighet att besluta om tillfälliga omhändertaganden även i andra situationer. Om polismyndighet enligt en särskild föreskrift har befogenhet att besluta att någon skall omhändertas får en polisman med stöd av 11 § polislagen omhänderta denne i avvaktan på polismyndighetens beslut, om polismannen finner att föreskrivna förutsättningar för beslut om omhändertagande föreligger och att dröjsmål med omhändertagandet innebär fara för liv eller hälsa eller någon annan fara.

Sådana särskilda föreskrifter som avses i 11 § polislagen finns bl.a. i 6 kap. 2 och 3 §§ utlänningslagen, som reglerar frågan om förvar av vuxna och barn.

*Utredningens omfattning*

Innan jag går in på den närmare bedömningen av polisinsatsen i Alsike vill jag framhålla att jag endast tagit del av polismyndighetens handlingar rörande själva insatsen. Jag har däremot inte funnit det påkallat att granska akterna i varje enskilt ärende.

*Laglig grund för beslutet om husrannsakan?*

Vid insatsen i Alsike anträffades inte den person som avsågs i beslutet om husrannsakan. Mot bakgrund av de uppgifter som legat till grund för polismyndighetens ställningstagande vill jag emellertid inte ifrågasätta att förutsättningar för ett beslut enligt den högre nivån för husrannsakan förelåg, dvs. att det fanns synnerliga skäl att anta att den ifrågavarande personen skulle befinna sig vid Alsike kloster. Jag vill dock särskilt understryka att jag med detta inte tagit ställning till vad länspolismästaren numera anfört om att insatsen i Alsike var en åtgärd som primärt avsåg och riktade sig mot den eftersöktes bostad eller utrymme som disponerades av denne, snarare än att vara en husrannsakan hos annan än denne själv. Jag nöjer mig alltså med att — tills vidare — konstatera att polismyndigheten hade laglig grund för sitt beslut om husrannsakan enligt den högre nivån.

Som framgått ovan hade polismyndigheten förberett sig för att kunna omhänderta fler personer än den eftersökta. Länspolismästaren har i yttrandet den 21 oktober 1994 anfört att den för insatsen ansvarige polischefen på goda grunder misstänkt att man i Alsike skulle kunna komma att påträffa även andra utlänningar utan vederbörligt tillstånd att vistas i Sverige, varför denne bedömt det som nödvändigt att göra en s.k. om-fallsplanering. Enligt länspolismästaren var således den aktuella insatsen inte primärt en razzia i uppdagande syfte, utan en insats riktad mot en bestämd person och med god s.k. om-fallsberedskap. Björn Nordin har i sitt yttrande bekräftat dessa uppgifter och lämnat en närmare redogörelse för bakgrunden till insatsens uppläggning.

Jag anser — mot bakgrund av de uppgifter som framkommit — att det inte finns anledning att rikta kritik mot polismyndigheten i nu behandlad del. Vid denna bedömning har jag fäst särskild vikt vid att polismyndigheten — utifrån den information den hade — förberett sig för olika tänkbara händelseförlopp. Till detta kommer att insatsen var kontroversiell och kunde antas komma att innebära svårhanterliga uppträdanden och massmedial uppmärksamhet. Att polismyndigheten i ett sådant läge hade en god beredskap finner jag självfallet inte skäl att kritisera.

När det därefter gäller frågan om skyldighet för den enskilde att besvara en av polisen framställd fråga om identitet och hemvist samt polisens rätt att vidta åtgärder för att fastställa någons identitet konstaterar jag att stöd för dessa åtgärder finns i 5 kap. 6 § utlänningslagen samt 14 § polislagen. Enligt förarbetena till utlänningslagen föreligger nämligen, som jag anfört ovan, en rätt att företa kontrollåtgärder enligt 5 kap. 6 § om en utlännings uppträdande eller umgänge ger anledning misstänka att han inte har rätt att vistas i landet. Att anledning till sådan misstanke förelegat i åtskilliga fall vid insatsen i Alsike kan det enligt min mening inte råda någon som helst tvekan om. I detta sammanhang kan jag vidare konstatera att polismyndighetens beslut om hämtning av utlänningar haft stöd i nyss nämnda lagrum. Att även förutsättningarna för polisiering enligt 14 § polislagen varit uppfyllda kan inte heller ifrågasättas. Detta gäller särskilt mot bakgrund av de ovan återgivna förarbetsuttalandena att situationer kan inträffa där en polisman redan av en persons uppträdande och utan att känna till någon efterlysning får särskild anledning anta att personen är efterspanad eller efterlyst.

Länspolismästaren har i remissvaret den 11 januari 1994 anfört att beslut om omhändertaganden företagits även med stöd av 11 § polislagen. För att ett omhändertagande med stöd av detta lagrum skall kunna ske krävs bl.a., som jag nämnt ovan, att dröjsmål med omhändertagandet skulle innebära fara för liv eller hälsa eller någon annan fara. I JO:s beredningspromemoria har påpekats att ett omhändertagandebeslut fattat av en enskild polisman med stöd av 11 § polislagen är en interimistisk åtgärd som har som grundläggande förutsättning att

det inte finns någon behörig företrädare för polismyndigheten som tillräckligt snabbt kan fatta ett beslut på dennas vägnar med stöd av i detta fall utlänningslagen. Med hänsyn till att det framgått av utredningen att det vid tillfället på platsen fanns en polisintendent, som enligt 2 kap. 16 § första stycket 8 polisförordningen var behörig att på polismyndighetens vägnar fatta beslut om förvarstagande, har polismyndigheten genom den förnyade remissen anmodats att redogöra för sina överväganden att låta denne intendent endast göra en sådan förmansprövning som avses i 15 § polislagen, medan erforderliga beslut enligt utlänningslagen fattats av en annan intendent sedan de omhändertagna personerna förts till polisstationen.

Länspolismästaren har i yttrandet den 21 oktober 1994 i denna del anfört att ansvarig polischefs order ålagt annan i polischefsbefattning att besluta om förvarstagande. Länspolismästaren har därvid påpekat att bestämmelsen i 2 kap. 16 § första stycket 8 polisförordningen är dispositiv och i ett konkret fall, som vid en särskild händelse eller annat gemensamt uppdrag, styrs av arbetsordning, order eller i tredje hand tjänsteställning.

Björn Nordin har i sitt yttrande i nu aktuell del anfört bl.a. att det från rättssäkerhetssynpunkt bedömdes som mindre lämpligt att fatta beslut om förvar under de förhållanden som rådde på platsen, med avsaknad av möjlighet att närmare kontrollera riktigheten i beslutsunderlaget.

Mot bakgrund av de uppgifter som framkommit finns det inte skäl att kritisera polismyndigheten för den vid insatsen tillämpade beslutsordningen. När det sedan gäller själva omhändertagandena enligt 11 § polislagen konstaterar jag att stämningen på platsen var upprörd och att tumultartade förhållanden delvis tycks ha rått. Det torde därför av allt att döma ha förelegat situationer där dröjsmål med omhändertagandena skulle ha inneburit fara för liv eller hälsa eller någon annan fara. Med hänsyn härtill samt då även övriga rekvisit för omhändertagande med stöd av 11 § polislagen synes ha varit uppfyllda, finner jag inte heller i denna del anledning att uttala någon kritik.

*Nya beslut om husrannsakan, m.m.?*

Genom den förnyade remissen har efterfrågats vad biträdande länspolismästaren beslutade ifråga om frihetsberövande av de barrikaderade utlänningarna och om något nytt beslut om husrannsakan fattades inför inbrytningen i de barrikaderade rummen, samt i så fall av vem. Genom länspolismästarens remissvar den 21 oktober 1994 har klarlagts att några ytterligare beslut om husrannsakningar inte fattades, eftersom sådana beslut inte bedömdes nödvändiga.

Som länspolismästaren anfört i det nämnda remissvaret hade sökandet efter den person som avsågs med det ursprungliga beslutet om husrannsakan i och för sig kunnat fortgå till dess att samtliga utrymmen i huset hade genomsökts. Det är vidare givet att de utrymmen i vilka utlänningar hade låst in sig var särskilt intressanta i detta sammanhang. Som jag har uppfattat saken var emellertid polisens

åtgärder med avseende på de utlänningar som hade barrikaderat sig i första hand riktade mot dessa och — i detta läge — endast i andra hand mot den primärt eftersökta. Med hänsyn främst härtill borde enligt min mening nya beslut om husrannsakan ha föregått inbrytningarna i de aktuella utrymmena. Eftersom förutsättningarna för sådana beslut utan tvekan var uppfyllda, saknas det anledning för mig att vidta någon ytterligare åtgärd i denna del.

*Angående dokumentationen*

Genom den förnyade remissen har polismyndigheten även anmodats att yttra sig om hur polismyndigheten dokumenterade det stora antal beslut enligt polislagen och utlänningslagen som fattades vid ingripandet i Alsike. I remissvaret den 21 oktober 1994 har vitsordats vissa brister i detta avseende. Sålunda har Kent Jansson, som vid insatsen var särskilt avdelad för att göra en förmansprövning av varje enskild omhändertagen, förklarat att dokumentationen på fältet delvis blivit eftersatt, bl.a. genom att det i flera fall saknats namn på de polismän som ombesörjt omhändertagandena.

Trots omfattande planering och beredskap utvecklade sig händelseförloppet vid ingripandet i Alsike på ett sätt som det torde ha varit svårt för polismyndigheten att exakt förutse. Jag inser självfallet att det vid en insats av här aktuellt slag krävs att snabba beslut fattas i en mycket pressad situation. Jag vill dock poängtera vikten av att dokumentationen av vad som förevarit sköts på ett korrekt och fullständigt sätt.

*Vissa uppgifter från syster Marianne*

Genom den förnyade remissen anmodades polismyndigheten att kommentera syster Mariannes uppgift att en utlänning anträffats i sakristian innanför kapellet, att de barrikaderade dörrarna slagits in med verktyg samt att en kvinna på polishuset i Uppsala skulle ha avvisiterats "inför öppen ridå" (med överkroppen blottad inför manliga poliser och med dörren öppen ut mot korridoren där folk passerat). Utredningen ger inte stöd för att det i nu aktuella avseenden gått till på annat sätt än vad polismyndigheten uppgett.

*Vissa uppgifter från Maria Wikberg*

I den förnyade remissen anmodades länspolismästaren även att yttra sig över vad Maria Wikberg i en skrift anfört angående ingripandet i Alsike. Länspolismästaren har i denna del hänvisat till Kent Janssons promemoria samt till skrifter av Göte Bergqvist och Lillemor Gidlund. Inte heller i denna del ger utredningen stöd för kritik från min sida.

När det gäller frågan om polismyndigheten kan anses ha gått längre än vad proportionalitetsprincipen i 8 § polislagen medger är följande att beakta. I polismyndighetens beslut om husrannsakan angavs att Rikspolisstyrelsens skrivelse den 20 juni 1990 angående polisingripanden i kyrkolokaler skulle iakttas. Enligt remissvaren gavs dessutom muntliga kompletterande direktiv om att särskild helgd skulle visas kapellet i huvudbyggnaden samt att särskild hänsyn skulle visas barnfamiljer. Mot bakgrund av de uppgifter som framkommit i ärendet har jag inte kunnat finna att polismyndigheten vid ingripandet gått längre eller förfarit på annat sätt än vad proportionalitetsprincipen medger.

*Övrigt*

Omständigheterna i ärendet motiverar att en kopia av beslutet överlämnas till Justitiedepartementet.

## Kritik mot en polismyndighet och Utlänningsnämnden för handläggningen av frågor om förvar enligt utlänningslagen (1989:529)

(Dnr 141-1994)

I ett beslut den 6 februari 1995 anförde *JO Pennlöv* följande.

### Bakgrund

Den ugandiske medborgaren G.L. dömdes den 28 december 1993 av Gällivare tingsrätt för stöld och snatteri till fängelse en månad. Tingsrätten beslutade även att L. skulle utvisas ur landet och att han skulle kvarbli i häkte till dess att domen i utvisningsdelen vunnit laga kraft. Vidare beslutade tingsrätten att den ådömda fängelsepåföljden skulle anses verkställd. Genom beslut den 30 december 1993 fann Hovrätten för Övre Norrland bl.a. att det inte framkommit några omständigheter som tydde på att L. skulle undandra sig verkställighet av ett slutligt utvisningsbeslut och förordnade att han omedelbart skulle försättas på fri fot.

Samma dag, dvs. den 30 december 1993, beslutade Polismyndigheten i Gällivare att L. skulle tas i förvar med stöd av 6 kap. 9 § andra stycket utlänningslagen (1989:529), UtlL. Som skäl angavs att det uppkommit fråga om verkställighet av dom om utvisning enligt 4 kap. 7 § UtlL och att det fanns anledning att anta att L. skulle hålla sig undan och bedriva brottslig verksamhet här.

På yrkande av L. upphävde Utlänningsnämnden, UN, den 4 januari 1994 förvarsbeslutet. UN:s beslut rubricerades "Överklagande i fråga om förvar". I skälen för beslutet anförde UN bl.a. att tingsrättens dom i utvisningsdelen ännu inte vunnit laga kraft och därför inte kunde verkställas.

I ett beslut den 4 januari 1994 beslutade polismyndigheten på nytt att L. skulle tas i förvar, denna gång med stöd av 6 kap. 2 § första

stycket 3 UtlL. Detta beslut har antecknats på två olika formulär, vilka huvudsakligen skiljer sig åt såvitt avser beslutsskälen. I det ena formuläret anges sålunda att fråga uppkommit om verkställighet av dom om utvisning enligt 4 kap. 7 § UtlL, i det andra anges dels att förvarstagandet är nödvändigt för att en utredning om rätten att stanna här i landet skall kunna genomföras, dels att det föreligger sannolika skäl för avvisning enligt 4 kap. 1 § UtlL.

L. yrkade hos UN att bli försatt på fri fot. UN avslog detta yrkande den 7 januari 1994 med hänvisning till att förutsättningarna för att hålla L. i förvar enligt 6 kap. 2 § 3 UtlL var uppfyllda. UN:s beslut rubricerades i detta fall "Fråga om förvar" medan i beslutet angavs att nämnden avslagit "överklagandet".

Kammarrätten i Jönköping, hos vilken L. yrkade att bl.a. det sistnämnda beslutet skulle upphävas, avslog i dom den 17 januari 1994 hans överklagande.

Det skall här noteras att Statens invandrarverk redan den 28 maj 1993 i ett ärende om uppehållstillstånd meddelade beslut om att L. skulle avvisas. L:s överklagande avslogs den 28 januari 1994 av UN, som samtidigt beslutade att L. alltjämt skulle hållas i förvar.

## Anmälan

I sin anmälan till JO har Göran Wernstedt klagat på polismyndighetens förvarsbeslut den 30 december 1993 och den 4 januari 1994 och därvid i huvudsak anfört följande.

De båda förvarsbesluten grundar sig på att fråga uppkommit om verkställighet av dom om utvisning trots att något lagakraftvunnet beslut inte förelegat. Polismyndigheten har utan lagstöd överprövat hovrättens beslut den 30 december 1993 och därefter UN:s beslut den 4 januari 1994. Vidare förefaller det ytterst anmärkningsvärt att UN den 4 januari 1994 inte funnit anledning att ta L. i förvar men intagit den motsatta uppfattningen tre dagar senare, trots att inget nytt förekommit i ärendet utöver polismyndighetens nya förvarsbeslut.

Göran Wernstedt har i en senare skrivelse kompletterat sin anmälan med kopior av bl.a. den version av polismyndighetens förvarsbeslut den 4 januari 1994 som han erhållit per telefax och den version som bifogats kammarrättens dom. Göran Wernstedt har anfört att det vid en jämförelse av handlingarna framgår att det inte är samma beslut. Enligt honom förefaller det som om polismyndigheten i efterhand upprättat nya beslut som antedaterats utan att uppge att det är fråga om ändring av tidigare beslut.

## Utredning

Sedan polismyndighetens och UN:s handlingar i ärendena rörande förvarstagandena lånats in och genomgåtts remitterades klagomålen till länspolismästaren i Norrbottens län och till UN för utredning och yttrande enligt en promemoria som bl.a. innehöll frågeställningar under fyra punkter.

Länspolismästaren anmodades att avge yttrande över promemorian i följande avseenden:

1. I anmälan till JO har advokaten Göran Wernstedt ifrågasatt polismyndighetens behörighet att besluta om förvar den 30 december 1993 resp. 4 januari 1994 med hänsyn till att domen om utvisning ännu inte vunnit laga kraft.

— — —

3. Göran Wernstedt har även riktat anmärkning mot den bristande överensstämmelsen mellan det beslut av den 4 januari 1994 som han erhöll av polismyndigheten per telefax och det beslut som bifogats kammarrättens beslut.

I remissen angavs att yttrandet särskilt skulle avse den rättsliga grunden för de meddelade förvarsbesluten.

UN anmodades att avge yttrande över promemorian i följande avseenden:

2. Göran Wernstedt har vidare ställt sig frågande till att UN, som inte funnit anledning att ta L. i förvar den 4 januari 1994, kunnat komma till en motsatt ståndpunkt tre dagar senare.

— — —

4. UN har visserligen i egenskap av handläggande myndighet i frågan om uppehållstillstånd och avvisning varit behörig att besluta om förvar. De beslut som nämnden fattat angående förvar ger emellertid, bl.a. genom sin rubricering, ett intryck av att nämnden tagit på sig uppgiften att pröva överklaganden av förvarsbeslut, vilken uppgift är förbehållen Kammarrätten i Jönköping.

Remissvar avgavs av länspolismästaren Stig Holmlund. Till svaret hade fogats yttranden från polismästaren i Gällivare, Anette Wilén, och polismästaren i Kiruna, Lennart Lindblom, vilken vikarierade som polismästare i Gällivare den 4 januari 1994.

Anette Wilén anförde bl.a. följande såvitt avser polismyndighetens förvarsbeslut den 30 december 1993:

Polismyndigheten erhöll 1993-12-30 Hovrättens för Övre Norrland dom[1] B 413/93 rörande L.G., 721009, medborgare i Uganda, varav då framgick att L. skulle anses ha avtjänat av tingsrätten DB 380, B 379/93, ådömt straff å en månads fängelse. Tingsrättens dom beträffande utvisning kvarstod. Hovrätten förordnade vidare, att L. omedelbart skulle försättas på fri fot. Domen hade inte vunnit laga kraft.[2]

Polismyndigheten som är den verkställande myndigheten beträffande utvisningen beslutade att omgående taga L. i förvar för att säkerställa en kommande utvisning. Som skäl härför hänvisade myndigheten till vad som framkommit beträffande brottslig verksamhet samt hans yrkande om hävande av utvisningsdomen, vilket var att tyda så att det förelåg risk för att han skulle undandra sig en framtida verkställighet.

Polismyndigheten gjorde sitt ställningstagande med stöd av utlänningslagen.

[1] Avser rätteligen hovrättens beslut såvitt gäller frågan om häktning.
[2] Det kan här anmärkas att hovrätten i beslut den 15 februari 1994 avskrivit målet från vidare handläggning sedan L. återkallat sin vadetalan.

Stig Holmlund anförde i denna del bl.a. följande:

— — — Hovrätten för Övre Norrlands dom i ärendet kan inte anses överlämnad för verkställighet förrän domen vunnit laga kraft. Polismyndigheten kan således inte anses vara beslutande myndighet enligt 6 kap. 9 § UtlL.

Polismyndigheten i Gällivare är av uppfattningen att rättsläget är något oklart vad gäller tidpunkten då ett ärende lämnats till myndigheten för verkställighet.

För det fall polismyndigheten angivit SIV:s avvisningsbeslut som grund för sitt beslut torde beslutet vara lagligt grundat. Förutsättningarna för att hålla L. i förvar enligt 6 kap. 2 § 3 UtlL skulle då ha varit uppfyllda.

Såvitt avser frågan om polismyndighetens beslut om förvar den 4 januari 1994 samt dess utformning anförde Lennart Lindblom följande:

Utlänningsnämnden beslutade 940104 att häva polismyndighetens i Gällivare beslut 931230 att taga G.L. i förvar enär någon lagakraftvunnen dom om utvisning enligt 4 kap. 7 § utlänningslagen inte förelåg.

Däremot bedömde jag det sannolikt att G.L. skulle avvisas enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen och att det fanns anledning antaga att han skulle hålla sig undan från verkställighet av ett beslut och även begå brott. På denna grund beslutades att G.L. skulle tagas i förvar.

Den bristande överensstämmelsen i de handlingar som översänts till kammarrätten respektive advokaten Wernstedt torde bero på att ärendet handlades per telefon mellan mig och i första hand vakthavande befäl i Gällivare som skulle svara för att handlingar färdigställdes och vidarebefordrades. Såvitt jag erinrar mig upptäcktes att beslutsblanketten angående förvarstagandet inte hade fyllts i korrekt och att detta skulle rättas till.

Stig Holmlund anförde i denna del bl.a. följande:

Polismyndighetens beslut om förvarstagande synes grunda sig på SIV:s avvisningsbeslut från den 28 maj 1993. Polismästare Lennart Lindblom bedömde det sannolikt att G.L. skulle avvisas enligt 6 kap. 2 § UtlL och att det fanns anledning antaga att han skulle hålla sig undan från verkställighet av ett beslut och även begå brott. Polismyndigheten kan, i enlighet med utlänningslagens 6 kap. 9 § 4 st, fatta beslut om att tillfälligt ta en utlänning i förvar eller ställa honom under uppsikt, om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Den handläggande myndigheten är SIV. Beslutet skall skyndsamt anmälas till den myndighet som handlägger ärendet. Av vad som framkommit i ärendet kan det inte anses framgå att någon sådan underrättelse skett.

I yttrande från UN anförde generaldirektören Johan Fischerström följande:

— — —

Ordföranden Eva Cernoch som för nämndens räkning fattat det första av de två beslut nämnden meddelat i förvarsfrågan har uttalat följande

"I 6 kap. 8 § utlänningslagen stadgas skyldighet för handläggande myndighet att fortlöpande se över huruvida förutsättningar för förvar alt. uppsikt föreligger. Enligt nämndens rutiner anmäls varje förvars-/uppsiktärende som kommer in till myndigheten för jourhavande ordförande. Detta gäller oavsett yrkande i övrigt.

Ärendet angående L anmäldes för mig den 4 januari 1994. I detta fall har ombudet i sin besvärsskrivelse hemställt att nämnden upphäver polismyndighetens beslut.

Som skäl för förvarsbeslutet har polismyndigheten uppgivit att

- fråga uppkommit om verkställighet
- att det finns dom om utvisning enl. 4 kap. 7 § utlänningslagen
- finns skäl att anta att han kommer att undandraga sig en verkställighet av utvisningsbeslutet, enär han hos hovrätten yrkat att domen om utvisning skall hävas
- finns anledning att anta att han kommer att hålla sig undan samt
- bedriva brottslig verksamhet

Beträffande frågor om utvisning p.g.a. brott gäller rättegångsbalkens regler. Detta är fallet även beträffande tvångsmedlen. Utlänningslagens tvångsmedelsbestämmelser undantar därför utvisning på grund av brott. Först när en domstols utvisningsbeslut har vunnit laga kraft och verkställigheten kan påbörjas får utlänningen tas i förvar med stöd av utlänningslagens bestämmelser. Föreligger dessförinnan behov av tvångsåtgärder får anhållande eller häktning eller annan personell tvångsåtgärd enligt rättegångsbalken tillgripas (se 'Utlänningslagen med kommentarer' 4:e upplagan, s. 167).

Av handlingarna i ärendet framgick att Hovrätten för nedre Norrland funnit att anledning saknades för att hålla L. häktad och försatte honom på fri fot. Vid tidpunkten för nämndens beslut den 4 januari 1994 har hovrättens dom inte vunnit laga kraft. I detta läge har jag funnit att förvarsbeslut angående L. vilade på felaktig grund. Jag övervägde i och för sig om det var möjligt att hålla L. kvar i förvar fast på en annan grund, men jag var tveksam om det var möjligt resp. lämpligt och valde därför att hellre fria än fälla och försatte L. på fri fot.

Beträffande den felaktiga formuleringen i beslutet om 'överklagande' trots att det inte var fråga om sådant kan nämnas att nämnden redan tagit fram nya mallar för att undvika felformuleringar."

Ordförande Allan Johansson som fattat det andra av de två aktuella besluten i förvarsfrågan har uttalat följande

"I skrivelse som inkom till Utlänningsnämnden den 7 januari 1994, yrkade G.L. att nämnden omedelbart skulle undanröja polismyndighetens i Gällivare beslut den 4 januari 1994 att ta L. i förvar och omedelbart försätta honom på fri fot. Utlänningsnämnden fann i beslut den 7 januari 1994 att förutsättningar enligt 6 kap. 2 § 3 utlänningslagen förelåg att hålla L. i förvar.

Utlänningsnämnden har med anledning av L:s till nämnden ställda yrkande om undanröjande av polismyndighetens beslut prövat om förvarsförutsättningar förelåg vid nämndens prövning den 7 januari 1994. Nämnden fann i sitt beslut att sådana förutsättningar förelåg, jämför 'Utlänningslagen med kommentarer' 4 upplagan s. 216. Vad som nu förevarit ändrar inte denna bedömning. Beklagligtvis är beslutets utformning fel. Något överklagande är det inte fråga om. Av skälen för nämndens beslut framgår att nämnden inte heller överprövat polismyndighetens beslut utan endast prövat om förvarsförutsättningar förelåg per nämndens beslutsdag. Nämnden har numera reviderat rubriktexter m.m. i sina förvarsbeslut."

Det av Allan Johansson fattade beslutet har sedermera fastställts av kammarrätten i Jönköping.

Utlänningsnämnden som antecknat att L. vid tidpunkten för nämndens båda beslut inte var föremål för någon tvångsåtgärd enligt rättegångsbalken kan inte finna annat än att ärendet hos nämnden med

undantag för de eventuella formuleringsbrister som nu åtgärdats handlagts på ett korrekt sätt. De bedömningar som gjorts i ärendena kan inte anses innefatta några fel.

Remissvaren har tillställts Göran Wernstedt som lämnats tillfälle att yttra sig. Han har dock inte hörts av.

## Författningsregleringen

6 kap. UtlL innehåller bl.a. bestämmelser om *förvar*. De regler som detta ärende främst aktualiserat är följande:

En utlänning som har fyllt sexton år får tas i förvar om det är sannolikt att han kommer att avvisas eller utvisas enligt 4 kap. 1, 2 eller 3 § eller fråga uppkommer om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning — 6 kap. 2 § första stycket 3 UtlL.

Beslut om förvar enligt första stycket 3 får meddelas endast om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter finns anledning att anta att han annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige — 6 kap. 2 § andra stycket UtlL.

Beslutande myndighet i fråga om förvar är den som handlägger ett ärende om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning. I fråga om beslut om avvisning eller utvisning ankommer det på polismyndigheten att verkställa beslutet. Den verkställande myndigheten fattar beslut om förvar när ett beslut om avvisning eller utvisning har lämnats till myndigheten för verkställighet. Polismyndigheten får också fatta beslut om att tillfälligt ta en utlänning i förvar, om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Sådant beslut skall skyndsamt anmälas till den myndighet som handlägger ärendet, och denna myndighet skall därefter omedelbart pröva om beslutet om förvar skall fortsätta att gälla — 6 kap. 9 § och 8 kap. 11 § UtlL.

En utlänning får *utvisas* ur Sverige på grund av brott under de förutsättningar som anges i 4 kap. 7 § UtlL. Sådan utvisning beslutas av den domstol som handlägger brottmålet — 4 kap. 8 § UtlL.

Myndigheternas *underrättelseskyldighet* enligt utlänningslagstiftningen regleras i 6 kap. utlänningsförordningen (1989:547), UtlF. Av dessa bestämmelser framgår bl.a. att beslut om avvisning eller utvisning som har meddelats av Invandrarverket och som har vunnit laga kraft eller som har meddelats av UN skall så snart som möjligt sändas för verkställighet till polismyndigheten i det polisdistrikt där utlänningen är bosatt eller huvudsakligen vistas — 6 kap. 5 § andra stycket UtlF. En allmän domstol som har meddelat en dom eller beslut om utvisning skall inom en vecka sända en kopia av domen eller beslutet — i fall som här är i fråga — till polismyndigheten i den ort där utlänningen är bosatt eller huvudsakligen vistas. Sedan tiden för överklagande av domen eller beslutet har gått ut skall domstolen genast underrätta den som enligt denna paragraf har fått en kopia av domen eller beslutet om talan har fullföljts eller inte — 6 kap. 9 § UtlF.

Enligt bestämmelserna i 8 kap. 7 § UtlL får *verkställighet* ske av vissa *icke lagakraftvunna* beslut. Bl.a. får verkställighet ske om utlän-

ningen har avgett nöjdförklaring beträffande en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott och åklagaren medger det. Verkställighet av utvisningen får dock inte ske förrän en ådömd fängelsepåföljd har avtjänats eller verkställighet av den har flyttats över till ett annat land.

Beslut av en polismyndighet, Statens invandrarverk eller av UN om förvar får av utlänningen *överklagas* till den kammarrätt som skall överpröva beslut av Invandrarverket — 7 kap. 7 § första stycket UtlL.

## Bedömning

Inledningsvis vill jag framhålla att JO enligt fast praxis är återhållsam med att göra uttalanden angående förvaltningsmyndigheters och domstolars bedömningar i beslut och domar. Frågor som det ankommer på dem att avgöra tar JO upp till utredning endast om särskilda skäl föreligger, såsom t.ex. vid uppenbara feltillämpningar. Vad Göran Wernstedt anfört om UN:s olika ställningstaganden angående förvar i besluten den 4 resp. den 7 januari 1994 ger inte anledning att anta att sådana skäl föreligger här. Jag lämnar därför den frågan, liksom frågan om myndigheternas olika bedömningar av om det funnits anledning befara att G.L. skulle hålla sig undan en verkställighet av ett beslut om avlägsnande från riket.

### *Angående den rättsliga grunden för polismyndighetens beslut om förvar*

Vid tiden för polismyndighetens första beslut att ta L. i förvar förelåg dels ett beslut av Invandrarverket att L. skulle avvisas ur riket enligt 4 kap. 1 § första stycket 2 UtlL, dels Gällivare tingsrätts dom med förordnande att L. skulle utvisas på grund av brott. Avgörandena hade emellertid ännu inte vunnit laga kraft och kunde således vid den tidpunkten inte verkställas. Mot bakgrund härav är det ytterst anmärkningsvärt att polismyndigheten grundade sitt beslut den 30 december 1993 på 6 kap. 9 § andra stycket UtlL och motiverade det bl.a. med att det uppkommit fråga om verkställighet av dom om utvisning enligt 4 kap. 7 § UtlL. Tingsrättens dom kunde inte anses överlämnad för verkställighet eftersom den inte vunnit laga kraft. Någon dom från hovrätten har aldrig förelegat. Polismyndigheten kan därför inte anses ha varit beslutande myndighet enligt 6 kap. 9 § andra stycket UtlL såvitt gäller frågan om förvar. Till skillnad mot det nu nämnda beslutet har polismyndighetens andra förvarsbeslut den 4 januari 1994 uppgetts ha fattats med stöd av 6 kap. 2 § första stycket 3 UtlL. Den bestämmelsen tar i sitt första led sikte på en sannolikhetsbedömning av om utlänningen kommer att avvisas eller utvisas enligt 4 kap. 1, 2 eller 3 § UtlL. Med hänsyn till Invandrarverkets beslut om avvisning förelåg naturligtvis en viss sannolikhet för att avvisning också skulle beslutas i det ärende som UN efter överklagande hade att pröva. Avvisningsärendet var emellertid inte överlämnat till polismyndigheten för verkställighet enligt 6 kap. 9 § andra stycket UtlL.

Vad sammanfattningsvis beträffar de båda förvarsbesluten framgår således att polismyndigheten vid tidpunkterna för desamma inte haft något beslut om avvisning eller utvisning överlämnat till sig för verkställighet. Förutsättningar för att polismyndigheten med stöd av 6 kap. 9 § fjärde stycket UtlL, i avvaktan på den handläggande myndighetens — UN — beslut, skulle ha kunnat fatta ett tillfälligt förvarsbeslut har inte förelegat; situationen var enligt min mening inte av sådant brådskande slag som bestämmelsen är avsedd för. Varken Anette Wilén eller Lennart Lindblom har för övrigt gjort gällande att deras respektive beslut skulle ha fattats med stöd av denna bestämmelse. Det finns inte någon annan omständighet som tyder på att så skulle vara fallet. Förvarsbesluten är således fattade utan att lagstöd för desamma förelegat.

Det är en självklarhet att den som har att på en myndighets vägnar fatta beslut som innefattar myndighetsutövning mot någon måste förvissa sig om att han har rättsligt stöd för sitt beslut. En underlåtenhet att göra detta måste alltid uppfattas som i vart fall oaktsamt handlande. När det som här är fråga om att beröva någon friheten måste särskilt stora krav ställas på noggrannhet från beslutsfattarens sida.

Som jag tidigare anfört har de fattade besluten enligt min mening saknat lagstöd. Vad som har kommit fram i ärendet visar att varken Anette Wilén eller Lennart Lindblom haft klart för sig vilka rättsliga befogenheter de haft för sitt handlande. När det som här är fråga om polismän i chefsställning måste självfallet särskilt stora krav ställas på att dessa behärskar den lagstiftning som de har att tillämpa.

Jag har allvarligt övervägt att aktualisera frågan om straffansvar avseende tjänstefel för Anette Wiléns och Lennart Lindbloms del. Jag har emellertid vid en samlad bedömning funnit att felen som de gjort sig skyldiga till inte är av sådant slag att de kan medföra sådant ansvar. Ett ställningstagande av innebörd att ett visst fall av oriktig myndighetsutövning inte bör föranleda straffansvar utesluter inte att man i stället bedömer det felaktiga handlandet med utgångspunkt i det disciplinrättsliga ansvarssystemet (SOU 1992:60 s. 264).

Regler om disciplinansvar för statligt anställda finns sedan den 1 juli 1994 i lagen (1994:260) om offentlig anställning. I punkt 6 i övergångsbestämmelserna sägs bl.a. att äldre föreskrifter skall tillämpas på omständigheter som har inträffat före ikraftträdandet.

Enligt 10 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA) fick disciplinpåföljd för tjänsteförseelse åläggas den arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosatt vad som ålåg honom i hans tjänsteutövning, om felet inte var ringa.

Enligt 14 kap. 4 § LOA fick disciplinpåföljd inte åläggas en arbetstagare sedan hans anställning hos myndigheten hade upphört.

Polismyndigheten i Norra Lappland bildades den 1 juli 1994 genom sammanslagning av bl.a. Polismyndigheterna i Gällivare och Kiruna, vilka därigenom upphörde som egna myndigheter. Anette Wilén och Lennart Lindblom är numera anställda vid Polismyndigheten i Luleå.

Anette Wilén och Lennart Lindblom har tillträtt nya anställningar inom polisväsendet. Deras tidigare anställningar har upphört. Med

hänsyn härtill och till att de i ärendet aktuella omständigheterna inträffade före den 1 juli 1994 saknas lagliga möjligheter att ålägga disciplinpåföljd. Jag stannar därför vid den allvarliga kritik som ligger i vad jag tidigare anfört.

*Rättelse av förvarsbeslutet den 4 januari 1994*

Vad därefter angår den omständigheten att förvarsbeslutet den 4 januari 1994 kommit till uttryck i två beslutsformulär — expeditioner — med delvis skilda innehåll, har detta förklarats bero på ett missförstånd mellan Lennart Lindblom och det vakthavande befäl som skulle svara för att handlingarna färdigställdes och vidarebefordrades. Av de båda expeditionerna framgår att dessa upprättats av det vakthavande befälet i Lennart Lindbloms namn. Vidare har uppgetts att det upptäcktes att den första beslutsblanketten inte hade fyllts i korrekt och att rättelse skulle göras. Som framgår vid en jämförelse mellan polismyndighetens beslut den 30 december 1993 och den första expeditionen den 4 januari 1994 har i båda fallen i skälen hänvisats till att fråga uppkommit om verkställighet av dom. Polismyndighetens beslut den 4 januari 1994 måste emellertid ha föranletts av UN:s beslut samma dag varigenom polismyndighetens beslut den 30 december 1993 hade upphävts. Det framstår därför som uppenbart att polismyndigheten inte hade för avsikt att åberopa de tidigare anförda beslutsskälen. Detta framgår också av vad Lennart Lindblom anfört i sitt yttrande. Såvitt framgår har Göran Wernstedt varit i kontakt med polismyndigheten och Lennart Lindblom och därvid diskuterat den första expeditionen den 4 januari 1994. Polismyndighetens åtgärd att därefter utfärda den andra expeditionen den 4 januari 1994 får enligt min mening anses vara rättelse av sådan uppenbar oriktighet som myndighet får göra enligt 26 § förvaltningslagen (1986:223). Åtgärden som sådan kan därför inte kritiseras. På den andra expeditionen borde dock ha angetts att rättelse hade vidtagits. Detta borde också på lämpligt sätt ha noterats på den första expeditionen.

*UN:s handläggning*

Vid tidpunkten för polismyndighetens förvarsbeslut hade Invandrarverkets beslut i avvisningsdelen överklagats till UN. Nämnden var alltså handläggande myndighet i huvudärendet och hade som sådan både behörighet och skyldighet att ta ställning till frågan om tvångsåtgärder när denna aktualiserades. Någon kritik kan självfallet inte riktas mot nämnden för att den i anledning av yrkande från L. prövat frågan om förvar. Det sagda innebär dock inte att nämnden kan ikläda sig rollen som överprövande instans i fråga om förvarsbeslut som har meddelats av polismyndighet eller Statens invandrarverk, eftersom den funktionen har tillagts Kammarrätten i Jönköping. Den som läser UN:s beslut i förvarsfrågan den 4 resp. 7 januari 1994 kan genom den valda beslutsrubriceringen resp. ordvalet lätt få intrycket att nämnden gjort just detta. Jag noterar att problemet med dessa i högsta grad anmärkningsvärda formuleringsbrister numera torde vara eliminerat

genom att UN låtit ta fram nya mallar för dessa beslut. Oavsett detta vill jag framhålla att den omständigheten att en felaktigt formulerad beslutsmall använts aldrig utgör en godtagbar ursäkt för att ett beslut kommit att bli missvisande.

## Kritik mot Statens invandrarverk för bristfällig motivering av beslut i ett ärende om uppehålls- och arbetstillstånd

(Dnr 728-1994)

I ett beslut den 13 september 1994 anförde *JO Pennlöv* följande.

### Bakgrund

Den marockanske medborgaren M.S. vistades i Sverige under tiden den 28 juni 1991—den 24 september 1993 utan att ha uppehållstillstånd och utan att ansöka om sådant tillstånd. Han ingav en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd vid besök hos den svenska ambassaden i Marocko den 30 september 1993. Invandrarverket avslog hans ansökan i ett beslut den 23 december 1993. I en särskild bilaga till beslutet lämnades följande motivering:

S. har en sådan anknytning till i Sverige bosatt person att han i och för sig skulle kunna beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd. S. vistades i Sverige under tiden september 1991—september 1993 utan att ansöka om uppehållstillstånd. Sådan underlåtelse är straffbelagd i utlänningslagen. — Med beaktande av S:s brottsliga och illojala beteende under tidigare vistelse här i landet saknas förutsättningar att för närvarande bevilja honom uppehållstillstånd i Sverige grundat på anknytning hit. — Förnyad materiell prövning av ansökan om bosättning torde kunna ske tidigast september 1995. Ansökan får då lämnas in av sökanden själv via svensk utlandsmyndighet.

Sedan den 30 april 1993 är M.S. gift med K.S.

### Anmälan

I en anmälan till JO har K.S. klagat på dels Invandrarverkets beslut att avslå makens ansökan om uppehållstillstånd, dels verkets motivering av beslutet. Hon har i korthet anfört följande: Hon och hennes make träffades i Sverige våren 1992 och flyttade då tillsammans. De ingick äktenskap den 30 april 1993. I september samma år ansökte maken om uppehållstillstånd i Sverige. Ansökningen gjordes vid ett besök hos den svenska ambassaden i Marocko, varvid maken uppgav att han tidigare haft ett uppehållstillstånd i Sverige som löpt ut i september 1991. Han hade inte försökt att förnya tillståndet, eftersom hans avsikt då var att lämna landet. Maken har sedan dess fram till september 1993 vistats i Sverige utan tillstånd. Utan att förringa detta misstag har hon dock svårt att förstå Invandrarverkets besked att ny ansökan får göras först i september 1995. Vidare ifrågasätter hon att verket betecknat makens underlåtenhet att ha tillstånd såsom brottsligt.

Till anmälan har K.S. fogat bl.a. kopia av Invandrarverkets beslut den 23 december 1993. K.S. har även inkommit med ytterligare skrivelser hit.

## Utredning

Klagomålen har remitterats till Invandrarverket för yttrande såvitt avsåg beslutsmotiveringen.

I Invandrarverkets remissvar har överdirektören Per-Erik Nilsson anfört följande:

Enligt 2 kap. 4 § utlänningslagen (1989:529) "får" uppehållstillstånd ges till bl.a. den som här skall återförenas med en nära anhörig. Verbet "får" i lagtexten ger besked om att det inte föreligger någon absolut rätt till återförening här; återförening är en möjlighet som kan realiseras efter en diskretionär prövning. Det är närmast att erinra om det självklara att påpeka att den ansökande utlänningens personliga förhållanden och allmänna skötsamhet ställd i relation till de normer som gäller här i landet — hans eller hennes vandel om man så vill — måste vägas in i den prövningen. Kriminalitet eller på annat sätt manifesterad underlåtenhet att ställa sig till efterrättelse de regler som gäller för den som bor eller finns här kan innebära att ett annars "säkert" tillstånd uteblir.

I det ärende som föranlett remissen har den i och för sig "anknytningsberättigade" inte iakttagit skyldigheten att lämna landet när hans tillstånd att vara här gått ut. En sådan underlåtenhet är ett brott enligt utlänningslagen (10 kap. § 2). Det kan naturligtvis diskuteras vad den "brottsligheten" bör anses vara "värd" i ett sammanhang som det här aktuella men den diskussionen skall dock inte föras här då det inte är den saken som remissen gäller. Det räcker att konstatera att den tillståndssökande handlat mot normerna eller — uttryckt på ett annat sätt — att hans vandel inte i den meningen är fläckfri.

Beslutet att vägra tillstånd i det aktuella ärendet innehåller också den informationen att tillstånd inte "torde" kunna påräknas förrän efter 2 år. Den informationen återger en praxis som utbildats inom SIV och som finner stöd i uttalanden i förarbetena, främst till den tidigare utlänningslagen. Motivet bakom en sådan praxis är det lätt att inse; effekten av en "karantäntid" som ett medel att öka medvetenheten om spelreglerna i ett samhälle som det svenska, skall inte underskattas men lika litet på detta område som på andra får praxis användas som en ursäkt för en onyanserad, schabloniserad tillämpning. Det finns förvisso åtskilliga fall där avsteg från praxis framstår som sakligt motiverade och mänskligt rimliga. Mot denna bakgrund framstår det som ytterligt tveksamt om den nämnda informationen alls borde ha tagits med, i varje fall i den givna utformningen. Tilläggas kan att SIV numera omformulerat informationen och anpassat den bättre än den tidigare till det enskilda ärendet och så att "informationskaraktären" framgår tydligare.

K.S. har kommenterat remissvaret.

## Bedömning

Inledningsvis vill jag framhålla att min prövning av förevarande anmälan inte innefattar sakfrågan i ärendet hos Invandrarverket, dvs. om och i så fall när M.S. bör beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Jag uttalar mig således inte i den frågan.

Åtgärden att företa K.S:s anmälan till utredning föranleddes av den beslutsmotivering som Invandrarverket fogat som bilaga till sitt beslut den 23 december 1993. K.S. har i sina skrivelser hit uppehållit sig bl.a. vid denna och det framgår att hon tagit illa vid sig av att hennes makes beteende har betecknats som brottsligt. Jag vill för egen del framhålla följande.

Utlänningslagen (1989:529) innehåller i 10 kap. bestämmelser om påföljder för vissa där nämnda gärningar. Bl.a. föreskrivs i 10 kap. 1 § första stycket 1 straffansvar för en utlänning som uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och utan att inom föreskriven tid ha ansökt om ett sådant tillstånd.

Förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen). Av detta följer bl.a. att uttalanden som görs av myndigheter eller dess företrädare måste vara väl underbyggda och sanningsenliga. Ett uttalande om att en person har begått ett brott bör inte, som synes ha skett i förevarande fall, grundas enbart på uppgifter från personen i fråga om att han betett sig på ett visst sätt. Av handlingarna i ärendet framgår nämligen inte att M.S. skulle ha dömts för brott mot utlänningslagen. Även om det med hänsyn till innehållet i den nämnda straffbestämmelsen och förarbetena till densamma kan förutses vilken bedömning i straffrättsligt hänseende som en domstol skulle kunna komma att göra har det inte funnits någon anledning för Invandrarverket att uttala sig i frågan om M.S. begått något brott eller inte. Verket kan därför inte undgå kritik för beslutsmotiveringen.

## Fråga om möjligheterna att utnyttja ett privat företag vid transport för verkställighet av beslut om avvisning enligt utlänningslagen (1989:529)

(Dnr 840-1994)

I ett beslut den 15 november 1994 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

### Bakgrund

Vid min inspektion den 18, 19 och 25 januari 1994 av Polismyndigheten i Jakobsberg uppmärksammades att en i förvar tagen utlänning vid verkställighet av ett avvisningsbeslut hämtats av personal från bevakningsföretaget Partena för transport till Arlanda och vidare färd till Polen. Jag beslutade att i ett särskilt ärende ta upp saken till prövning.

Frågan om anlitande av personal från sådana företag i polisens verksamhet var sedan tidigare aktuell i ett ärende här (dnr 988-1991) angående beslut om anhållande i utevaro av en misstänkt som vistas på sjukhus och om verkställigheten av ett sådant beslut. Detta ärende avgjordes genom ett beslut den 17 februari 1994.

Ärendet remitterades den 17 mars 1994 för yttrande till Länsstyrelsen i Stockholms län, Länspolismästaren. I remissen angavs att — sedan länsstyrelsen inhämtat yttrande i saken även från Polismyndigheten i Jakobsberg — yttrandet skulle behandla de lagliga förutsättningarna att i polisiär verksamhet anlita privata rättssubjekt för bevakningsuppgifter och verkställighetsåtgärder i samband med frihetsberövanden. Till remissen fogades kopia av mitt beslut den 17 februari 1994 i det tidigare nämnda ärendet 988-1991.

I svar anförde länsstyrelsen (biträdande länspolismästaren Gösta Welander) i huvudsak följande.

Av yttrande inhämtat från Polismyndigheten i Jakobsberg framgår att Jakobsbergspolisen endast hade förvaringsansvaret. Det var Stockholmspolisens kriminalavdelning och där närmast utlänningsroteln som hade besluts- och utredningsansvaret. Från utlänningsroteln har inhämtats att verkställigheten av förpassningen hade uppdragits åt kriminalvårdens transportcentral. — Oaktat länsstyrelsen enligt remissen har att yttra sig över den i och för sig mycket intressanta frågan om myndighetsutövning genom privaträttsliga subjekt synes det ligga närmast till hands att kriminalvården yttrar sig och i vart fall före länsstyrelsen. Såvitt kunnat utrönas har engagerandet av vaktbolaget skett utan medverkan från polisens sida.

Verkställighetsakten från Polismyndigheten i Stockholm, utlänningsroteln, lånades in och granskades. Därefter remitterades ärendet till Kriminalvårdsstyrelsen (KVS) för yttrande angående de lagliga förutsättningarna för kriminalvårdens anlitande av bevakningsföretag för uppgifter som innefattar myndighetsutövning mot enskild. I remissen hänvisades till ett beslut av Justitiekanslern (JK) den 14 april 1994 och till mitt ovan nämnda beslut den 17 februari samma år.

I svar anförde Kriminalvårdsstyrelsen (överdirektören Per-Erik Lundh) i huvudsak följande.

Justitiekanslerns beslut av den 14 april d.å. i enhanda fråga har föranlett styrelsen dels att införa temporära bestämmelser ifråga om nyttjandet av väktare från privata bevakningsföretag, dels att påbörja arbetet med att hos regeringen begära ett författningsmässigt stöd för att kunna anlita privata bevakningsföretag i sammanhang som innefattar myndighetsutövning mot enskild.

Styrelsen informerade linjeorganisationen den 20 maj att privata bevakningsföretag t.v. endast får anlitas för personbevakning då det är oundgängligen nödvändigt. (Informationen biläggs). I sådana fall skall alltid en kriminalvårdstjänsteman vara närvarande. Denne skall svara för de beslut som kan innefatta myndighetsutövning. Vidare angavs att anlitande av bevakningsföretag för stationär bevakning av intagna inom anstalt eller häkte inte fick förekomma.

Styrelsen har vidare i anslagsframställningen för budgetåret 1995/96 aviserat en framställan om författningsstöd. Styrelsen har emellertid beslutat påskynda en sådan framställan. F.n. pågår inom styrelsen ett utredningsarbete som inom en relativt snar framtid förväntas resultera i en framställan till regeringen. I utredningsarbetet övervägs frågor om utbildning, tystnadsplikt och sekretess, tillsyn samt tjänsteansvar. En

noggrann genomgång skall också göras av befintliga entreprenadavtal bl.a. inför en stundande central upphandling av bevakningstjänster. Vidare skall arbetsrättsliga frågor beröras.

Styrelsen avser att föreslå regeringen att ett författningsstöd införs i instruktionen för kriminalvårdsverket.

Framställan till regeringen beräknas kunna inges till regeringen under hösten.

Av den information som Kriminalvårdsstyrelsen i sitt yttrande hänvisade till framgår bl.a. följande.

Bevakning av intagen i anstalt, häktad, anhållen eller på annat sätt omhändertagen i samband med sjukhusvistelser, domstolsförhandlingar o.likn. skall i första hand ombesörjas av kriminalvårdspersonal. Bevakningsföretag får anlitas endast då det är oundgängligen nödvändigt. Därvid skall alltid en kriminalvårdstjänsteman vara närvarande. Denne tjänsteman är alltså den som skall svara för myndighetsutövningen.

Anlitande av bevakningsföretag för stationär bevakning av intagna i anstalt eller häkte får inte förekomma.

Uttalandena ovan avser naturligtvis inte bevakning av fastigheter, t.ex. semesterstängda anstalter. Inte heller i de fall fordon med förare från ett bevakningsföretag används i stället för eget fordon eller taxi under förutsättning att kriminalvårdstjänsteman är närvarande.

## JK:s avgörande

JK behandlade i sitt beslut den 14 april 1994 (dnr 3859-92-21) frågan om möjligheterna att utnyttja ett privat bolag för bevakningsuppdrag inom kriminalvården. Omständigheterna i det ärendet var i korthet att kriminalvårdsregionen i Umeå i september 1992 tillfälligt hade tagit i anspråk stängda platser på lokalanstalten i Umeå för att omhänderta häktade och att anstalten därvid till största delen hade bemannats med inhyrda väktare från ett bevakningsföretag.

JK, som hade inhämtat yttrande från KVS, anförde i sitt beslut bl.a. följande.

N:s anmälan aktualiserar främst frågan om det finns något stöd i lagstiftningen för att anförtro uppgifter som det ankommer på kriminalvårdsmyndigheterna att utföra på något annat organ i samhället som t.ex. ett privat bolag.

Att statliga uppgifter ibland får och måste kunna utövas av annan än de statliga myndigheterna och dess personal är både förutsatt och tillåtet enligt regeringsformen. Den närmare rättsliga grunden härför ges i 11 kap. 6 § RF. Där sägs att förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning skall det ske med stöd av lag.

Myndighetsutövningsbegreppet har under senare årtionden kommit att bli väl definierat i olika lagstiftningssammanhang och det torde inte numera erbjuda större svårigheter att förstå. Sammanfattningsvis brukar man säga att det skall vara fråga om att utöva en befogenhet att ensidigt bestämma om vissa förhållanden som innebär att någon måste göra, tåla eller underlåta något, vilket eljest kan genomdrivas med något slag av tvång.

Med dessa utgångspunkter måste enligt min mening sådan verksamhet som bedrivs av kriminalvården och som ytterst innebär att människor med stöd av offentligrättsliga tvångsbefogenheter kan hållas fri-

hetsberövade typiskt sett anses utgöra en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning. Sådana uppgifter får alltså endast överlåtas till enskild med stöd av lag.

Enligt vad KVS själv har utttalat i sitt remissvar finns det inom kriminalvårdens område inte några med stöd av lag meddelade delegationsregler som skulle göra det möjligt att överlåta myndighetsutövningsuppgifter till enskilda subjekt, som t.ex. ett bevakningsföretag. Alla beslut inom området vilka innefattar myndighetsutövning måste därför meddelas av en kriminalvårdsmyndighet (eller kan det här tilläggas, av en därtill behörig tjänsteman på myndighetens vägnar). Jag delar KVS syn på denna frågeställning.

Jag kan däremot inte ansluta mig till styrelsens bedömning att utförande av bevakningsuppdrag ifråga om sådana personer som är häktade eller efter dom på fängelse hålls frihetsberövade inte skulle innefatta myndighetsutövning.

KVS har till stöd för sin mening hänvisat till att det sedan lång tid tillbaka förekommer att kriminalvårdsmyndigheter anlitar vaktbolag för att utföra bevakningsuppgifter i samband med en häktads eller intagens sjukhusvistelse, särskilt långvariga sådana. Vidare brukas tydligen privata väktare för bevakningsuppdrag vid domstolsförhandlingar i ganska stor omfattning. Däremot hör det tydligen till undantagen att man inom en anstalt eller på ett häkte anlitar personal från privata vaktbolag för bevakningsuppgifter.

Jag har stor förståelse för att det kan föreligga ett angeläget behov av att i sådana situationer som styrelsen pekat på kunna anlita utomstående väktare som förstärkning för bevakningsuppdrag som kan bli långvariga och tämligen slentrianmässiga.

Utöver behovsaspekten har jag dock inte kunnat finna att styrelsen har anfört argument för att en sådan användning av utomstående väktare skulle vara tillåten. Styrelsen har pekat på att vaktbolagens uppgifter vid t.ex. sjukhusvistelser skulle vara av annat slag än sådana som innefattas i myndighetsutövning. Ytterst måste dock bevakningen, såvitt jag kan förstå, syfta till att förhindra att den intagne som är föremål för bevakningen avviker. Utöver att tillkalla förstärkning eller larma relevant myndighet synes styrelsen för övrigt själv förutsätta att vederbörande väktare kan förväntas "ingripa i skeendet i den mån som bedöms lämpligt". Jag kan inte tolka styrelsens yttrande på annat sätt än att det således förutsätts att väktaren med fysiska medel förväntas ingripa för att stoppa en rymning eller annat liknande avvikande. Det är svårt att se detta som något annat än ett typiskt fall av myndighetsutövning mot enskild.

Sedan JK i beslutet hade redogjort för innehållet i regeln om laga befogenhet i 24 kap. 2 § brottsbalken anförde han vidare följande.

Befogenhet att bruka våld tillkommer (utöver polismän enligt polislagen) också vissa andra som har befogenhet att i myndighetsutövning avvisa eller avlägsna någon, t.ex. sådana ordningsvakter som förordnats enligt lagen (1980:578) om ordningsvakter. Till dem som får bruka våld hör dock inte väktare, varom stadgas i lagen (1974:191) om bevakningsföretag. Väktare förordnas nämligen inte av myndighet. De anställs av bevakningsföretag. Väktare har inte andra befogenheter än vilken medborgare som helst att ingripa mot andra personer eller att använda våld för att fullgöra arbetsuppgifter.

Bestämmelsen i 24 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken kan alltså anföras till stöd för viss våldsanvändning vid förhindrande av rymning m.m. som utövas inte bara av den ordinarie kriminalvårdspersonalen utan också av väktare i enlighet med den rätt som tillkommer envar. Bestämmelsen om laga befogenhet att använda våld är dock i sig inte

någon delegationsregel som kan åberopas till stöd för att till privata vaktbolag delegera sådana myndighetsuppgifter som normalt utförs och skall utföras av ordinarie personal.

JK uttalade sedan sammanfattningsvis att han inte kunde komma till någon annan slutsats än att det från rättsliga utgångspunkter var felaktigt att i det fall som hade aktualiserats i ärendet anlita ett vaktbolag för de ifrågavarande arbetsuppgifterna. Han uttalade sedan följande.

Samtidigt står det klart för mig att den praxis som uppenbarligen har utbildats ifråga om att i särskilda situationer anlita utomstående vaktpersonal från vaktbolag för vissa uppgifter kan fylla ett behov i fall där ordinarie kriminalvårdspersonal med föreskriven utbildning av en eller annan anledning inte står att tillgå.

Förutsättningen härför är dock enligt min mening att KVS eller de regionala myndigheterna ges författningsmässigt stöd för att enligt en uttrycklig delegationsbestämmelse i förekommande fall uppdra åt ett bevakningsföretag att utföra sådana bevakningsuppgifter som de vilka styrelsen pekat på i remissvaret och som det kan finnas behov av att få utförda.

Innan en sådan möjlighet införs bör dock förutsättningarna för och det lämpliga i en sådan ordning övervägas närmare. Bl.a. måste utbildningsfrågor och frågor om tystnadsplikt och sekretess uppmärksammas. Också tillsynsfrågor och ev. tjänsteansvarsfrågor kan behöva analyseras närmare än som är möjligt att göra inom ramen för detta tillsynsärende.

Avslutningsvis pekade JK bl.a. på regeln i 7 kap. 14 § polisförordningen (1984:730) om förordnande av sådana arrestantvakter som inte är anställda inom polisväsendet. Han anförde därvid att den särskilda reglering som getts i polislagstiftningen möjligen skulle kunna tjäna som ledning vid frågans övervägande.

JK överlämnade beslutet till Justitiedepartementet för den åtgärd saken kunde ge anledning till.

## JO:s ärende dnr 988-1991

Omständigheterna i ärendet var i korthet följande. Ett beslut att anhålla en person som var misstänkt för mord hade fattats medan denne var intagen för intensivvård på sjukhus. Efter beslutet ställdes personen i fråga genom polismyndighetens försorg under bevakning på sjukhuset av personal från ett bevakningsföretag. Fråga uppkom bl.a. om anhållningsbeslutet skulle anses vara verkställt genom denna åtgärd.

I beslutet anförde jag bl.a. följande.

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 I.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 I.K. lämnade sjukhuset. Av 24 kap. 2 § brottsbalken 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 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 I. 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 I.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.

Jag konstaterade sedan avslutningsvis att jag av detta och andra i beslutet redovisade skäl närmast var benägen att inta den ståndpunkten att anhållningsbeslutet var att anse som verkställt i och med att I.K. ställdes under bevakning på sjukhuset.

Det kan tilläggas att enligt uppgift vissa polismyndigheter med stöd av bestämmelsen i 7 kap. 14 § polisförordningen meddelar särskilt utvalda och utbildade väktare vid sådana bevakningsföretag som anlitas av myndigheten personliga förordnanden som arrestantvakter och att det endast är sådan personal som kommer i fråga när myndigheten anlitar företagen för bevakningsuppgifter.

## Bedömning

Av utredningen framgår att det i det nu aktuella ärendet var fråga om verkställighet av ett avvisningsbeslut och att uppgiften att genomföra verkställigheten ankom på Kriminalvårdsverkets transportorganisation som i sin tur hade anlitat ett bevakningsföretag för detta ändamål.

Den frågeställning som är aktuell i förevarande ärende skiljer sig i princip inte från den som behandlas i det JK-beslut som jag har redogjort för i det föregående. Det är tydligt att det vid en transport av det slag som det här är fråga om förutsätts att den personal som genomför den kan ingripa med våld mot den person som transporteras

om situationen så skulle kräva. Jag har inte någon annan syn på innebörden av gällande rätt i detta hänseende än den som redovisas i JK:s beslut. Jag anser således att det saknas rättsligt stöd för att till ett bevakningsföretag överlåta sådana uppgifter som det här är fråga om.

Av Kriminalvårdsstyrelsens yttrande framgår att personal vid bevakningsföretag numera anlitas för bevakningsuppgifter endast i de fall där detta är oundgängligen nödvändigt och att det därvid alltid skall finnas en kriminalvårdstjänsteman närvarande som svarar för den myndighetsutövning som kan bli aktuell. Jag har inte någon invändning mot ett sådant förfarande.

Jag har vidare noterat att det inom Kriminalvårdsstyrelsen pågår ett utredningsarbete med inriktning på en till regeringen riktad framställning om författningsreglering av den här diskuterade frågan. Inför de fortsatta övervägandena vill jag — under hänvisning till vad jag har anfört i mitt beslut i ärendet dnr 988-1991 och till vad som avslutningsvis sägs i JK:s beslut — särskilt peka på en lösning som innebär att väktare, för de situationer där det bedöms nödvändigt att anlita bevakningsföretag, ges individuella förordnanden att fullgöra vissa särskilt angivna uppgifter innefattande myndighetsutövning inom kriminalvården efter mönster av vad som enligt 7 kap. 14 § polisförordningen gäller om förordnanden för personer som inte är anställda inom polisväsendet.

Jag finner inte anledning att vidta några ytterligare åtgärder i ärendet utan avslutar detta med det sagda.

Jag överlämnar ett exemplar av detta beslut och av mitt beslut i ärendet dnr 988-1991 till Justitiedepartementet för kännedom.

# Fråga om myndighets skyldighet att lämna fullföljdshänvisning i ett visst fall

(Dnr 3396-1993)

I ett beslut den 20 januari 1995 anförde *JO Pennlöv* följande.

I en anmälan har Åke Puranen begärt att JO skall pröva om Norrbottens Flygflottilj (F 21/Se ÖN) varit skyldig att meddela fullföljdshänvisning när myndigheten som arbetsgivare fattat ett beslut med stöd av en s.k. arbetsgivarventil. Åke Puranen har anfört bl.a. att underlåtenheten att lämna fullföljdshänvisning har medfört att ett överklagande från hans huvudman, löjtnanten P.F., rörande avlöningsförmåner i samband med en avstängning kommit att avvisas som för sent inkommet. Till anmälan har fogats vissa handlingar.

Efter remiss har Försvarsmaktens Organisationsmyndighet (FMO) anfört följande.

## Bakgrund

Löjtnanten vid F 21/Se ÖN P.F. är sedan den 1 juni 1980 anställd som yrkesofficer vid F 21/Se ÖN i Luleå. F. har löjtnants grad och tjänstgör som yrkesofficer i teknisk tjänst.

F. är idag åtalad för trolöshet mot huvudman medelst osant intygande.

Bakgrunden till åtalet är att F. i slutet av februari 1991 fick i uppdrag att planera för en övning i trakten av Tärnaby/Storuman. För att kunna tanka vissa fordon som medfördes under övningen fick F. utkvittera ett kreditkort för bensininköp. Kortet var utställt på myndigheten och fick enbart användas för tjänstebruk. Under tiden den 31 juli 1991 till den 15 juni 1992 utnyttjade F. kreditkortet vid sju tillfällen för privat bruk. I samband med att fakturor för de privata bensininköpen inkom till myndigheten attesterade F., utan att vara bemyndigad till detta, två av fakturorna.

När myndigheten uppmärksammade detta och misstanke om brott följaktligen uppstod beslutade myndigheten den 1 september 1992 med stöd av 12 kap 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA) att anmäla P.F. till åtal. Den 25 februari 1993 väckte åklagarmyndigheten i Luleå åtal mot F. för trolöshet mot huvudman medelst osant intygande. Av förundersökningen i målet framgår att F. i huvudsak erkänt de gärningar som åklagaren lagt honom till last.

Den 26 februari 1993 beslutade F 21/Se ÖN att med stöd av 13 kap 1 § LOA avstänga F. från hans tjänst som yrkesofficer. Mot detta beslut förde F., genom ombudet Puranen, talan vid Luleå tingsrätt.

Luleå tingsrätt beslutade den 16 juli 1993 att F 21/Se ÖN beslut om avstängning inte längre skulle gälla.

I det beslut om avstängning som F. erhöll den 26 februari 1993 angavs att talan mot beslutet skulle föras enligt lagen (1974:381) om rättegången i arbetstvister (LRA). F. erhöll samma dag ett separat

skriftligt besked av personalchefen vid F 21/Se ÖN, majoren Lars-Inge Andersson, att avlöningsförmåner inte skulle utgå under avstängningstiden. I detta besked angavs ingen fullföljdshänvisning.

F. har därefter, i en skrivelse som inkom till statens arbetsgivarverk (SAV) den 16 juni 1993, överklagat dels F 21/Se ÖN beslut om avstängning dels myndighetens beslut att inga avlöningsförmåner skall utgå under avstängningstiden.

F.s skrivelse överlämnades av SAV den 24 juni 1993 till F 21/Se ÖN. F 21/Se ÖN avvisade den 16 september 1993 F.s överklagande rörande avstängningsbeslutet med hänvisning till att talan i den delen skulle föras enligt LRA och i frågan om avlöningsförmåner med hänvisning till att överklagandet var för sent inkommet. F 21/Se ÖN angav i sitt beslut att talan mot besluten om avvisning skulle föras enligt LRA i avstängningsfrågan och genom överklagande till SAV i frågan om avlöningsförmåner.

F. överklagade avvisningsbeslutet hos SAV den 27 september 1993.

F 21/Se ÖN har i yttrande till SAV den 11 augusti 1993 angivit att beslutet att inga avlöningsförmåner skulle utgå under avstängningstiden fattats med stöd av Sektoravtal för försvaret (SA-F) som grund och därför inte utgör myndighetsutövning i Förvaltningslagens (1986:223) (FL) mening. Någon skyldighet att i beslutet ange hur beslutet överklagas har därför inte förelegat. F 21/Se ÖN hemställde därför att SAV skulle avvisa överklagandet som för sent inkommet. Enligt uppgift från SAV har detta överklagande ännu inte prövats.

— — —

En myndighets beslut i skälighetsärende enligt avtal innefattar enligt FMO uppfattning inte myndighetsutövning (se JO 1974 s 519 ff). Myndigheten har därför inte i sådant ärende den upplysningsplikt som anges i 20—21 §§ FL (jfr även JO 1977/78 s 410). Enligt FMO mening bör dock en myndighet, med hänsyn främst till 4 § FL om myndigheternas serviceskyldighet, så långt möjligt lämna upplysning även om hur sådana beslut kan överklagas.

F 21/Se ÖN har i detta ärende anfört att avsikten med beskedet den 26 februari 1993 att inga avlöningsförmåner skulle utgå endast var att upplysa F. om kollektivavtalets innehåll i denna del. I det aktuella kollektivavtalet, SA-F, anges i första avdelningen 6 kap 20 § 1 mom att en tjänsteman som är avstängd från arbetet med stöd av 13 kap 1 § LOA skall ha C-avdrag eller om arbetsgivaren så prövar skäligt, mindre avdrag, dock minst B-avdrag. Huvudregeln är följaktligen att vid ett beslut om avstängning så skall ingen lön utgå under avstängningstiden.

I det föreliggande fallet har F. i ett skriftligt besked från F 21/Se ÖN, som åtminstone för honom torde ha framstått som ett beslut av myndigheten, informerats om att inga avlöningsförmåner skulle utgå. Mot denna bakgrund menar FMO att F 21/Se ÖN borde ha lämnat en fullföljdshänvisning i samband med att F. erhöll beskedet i avlöningsfrågan.

FMO menar dock att F 21/Se ÖN beslut att avvisa överklagandet var korrekt. Av förarbetena till FL (prop 1985/86 s 75) framgår att bestämmelserna i FL om möjligheten att underlåta att avvisa ett för sent inkommet överklagande inte är tillämpligt i den situationen att en fullföljdshänvisning inte givits.

Anställningsvillkoren för arbetstagare inom staten är idag huvudsakligen reglerade i kollektivavtal. De nu gällande kollektivavtalen reglerar i stor utsträckning enbart en viss "minimistandard" vad avser anställningsvillkor. Kollektivavtalen har i stället i allt större utsträckning utformats på så sätt att anställningsvillkoren i de enskilda fallen beslutas av arbetsgivaren med en rätt för arbetstagarorganisationerna att påkalla förhandling med anledning av arbetsgivarens beslutsavsikt.

En arbetsgivares beslutsavsikt inom det kollektivavtalsreglerade området kan, mot denna bakgrund, komma att ändras antingen efter förhandlingar med stöd av lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet eller med stöd av lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (LRA). I dessa situationer blir frågan om fullföljdshänvisning inte aktuell utan frågan hanteras enligt de förhandlingsordningar som gäller mellan arbetsgivaren och arbetstagarorganisationerna.

Motivet för detta är att i de flesta fall så bevakas arbetstagarens intressen av en arbetstagarorganisation. I de fall en arbetstagare är missnöjd med ett beslut av arbetsgivaren så påkallas därför en förhandling enligt MBL av arbetstagarens organisation. Först i den situationen att enighet inte kan nås i denna förhandling blir frågan om fullföljdshänvisning aktuell.

I det aktuella fallet informerades också arbetstagarorganisationen vid F 21/Se ÖN om arbetsgivarens beslut. Någon begäran om förhandling i frågan framställdes dock inte av arbetstagarorganisationen.

De frågor som kan överprövas genom ett överklagande till SAV med stöd av s k arbetsgivarventiler visar sig i praxis följa denna ordning. Ett särskilt problem är därvid att det i de flesta fall inte fattas något uttryckligt "negativt beslut". Anställningsvillkoren blir i stället de som följer av huvudregeln i kollektivavtalet även om arbetsgivaren ägt rätt att besluta om förmånligare villkor för arbetstagaren.

Det i praktiken reella behovet av en fullföljdshänvisning visar sig därvid främst föreligga när arbetstagaren inte är fackligt organiserad eller i de fall när arbetstagarorganisationen av olika skäl väljer att inte företräda sin medlem. Det torde emellertid vara helt klart att den nuvarande ordningen kan medföra oklarheter och rättsförluster för enskilda arbetstagare.

Ett problem är dock att, mot bakgrund av kollektivavtalens komplexitet, på ett tydligt sätt särskilja de arbetsgivarventiler som idag finns i kollektivavtalen. De olika arbetsgivarventilerna är exempelvis utformade på olika sätt i olika kollektivavtal. Dessutom måste rutiner tillskapas för att utforma särskilda beslut med fullföljdshänvisning för de situationer där någon ansökan eller motsvarande inte föreligger från den enskildes sida.

FMO avser mot denna bakgrund att genomföra en analys av de inom Försvarsmakten gällande kollektivavtalen och därefter ge ut handlingsregler rörande utformningen av fullföljdshänvisningar vid arbetsgivarbeslut inom den nya myndigheten Försvarsmakten.

Åke Puranen har yttrat sig över remissvaret.

---

I 21 § förvaltningslagen (FL) finns grundläggande bestämmelser om förvaltningsmyndigheters skyldighet att underrätta bl.a. parterna om utgången i ett ärende. Bestämmelserna gäller endast om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. För att myndighetsutövning enligt förvaltningslagen skall föreligga krävs att myndigheten grundar

sin befogenhet att bestämma om ett förhållande på en författning eller något annat beslut av regeringen eller riksdagen. Grundar myndigheten däremot sin bestämmanderätt i ett ärende på t.ex. kollektivavtal är de bestämmelser i förvaltningslagen som endast gäller vid myndighetsutövning inte tillämpliga i ärendet. En offentlig arbetsgivares tillämpning av s.k. arbetsgivarventiler i kollektivavtal är således inte att anse som myndighetsutövning i förvaltningslagens mening (se JO 1974 s. 519, Ragnemalm, Förvaltningsrättslig Tidskrift 1975, s. 168 och Hellner-Malmqvist, Nya förvaltningslagen, 3:e uppl., s. 156). Någon *skyldighet* att lämna fullföljdshänvisning med avseende på ställningstagandet beträffande avlöningsförmåner under avstängningstiden har därför inte förelegat.

Att det saknats skyldighet att lämna fullföljdshänvisning innebär emellertid inte att handläggningen är invändningsfri. Som FMO anfört bör nämligen en myndighet med hänsyn till serviceskyldigheten enligt 4 § FL så långt möjligt lämna upplysning även om hur ett beslut som inte innebär myndighetsutövning kan överklagas.

Det skriftliga besked som P.F. fick från sin arbetsgivare om att inga avlöningsförmåner skulle utgå under avstängningstiden måste för honom ha framstått som ett beslut av myndigheten i frågan. Som FMO framhåller borde därför en fullföljdshänvisning ha lämnats tillsammans med beskedet.

Jag saknar anledning att uttala mig om riktigheten av F 21/Se ÖN beslut att avvisa P.F:s överklagande. Med anledning av vad FMO anfört i den delen vill jag dock erinra om uttalandena i förarbetena till förvaltningslagen om att myndigheten i en situation som den här aktuella, nämligen då förseningen av ett överklagande synes ha berott på att fullföljdshänvisning inte lämnats, om möjligt, skall hjälpa den enskilde att ansöka om återställande av försutten tid (prop. 1985/86:80, s. 75).

## Skattemyndighet har inte uppfattat en inkommen skrift som ett överklagande och har därför inte hanterat den på vederbörligt sätt. Även fråga om dröjsmål med omprövning

(Dnr 2318-1994)

Skattemyndigheten i Stockholms län, lokala skattekontoret Södermalm, beslutade den 19 januari 1994 att vägra avdrag för ingående mervärdesskatt avseende redovisningsperioden maj—juni 1993 för U. AB samt påförde bolaget skattetillägg. Den 31 januari 1994 begärde bolaget att skattemyndigheten i första hand skulle ompröva det nämnda beslutet, i andra hand att skattemyndigheten skulle överlämna ärendet till länsrätten. Skattemyndigheten meddelade vid omprövning av ärendet den 28 februari 1994 att det inte fanns skäl att ändra det tidigare beslutet. I skälen för beslutet anförde skattemyndigheten att bolagets yrkande tolkats som att handlingarna skulle översändas till länsrätten vid denna utgång. Myndigheten gav ändå bolaget möjlighet att senast den 16 mars 1994 inkomma med kompletteringar etc. "innan skattemyndigheten fullföljer bolagets yrkande på överklagande". Vidare angavs att bolaget borde inkomma med svar om bolaget valde att "ej fullfölja ärendet med överklagande". Efter att ha fått ett visst anstånd inkom bolaget med kompletteringar den 28 mars 1994.

I en anmälan, som kom in till JO den 20 juni 1994, klagade advokaten Bo Thorén på att något omprövningsbeslut i anledning av bolagets överklagande då ännu inte hade fattats. Bolaget hade påmint skattemyndigheten i telefax den 10 maj resp. i telefax och brevledes den 26 maj 1994 om att bolaget önskade att ärendet skulle översändas till länsrätten. Bo Thorén begärde besked om huruvida skattemyndighetens handläggning var rättsenlig.

Skattemyndigheten handlade, efter det att bolaget inkommit med kompletteringarna den 28 mars 1994, ärendet som ett överklagande av dess beslut. Ett nytt omprövningsbeslut, innebärande att tidigare beslut vidhölls, meddelades av skattemyndigheten den 23 augusti 1994.

Skattemyndigheten anförde efter remiss sammanfattningsvis följande. Bolaget har uttryckligen begärt att i första hand få beslutet omprövat och som det kan förstås få skrivelsen behandlad som ett överklagande för den händelse skattemyndigheten vid omprövning inte ändrar sitt beslut i enlighet med bolagets yrkande. Enligt myndighetens rutiner skall myndigheten vid mottagandet av en skrivelse som denna avgöra om den skall föranleda ett omprövningsärende eller ett överklagandeärende. Med hänsyn till utformningen av bolagets skrivelse torde det ha legat närmast till hands att uppfatta ärendet som ett överklagande. Med hänsyn till utgången av det nu aktuella ärendet borde myndigheten skyndsamt ha överlämnat omprövningsbeslutet och övriga hand-

lingar i målet till länsrätten. Uttryckssättet i omprövningsbeslutet den 28 februari 1994 att myndigheten "avvaktar med" att översända handlingarna till länsrätten för att bereda möjlighet för bolaget att inkomma med kompletteringar, ger intryck av att handläggaren inte avslutat utredningen. Något beslut borde inte ha fattats förrän utredningen till fullo var avslutad. Vidare har myndigheten inte ändrat sitt tidigare beslut så som bolaget hade begärt. Det fanns därför inte något skäl för handläggaren att fråga bolaget om det önskade fullfölja överklagandet.

I sitt den 29 mars 1995 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

Ärendet rör skattemyndighetens handläggning i samband med den omprövning som skall göras vid en skattskyldigs överklagande av ett beslut om mervärdesskatt enligt den äldre lagen (1968:430) om mervärdeskatt[1]. Skattemyndigheten har i sitt yttrande lämnat en utförlig redogörelse för de rättsregler som har varit tillämpliga för myndigheten vid den formella handläggningen av ett sådant ärende. Jag instämmer i vad skattemyndigheten därvid kommit fram till.

Av 54 § första stycket nämnda lag framgår således att skattemyndigheten snarast skall ompröva ett överklagat beslut. Vidare föreskrivs i paragrafen att ett överklagande förfaller om skattemyndigheten ändrar beslutet så som den skattskyldige begär. Om myndigheten ändrar beslutet på annat sätt än den skattskyldige begär, skall överklagandet anses omfatta det nya beslutet.

I förevarande ärende framgår att bolaget i sin skrivelse i januari 1994 yrkade att skattemyndigheten i första hand skulle ompröva sitt beslut av den 19 januari 1994. I andra hand begärde bolaget att dess överklagande skulle överlämnas till länsrätten. Här kan påpekas att bolagets yrkanden i dessa hänseenden inte skiljer sig på något avgörande sätt från den handläggningsordning som följer av 54 § nämnda lag om mervärdeskatt. Det fanns med andra ord inget utrymme för tveksamhet om vad bolaget åsyftade för det fall ändring inte gjordes på det sätt som begärdes. Enligt min mening kan skrivelsen därför inte uppfattas på annat sätt än som ett överklagande och den borde således ha diarieförts och i övrigt handlagts som ett sådant redan då den kom in till myndigheten.

Den tveksamhet som ändock uppstod hos skattemyndigheten om handlingens innebörd borde ha kunnat undanröjas på ett tidigare stadium än vad som nu skedde, dvs. sedan det gått cirka en månad. Enligt min mening är det emellertid inte lämpligt att ta upp den saken genom att skattemyndigheten ställer en fråga till den skattskyldige i ett omprövningsbeslut. En mer ändamålsenlig handläggning torde ha varit att avvakta en kortare tid med omprövningen för att inhämta ett klart besked i fråga om avsikten med skrivelsen var ett överklagande. Härigenom hade handläggningen kunnat inskränkas till ett enda omprövningsbeslut i ett överklagat ärende.

[1] Reglerna om överklagande m.m. har i huvudsak oförändrade överförts till den nu gällande mervärdesskattelagen (1994:200).

Nu kom emellertid två omprövningsbeslut att fattas. Vad som härvid är allvarligt är den tid som handläggningen tog sedan ärendet väl diarieförts som ett överklagande. Detta skedde den 28 mars 1994 då bolaget, efter visst anstånd, inkom med kompletteringar. Enligt de upplysningar som inhämtades av en tjänsteman vid min avdelning den 18 augusti 1994, överlämnades ärendet till en annan handläggare i slutet av maj 1994 för ny prövning med anledning av det nytillkomna materialet. Det dröjsmål som därefter har följt innan omprövningsbeslutet fattades den 23 augusti 1994 har delvis tillskrivits en mellankommande semesterperiod. Efter att ärendet registrerades som ett överklagande dröjde det således nästan fem månader innan myndigheten tog ställning i frågan. Denna tidsrymd måste under alla förhållanden anses vara oacceptabelt lång och myndigheten kan inte undgå kritik för detta. — Enligt remissyttrandet har skattemyndigheten behandlat de aktuella frågorna vid sammanträffanden med representanter för skattekontoren. Jag utgår från att berörd personal på lämpligt sätt också informeras om att en handläggares frånvaro på grund av semester inte är en godtagbar ursäkt för att myndigheten inte uppfyller det skyndsamhetskrav som gäller i dessa sammanhang.

Med hänsyn till det anförda och då vad som framkommit i övrigt inte föranleder någon vidare åtgärd, avslutas ärendet.

## Fråga i visst fall om införande i folkbokföringsregister av nya förnamn för den som undergår fastställande av könstillhörighet (s.k. könsbyte)

(Dnr 1658-1994)

Av ett beslut, som *JO Pennlöv* meddelade den 31 maj 1995, framgick följande.

### Anmälan m.m.

R.B. berättade bl.a. följande. Hennes f.d. make, som också är far till hennes tre barn, undergår ett s.k. könsbyte. Han hade sedan 1¾ år behandlats med kvinnligt könshormon och hade även tillåtits att byta sitt förnamn mot ett kvinnonamn, C. Detta påverkade hennes och barnens situation på flera sätt, bl.a. beträffande personuppgifterna i folkbokföringsregistret. Hon anförde närmare.

När f.d. maken fick tillstånd att byta förnamn ändrades även uppgifterna i folkbokföringsregistret. Vid tiden för anmälan angavs således att hon tidigare varit gift med en person med namnet C., liksom att barnens far heter C. Ändringen genomfördes utan att hon underrättades om det. Enligt uppgift från Skattemyndigheten i Gotlands län kommer dessa uppgifter att kvarstå till dess hennes f.d. make fått genomgå ett fullständigt identitetsbyte. Då sekretessbeläggs uppgifterna om honom automatiskt och de gamla uppgifterna återinförs i registret såvitt avser henne och barnen. Hon har emellertid begärt hos Skattemyndigheten i Gotlands län att denna ändring skall genomföras redan nu, eftersom det inte är säkert att hennes f.d. make någonsin beviljas

ett fullständigt identitetsbyte. Skulle han t.ex. avlida innan ett sådant byte genomförts kommer namnet C. att finnas kvar i registret för all framtid.

Till anmälan fogade R.B. ett antal handlingar, bl.a. utdrag ur folkbokföringsregistret, s.k. personbilder, rörande henne, hennes barn och den f.d. maken. Hon bifogade även en till lokala skattekontoret i Visby den 28 februari 1994 ställd begäran om rättelse i registret. I det brevet ifrågasatte hon bl.a. det rimliga i att barnens far var den ende som kunde få skyddad identitet. Hon föreslog också att ändringen gjordes så att f.d. makens tidigare förnamn återinfördes eller, som en nödlösning, att de nya förnamnen ströks ur registeruppgifterna beträffande henne och barnen.

Av lokala skattekontorets svar till R.B. den 6 april 1994 (personsektionens chef Lars Larsson) framgick att det enligt kontorets uppfattning inte fanns laglig möjlighet att göra den ändring hon begärde, men att det fanns vissa möjligheter att efter ansökan sekretesskydda hennes och hennes barns personuppgifter. Lokala skattekontoret begärde samtidigt besked från R.B. att hon, om hon valde att ansöka om sådant skydd, återkallade ansökan om ändring. I ett brev till skattemyndigheten den 1 maj meddelade R.B. emellertid att hon inte hade för avsikt att återkalla denna begäran. Hon ansökte dock samtidigt om markering för särskild sekretessprövning (s.k. spärrmarkering).

## Utredning

Genom remiss den 11 maj 1994 inhämtades såväl skattemyndighetens som Riksskatteverkets yttrande.

I skattemyndighetens remissvar anförde Lars Larsson följande.

Ingivaren har i anledning av ansökan till skattemyndigheten fått beslut om avslag på sin begäran av den 28 febr. 1994 (— — —). Beslutet har motiverats enligt följande:

Uppgift om f.d. makens ändrade namn har införts i folkbokföringsregistret i enlighet med reglerna i 2 § förordningen (1991:750) om folkbokföringsregister m.m. Där sägs att när någon ändring sker i något förhållande som får registreras enligt 6 § lagen om folkbokföringsregister skall uppgifter om detta registreras. Beträffande rättelse av felaktiga eller missvisande uppgifter hänvisas här till bestämmelser i datalagen.

Beslut om ändring av makens förnamn har fattats av Patent- och registreringsverket i enlighet med bestämmelserna i 33 § namnlagen (1982:670).

I lagen (1990:1536) om folkbokföringsregister § 6 sägs att i registret får anges bl.a. uppgift om make, föräldrar m.m. som den registrerade har samband med inom folkbokföringen.

I 8 § datalagen (1973:289) sägs: 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.

Skattemyndigheten har funnit att uppgifterna som införts om f.d. makens resp. faderns ändrade namn i registret inte är oriktiga eller missvisande. Ej heller har skattemyndigheten funnit laglig grund för att utesluta uppgifterna.

Underhand har ingivaren blivit upplyst om att ändring kommer att ske när f.d. makens könsbyte är genomfört — innebärande att berörda uppgifter kommer att återställas till de före könsbytet gällande.

Hon har också på begäran fått s.k. spärrmarkering av sina och barnens uppgifter i folkbokförings- och skatteregistren. Det är en rent teknisk åtgärd som innebär att uppgifterna inte utlämnas utan särskild sekretessprövning.

I syfte att få underlag för beslutet har skattemyndigheten tillfrågat Riksskatteverket (— — —), regionskontaktpersonen i rättsfrågor (MOFF) inom folkbokföringen — — — och rådgjort med egen rättskunnig personal. Ingen av dessa har kommit fram till att ingivarens begäran kan bifallas.

Det finns enligt vår mening skäl att befara att intrång i ingivarens och i hennes barns personliga integritet kan uppkomma. Problemet är förhoppningsvis temporärt, men den nuvarande situationen kan säkerligen upplevas mycket besvärande. Spärrmarkering med därav följande särskild sekretessprövning ger ett visst skydd, vilket dock måhända inte upplevs som tillräckligt.

Det kan finnas skäl att utifrån den relaterade situationen se över bestämmelserna i här nämnda författningar. Måhända kan en begränsning införas i namnlagen som förhindrar namnbyten som det här, vilket ju är anledningen till det uppkomna problemet. Det bör i första hand ankomma på Riksskatteverket att lämna förslag i dessa hänseenden.

Riksskatteverket (överdirektören Lennart Grufberg) anförde för sin del följande.

Enligt lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall kan Socialstyrelsen på ansökan fastställa att en person tillhör annat kön än det som framgår av folkbokföringen. Fastställelse får meddelas endast för ogift svensk medborgare. Däremot utgör det i och för sig inte hinder mot fastställelse att personen tidigare har varit gift (skild/änka/änkling) liksom inte heller att vederbörande har barn. Sådana omständigheter ger enligt lagmotiven emellertid anledning till försiktighet när det gäller att bedöma hur stark sökandens upplevelse av den motsatta könstillhörigheten är.

Med anledning av Socialstyrelsens beslut tilldelar skattemyndigheten nytt personnummer för personen, totalt 10—20 ärenden om året. RSV, som har en mångårig erfarenhet av handläggning av ärenden om könsändring, kan konstatera att varje sådant ärende är unikt och har sina speciella förutsättningar. Troligen har det heller inte förekommit tidigare att föräldrar i denna situation har gemensam vårdnad om barn. Det har även visat sig att dessa ärenden medför komplicerade avgöranden för hur registreringen lämpligen bör genomföras, särskilt i de fall personen medgivits fastställelse trots att han eller hon etablerat en könsroll genom att gifta sig eller skaffa barn.

Efter en registrering av könsändring (personnummerändring) kommer det att finnas uppgifter i folkbokföringsregistret som är känsliga eftersom det indirekt framgår att en fastställelse har ägt rum. Vid en avvägning mellan dels personens legitima krav att personuppgifter i registret är korrekta och aktuella, dels de närståendes intressen har RSV meddelat följande registreringsrutiner:

Personens eventuella relation till tidigare make/maka ändras till en neutral uppgift med födelsetid och fyra nollor samt blankt namnfält. För person som har relation till personen visas tidigare personnummer, namn och relation (far/mor).

Ett stöd för dessa åtgärder finns i lagmotiven där det anges att den som har barn även efter fastställelsen skall betraktas som far respektive mor till barnet.

En ändring av förnamn behandlas däremot som en normal namnändring. Enligt 2 § förordningen (1991:750) om folkbokföringsregister m.m. skall en ändring av bl.a. namn registreras i folkbokföringsregistret. Av registret framgår också att förnamnsändringen registrerats efter äktenskapets upplösning. Ett beslut om namnändring meddelas av Patent- och registreringsverket efter tillstånd av Socialstyrelsen.

Namnändringen brukar ske som ett led i processen att uppnå en ändrad könsroll. Av denna anledning avser det nya namnet som regel förnamn som klart anger motsatt kön. För att personen skall kunna uppträda i sin planerade nya könsidentitet aviseras namnändringen till andra register i samhället, bl.a. körkortsregistret. De olägenheter som kan uppkomma när någon uppvisar ett namn som inte överensstämmer med personnumrets könsangivelse förutsätts accepteras av personen själv. Däremot har de närståendes problem inte tidigare beaktats i dessa sammanhang.

Det är visserligen tekniskt möjligt att, på begäran av de berörda, tidigarelägga de följdändringar som sker vid personnummerändringen. I förevarande ärende har dock föräldrarna gemensam vårdnad om barn. Enligt gällande regler för framställning av personbevis skall personbevis innehålla aktuella uppgifter om vårdnadshavare. Den person som avses med fastställelsen kan även med stöd av datalagen (1973:289) hävda att registret skall innehålla uppgifter som inte är oriktiga eller missvisande. Skattemyndighetens rutiner för registrering av namn- och könsändring i folkbokföringssystemet har bedömts vara tillräckliga för en säker och riktig registrering. RSV har förståelse för om dessa åtgärder i det enskilda fallet kan uppfattas som orättvisa. RSV anser dock, att anledning saknas att i detta ärende medge undantag från gällande regler för registrering av personuppgifter.

Slutligen kan nämnas att jämlikt förvaltningslagen (1986:223) underrättas endast parten (sökanden) om ett beslut. Med part inom folkbokföringen menas inte den som har relation till den som berörs av beslutet om registrering. Underrättelse behöver inte ske om det är uppenbart obehövligt. Enligt fast praxis underrättas därför inte heller parten om gynnande beslut eller beslut som meddelas av annan myndighet.

R.B. yttrade sig över remissvaren. Hon anförde bl.a., att uppgifterna i registret är klart missvisande, eftersom det där framstår som om barnen har en kvinna till far. Hon vidhöll även att hon borde ha fått en underrättelse om beslutet om namnändring, eftersom hon och barnen i högsta grad berörs därav.

R.B. överklagade skattemyndighetens beslut till Riksskatteverket. Den 3 februari 1995 beslutade verket att inte ändra personuppgiften i det lokala folkbokföringsregistret och avslog således överklagandet.

## Bedömning

Inledningsvis vill jag understryka, att frågor om fastställelse av könstillhörighet handläggs av Socialstyrelsen och frågan om byte av förnamn av Patent- och registreringsverket. De frågorna ligger utanför ramen för min prövning i detta ärende. Det som hänt i den delen ger mig enbart anledning att konstatera, att Patent- och registreringsverket som ett led i den pågående fastställelseprocessen lämnat R.B:s f.d. make

tillstånd att byta förnamn. Däremot har, såvitt är känt, Socialstyrelsen ännu inte meddelat något slutligt beslut i fråga om fastställelse av könstillhörighet. På en sådant fastställelse följer bl.a. en ändring av vederbörandes personnummer, något som det ankommer på Riksskatteverket att besluta om.

Riksskatteverket har i sitt yttrande angett hur en personnnummerändring sker sedan slutligt fastställande av könstillhörighet ägt rum. De åtgärder som redovisats innefattar enligt min mening en rimlig avvägning mellan kraven på en säker och riktig registrering och behovet av integritetsskydd för personer som har en folkbokföringsmässig relation till personen.

När det gäller skattemyndighetens registrering av förnamnsbytet gör jag följande överväganden.

Såsom skattemyndigheten framhållit är ett nytt förnamn en sådan uppgift som skall införas i folkbokföringsregistret. Detta sammanhänger självfallet med kravet att folkbokföringsregistret skall innehålla korrekta uppgifter. Såvitt jag kunnat finna är också skattemyndighetens och Riksskatteverkets redogörelser för rättsläget i nu berört hänseende korrekta. Jag ifrågasätter därför inte bedömningen att de uppgifter som skattemyndigheten förde in i registret om R.B:s f.d. makes ändrade förnamn i lagens mening inte kan anses oriktiga eller missvisande, något som Riksskatteverket också kom fram till vid sin prövning av skattemyndighetens beslut. Skattemyndigheten har med andra ord saknat laglig möjlighet att avstå från att registrera eller ändra uppgiften om de nya förnamnen såvitt avser den berörda personen själv. Det finns heller inte anledning för mig att rikta någon kritik mot skattemyndigheten för dess handläggning av denna fråga.

Fråga är därefter om denna registeruppgifts betydelse i förhållande till andra personer. Här bör först noteras, att ett syfte med den registrering som sker inom folkbokföringen är att familjerättsliga förhållanden skall kunna utläsas. Bl.a. skall registret innehålla uppgifter om föräldrar och vårdnadshavare för barn. En följd av detta blir givetvis, att uppgifter som i och för sig är korrekt registrerade i vissa fall kan medföra obehag för personer som i folkbokföringssammanhang har en registrerbar relation till vederbörande. Att så kan bli fallet är emellertid inte något som är begränsat till ett fall som detta, där ett namnbyte skett som led i den process som föregår en fastställelse av könstillhörighet. Problemet har dock ställts på sin spets i detta fall, där den — sannolikt ytterst ovanliga — situationen har uppstått att den som fastställelsen avser varit gift och därtill har barn, som vederbörande dessutom har del i vårdnaden av. Det är dessutom svårt att bortse från det något märkliga i att barnens far enligt folkbokföringsregistret bär förnamn som är kvinnliga.

Enligt min mening ger de omständigheter som kommit fram i ärendet anledning att ifrågasätta reglernas utformning på berörda punkter. De överväganden som här kan komma ifråga kan t.ex. gälla frågan om det rimliga i att personer som har barn och del i vårdnaden om dem skall tillåtas att byta förnamn innan slutligt fastställande av könstillhörighet ägt rum. Alternativt kan tänkas någon form av undan-

tagsregel beträffande registreringen i synnerligen ömmande fall. Här bör även hänsyn tas till den situation som uppkommer om processen med fastställande av könstillhörighet av någon anledning inte slutförs. — Jag är för min del inte benägen att med utgångspunkt i detta fall föreslå några författningsändringar. Däremot bör de frågor ärendet aktualiserar bli föremål för vidare överväganden i annat sammanhang. Jag överlämnar därför en kopia av detta beslut till regeringen (justitiedepartementet) för kännedom.

Avslutningsvis vill jag nämna, att jag delar Riksskatteverkets uppfattning att endast sökanden är att anse som part i ärendet om namnändring i registret. Det finns inte något i lag eller annan författning uppställt krav att annan än sökanden skall underrättas om vare sig begäran om ändring eller om att en sådan ändring skett. En annan sak är att det i vissa situationer ändå kan tänkas vara en rimlig åtgärd att underrätta om ändringen sedan den genomförts. Att så inte skett i detta fall utgör naturligtvis inte grund för kritik mot skattemyndigheten.

*Socialtjänstlagen (SoL)*

## Kritik mot socialförvaltningen för agerandet vid en konflikt mellan två makar rörande vem av dem som skall ta hand om de gemensamma barnen

(Dnr 501-1994)

Hans W. och Anna W. var gifta med varandra och hade tillsammans barnen S., född 1987, och N., född 1991. I oktober 1993 begav sig Anna W. tillsammans med barnen från hemmet i Vilhelmina till Gällivare. De vistades där till i mitten av januari 1994 då Hans W. vid ett besök tog med sig barnen tillbaka till Vilhelmina.

Ordföranden i Socialnämnden i Vilhelmina kommun beslutade den 14 januari 1994, efter anmälan från Anna W., att omedelbart omhändertaga N. och S. med stöd av 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). I samband därmed ingavs till Polismyndigheten i Vilhelmina en begäran om handräckning vid verkställigheten av beslutet. Senare samma dag upphävdes omhändertagandebeslutet.

Den 17 januari 1994 var Hans W. tillsammans med barnen på öppna förskolan i Vilhelmina. Anna W. kom dit tillsammans med två tjänstemän från socialförvaltningen i Vilhelmina. Båda föräldrarna gjorde anspråk på att få ta med barnen. Tjänstemännen från socialförvaltningen ringde till polis, som kom till förskolan. Hans W. lämnade platsen. Anna W. tog med sig barnen och reste tillbaka till Gällivare.

Helen J., som är anhörig till Hans W., klagade till JO på Socialförvaltningens i Vilhelmina kommun agerande den 17 januari 1994 vid öppna förskolan. Hon har därvid anfört bl.a. att förvaltningens omhändertagande av barnen skedde utan något giltigt beslut.

Föredraganden hos JO inhämtade per telefon upplysningar från socialförvaltningen i Vilhelmina. Polismyndigheten i Vilhelmina sände på begäran kopia av socialnämndens begäran om handräckning och ett s.k. ingripandemeddelande daterat den 17 januari 1994.

Anmälan remitterades därefter till Socialnämnden i Vilhelmina kommun för utredning och yttrande.

Till det yttrande som nämnden avgav fogades två PM upprättade av socialchefen Anders Larsson och socialsekreteraren Mary Nilsson. Mary Nilsson anförde i sin PM bl.a. följande.

Att jag ordnade hämtning av barnen på öppen förskola utan fastställt underlag med polishjälp tillsammans med Birgitta Johansson och mamman Anna W.

Händelseförloppet och kommentar:

Jag och Birgitta Johansson följde på Anna W:s begäran med henne till öppna förskolan. Innan vi for dit ringde jag polisen och bad dem vara beredda att komma om vi behövde deras hjälp. Vi kom överens

om att vi i så fall skulle ringa ifrån öppna förskolan, vilket vi blev tvungna att göra när Hans W. försökte slita ett av barnen ur Anna W:s famn. Hans W. stod sedan och pratade med poliserna i hallen. Polisen kom sedan in i förskolan och talade om att Hans W. åkt. Hämtning av barnen med polishjälp var alltså inte aktuellt i detta skede.

Socialnämnden anförde i sitt yttrande följande.

Hans W:s fru Anna W. har, med makarnas två minderåriga barn, för ett antal månader sedan flyttat från det gemensamma hemmet i Vilhelmina till Svappavaara. Tydligen har makarna varit oeniga om eller osäkra på huruvida de skulle separera eller inte. Ärendet blev aktuellt när anmälan inkom via mamman att pappan hämtat barnen, mot hennes vilja, och försvunnit med dem. Han hade skickat ett bröllopsfoto med text på baksidan, som upplevdes som ett hot mot främst honom själv och barnen. Socialnämndens ordförande fattade beslut om omhändertagande av barnen enligt LVU, och skrev på en handräckningsbegäran. När pappan senare kom till Vilhelmina med barnen, och fick vetskap om att man sökte honom, kontaktade han själv socialtjänsten. Han ombads att genast komma till ett samtal med en socialsekreterare, och erbjöds alternativa tider samma dag, men avböjde, och fick en ny tid till följande dag. Samma dag kom mamman, och två socialsekreterare gjorde henne sällskap till öppna förskolan där barnen var med sin far. Socialsekreterarna bad polisen finnas till hands eftersom det bedömdes att det fanns vissa risker för våldsamheter. Mamman hämtade också barnen, socialsekreterarna var närvarande liksom polis. LVU-omhändertagandet blev aldrig verkställt.

Socialnämnden finner, så här i efterhand, att den formella handläggningen kanske inte blev korrekt till 100 %. I nuläget bedömer dock socialnämnden att lösningen blev till barnens fördel. Nämnden är ej helt nöjd med det faktum att pappan, och kanske också polisen, med vilken socialnämnden har ett gott samarbete, kom att uppfatta moderns hämtning av barnen som någon form av omhändertagandebeslut från socialnämndens sida.

Socialnämnden lastar för sin del inte de socialsekreterare som mycket hastigt hamnade i en komplicerad situation när mamman kom för att hämta barnen.

Socialnämnden avser att inom Individ- och familjeomsorgsavdelningen göra ytterligare en genomgång av de rutiner som ska gälla i ärenden som rör barn som hamnar på mellanhand när föräldrar strider. Nämnden avser att konsultera socialkonsulent Lars Granqvist för en sådan genomgång.

Socialförvaltningens handlingar i saken har inlånats och granskats.

Helen J. har inkommit med påminnelse. Hon har därvid anfört synpunkter på nämndens svar och förvaltningens agerande. Härutöver har hon framfört sin uppfattning rörande bl.a. de skäl som låg bakom beslutet att omhänderta barnen enligt 6 § LVU.

*JO Norell Söderblom* anförde i beslut den 23 november 1994 följande.

Socialnämnden har ett allmänt ansvar för barns förhållanden. Nämndens eventuella åtgärder skall som regel vidtagas i samråd med barnets vårdnadshavare. Under vissa förutsättningar är dock nämnden skyldig att göra ett tvångsingripande. Regler härom finns i LVU. Frågan om vård prövas av länsrätten efter ansökan från socialnämnden. Enligt 6 § LVU får socialnämnden besluta att den som är under 20 år omedelbart skall omhändertagas om det är sannolikt att han behöver beredas vård

med stöd av LVU och rättens beslut inte kan avvaktas med hänsyn till risken för bl.a. den unges hälsa. Om inte heller socialnämndens beslut kan avvaktas får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden utsett förordna om omhändertagande (6 § andra stycket LVU).

I förevarande fall grundades beslutet om omhändertagande på en anmälan från Anna W. Ordföranden ansåg att det eventuellt kunde föreligga fara för barnen. Ställningstagandet synes delvis ha grundats på några anteckningar på ett bröllopskort eller i en psalmbok som Hans W. sänt till Anna W.

Det går inte att ange några generella regler för vilka omständigheter som skall föreligga för att ett tvångsingripande skall få ske.Ytterst blir ställningstagandet i allmänhet beroende av sådana bedömningar som JO inte bör överpröva. Mot denna bakgrund finner jag inte skäl göra något uttalande rörande beslutet att omhänderta S. och N. Jag noterar i sammanhanget att när nämnden samma dag som beslutet fattades fick information om att barnen inte svävade i någon fara upphävdes omhändertagandebeslutet omgående.

Socialförvaltningens kontakter med föräldrarna fortsatte efter att omhändertagandet upphävts. Konflikten mellan föräldrarna angående barnen synes då ha varit påtaglig. Den 17 januari på förmiddagen talade Hans W. med socialsekreteraren Mary Nilsson. Han uppgav att han skulle gå med barnen till den öppna förskolan. De överenskom att träffas följande dag. Den 17 januari, strax före lunch, ringde Anna W. till förvaltningen och förklarade att hon kommit till Vilhelmina. Hon sade att hon ville träffa barnen. Anna W. kom till förvaltningen. Enligt de förda journalanteckningarna förekom följande.

Hon vill träffa sina barn idag. Hon vågar inte själv åka hem till Hans W. och hämta barnen och hon vill heller inte att vi från sociala åker dit själva. Hon säger "för hemma har han ju vapen och hundarna" och hon är orolig att han skulle kunna använda sig av det. Vi diskuterar möjligheten att Anna W. samt undertecknad går på öppen förskola och där träffar barnen och Hans W. och då försöker förmå Hans W. att vi allesammans åker till sociala och diskuterar igenom situationen. Anna W. är orolig för att Hans W. kan bli våldsam när hon kommer och därför kontaktar Mary Nilsson, polisen Lidén, för att informera om den aktuella situationen och att vi eventuellt kommer att ringa från öppen förskola. Birgitta Johansson ringer Susanne Andersson på öppna förskolan och hon säger att det f.n. bara är Hans W. och barnen som är där.

Socialsekreterarna Mary Nilsson och Birgitta Johansson åkte tillsammans med Anna W. till förskolan. Rörande vad som då hände har i Anna W:s journal antecknats följande.

Strax efter kl. 13.00 åker Anna W. och undertecknade till öppna förskolan. Hans W. blir både besviken och upprörd när vi anländer. Han och Anna W. försöker först diskutera det hela men när de blir allt mer upprörda försöker vi gå in och bryta för att det inte skall bli så jobbigt för barnen. Efter en stund försöker de återigen prata med varandra men det går inte.



— — —

Undertecknad pratar med Hans W. Han är arg och besviken på oss och säger att han absolut inte kan tänka sig att prata med oss utan vill ha en ny samtalspartner. Vi lovar att ordna fram en socialtjänsteman om han följer med till kontoret men det vägrar han. Han säger att han skall vara kvar på öppna förskolan så länge barnen är där för att barnen skall följa med honom hem.

När utredarna frågar vad Hans W. skall göra när Anna W. och barnen går ut från öppna förskolan svarar Hans W. "då kommer jag att stoppa dem, för barnen skall följa med mig". Utredarna säger då att vi nu ringer efter polis. Efter en stund kommer poliserna Grönlund och Hahlin. Mary Nilsson går ut och ber poliserna avvakta utanför.

Tonen blir efterhand allt häftigare mellan Anna W. och Hans W. och när Anna W. håller i barnen i sin famn börjar Hans W. slita i S. för att dra honom till sig. Poliserna hämtas då in. Efter att de har pratat med Hans W. åker han iväg.

Senare under dagen bokade socialförvaltningen biljett åt Anna W. och barnen som reste tillbaka till Gällivare.

I en konflikt mellan föräldrar som separerar angående vem som skall ha hand om barnen har socialtjänsten flera viktiga uppgifter. Nämnden skall agera utifrån vad som är bäst för barnen. Om föräldrarna har gemensam vårdnad kan nämnden inte utan vidare verka för att en av föräldrarna skall ha hand om barnen. I allmänhet bör förvaltningen försöka förmå föräldrarna att komma överens i frågorna rörande barnen. Socialförvaltningens handlande skall ske i samråd med föräldrarna. Om socialtjänsten handlar på ett sätt som hos någon av föräldrarna är ägnat att ifrågasätta myndighetens opartiskhet riskerar man att konflikten förvärras och därmed möjligheten att få till stånd lösningar som är bäst för barnen. Handläggarna måste därför vinnlägga sig om att arbeta på ett sätt som bör kunna godtagas av alla berörda. Socialnämnden kan endast framtvinga en lösning rörande barnens boende efter att först ha gjort ett ingripande enligt LVU. I annat fall är det domstol som på talan av en förälder förordnar om vårdnaden om barnen eller om var barnen skall bo i avvaktan på domstolens slutliga prövning av saken. När det gäller verkställighet av domstolens förordnande finns regler i 21 kap föräldrabalken.

Anna W. bodde vid den aktuella tiden i Gällivare. Hon ringde till förvaltningen och förklarade att hon ville komma till Vilhelmina. Handläggaren beviljade Anna W. bistånd till flygresan och förvaltningen synes även åtminstone rent praktiskt ha ordnat med hemresan för henne och barnen. Det synes inte ha förelegat något annat skäl för resan än att Anna W. skulle hämta N. och S. Jag finner i och för sig inte skäl att här uttala mig i frågan huruvida det var rätt av nämnden att finansiera Anna W:s resa till Vilhelmina. Det måste dock ha stått klart för förvaltningen att Anna W:s besök hos Hans W. innebar en risk för att barnen skulle hamna i en uppslitande situation. Förvaltningen borde därför ha försökt vidta åtgärder för att försöka förhindra en konfrontation mellan föräldrarna i barnens närvaro. Så skedde inte. Genom förvaltningens medverkan träffades föräldrarna strax efter Anna W:s ankomst till Vilhelmina.

Jag har för min del svårt inse vilken funktion socialsekreterarna skulle ha när de följde med Anna W. till förskolan. Tid för samtal med

Hans W. hade bokats till följande dag och något skäl för förvaltningen att träffa Hans W på förskolan förelåg inte. Förvaltningens agerande synes än mer tveksamt eftersom tjänstemännen redan före mötet synes ha befarat bråk. Handläggaren kontaktade polis för att försäkra sig om hjälp ifall det skulle behövas. Tjänstemännens farhågor om risken för bråk borde rimligen ha föranlett dem ifrågasätta lämpligheten av att aktivt medverka till att Anna W. oanmäld skulle träffa Hans W. och barnen. Om förvaltningen i stället tagit kontakt med Hans W. för att höra hur han såg på Anna W:s förestående besök på förskolan skulle sannolikt den situation som nu uppstod åtminstone för tillfället ha kunnat förhindras. Förvaltningen hade då även fått tid för att försöka ordna ett sammanträffande mellan föräldrarna under mer ordnade förhållanden och utan att barnen handgripligt drogs in i motsättningarna mellan föräldrarna.

När det vid förskolan uppstod ett bråk mellan föräldrarna om vem som skulle ta hand om barnen ringde tjänstemännen till polisen som kom till platsen. Hans W. synes ha uppfattat situationen som att förvaltningen tog barnen ifrån honom. I sammanhanget bör noteras att även polisen upfattade att så var fallet. Enligt anteckning på polisens exemplar av nämndens tidigare begäran om handräckning har antecknats att polisen biträdde vid LVU-omhändertagande av barnen den 17 januari. I polismännens ingripandemeddelande antecknades: "Pm hindrade Hans W. att gå in på dagisavd. genom att ta tag i jackärmen. W. lämnade då platsen".

Vid den situation som förelåg hade varken polisen eller tjänstemännen från socialförvaltningen befogenhet avgöra vem av föräldrarna som skulle ta med sig S. och N. från förskolan. Att Hans W. och polisen uppfatttade att socialtjänsten gjorde ett omhändertagande av barnen har uppenbarligen berott på ett missförstånd som sannolikt har sin grund i bristande information från socialtjänstens sida. En förälder måste naturligtvis få fullständiga och korrekta uppgifter rörande vad som gäller för socialtjänstens handlande. Han får inte tro att tjänstemännen äger besluta i en fråga när sådan rätt inte finns. När socialförvaltningen påkallar hjälp från polis är det självfallet angeläget att handläggaren tydligt anger varför hjälpen begärs. Såvitt framgår av utredningen i detta fall förefaller förvaltningen ha varit otydlig dels när man förutskickade det eventuella behovet av hjälp, dels även när hjälpen senare begärdes. Omständigheterna är dock inte sådana att jag har anledning misstänka att förvaltningen lämnade direkt vilseledande uppgifter till polisen. Jag fortsätter därför inte utredningen i denna del.

# Anmälningsskyldighet enligt 71 § socialtjänstlagen. Fråga om anmälningsskyldigheten begränsas för personal inom hälso- och sjukvården i fråga om barn som vistas på sjukhus



(Dnr 4506-1993)

## 1 Anmälan

I en anmälan till JO påtalade Valdemarsviks kommun, vuxennämndens arbetsutskott att Lasarettet i Norrköping och Universitetssjukhuset i Linköping underlåtit att göra anmälan jämlikt 71 § socialtjänstlagen (SoL) vilket inneburit fortsatt misshandel av Ida, f. 1991. Vidare anmäldes att förvaltningens tjänstemän den 2 oktober 1993 av läkare vid Universitetssjukhuset hindrats i sin tjänsteutövning när man skulle delge ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Till anmälan var fogad en tidningsartikel med rubriken "Mamman stack en spik i örat på sin tvååring". Enligt artikeln hade flickan vid ett sextiotal tillfällen kommit akut till sjukhus med oförklarliga blödningar och inflammationer i öronen. Förklaringen kom när en sköterska fick se mamman sticka en spik rakt in i örat på dottern.

## 2 Utredning

### *2.1 Utredningsåtgärder, remisser*

Anmälan remitterades till landstingsstyrelsen, Östergötlands läns landsting, för utredning och yttrande. Härefter inhämtades yttrande från Socialstyrelsen.

### *2.2 Utredningens resultat*

#### 2.2.1 Landstingsstyrelsen

Landstingsstyrelsen överlämnade som eget svar yttranden från berörda kliniker.

#### Lasarettet i Norrköping

Cheföverläkaren Carl-Gustaf Ljunggren, Barnkliniken, anförde följande.

Ovanstående patient har från första levnadsåret sökt vid upprepade tillfällen vid barnkliniken, huvudsakligen som jourfall, men också för utredning av infektionskänslighet och allergiproblematik. En relativt omfattande immunologisk utredning under 1993 gav ej hållpunkter för något bakomliggande immunbristtillstånd. En första allergiutredning har ej heller med säkerhet kunnat verifiera någon bestämd överkänslighet, (vilket ej är ovanligt med hänsyn till pats ringa ålder). Pat har också haft flera misstänkta urinvägsinfektioner och utretts för vad man uppfattade en renal glukosuri.

Det allt överskuggande problemet synes ha varit återkommande öroninflammationer, för vilket pat sökt på härvarande barnmottagning

akut men huvudsakligen behandlats via härvarande öronklinik. P g a öronproblematiken har hon genomgått flera öronoperationer, senast månadsskiftet juli/aug 1993 då pat vårdades inneliggande på barnkliniken. Efter de senaste öronoperationerna i kombination med antibiotikabehandling tycktes pats öronproblematik förbättras avsevärt. De fortsatta kontrollerna planerades äga rum vid öronmottagningen i Norrköping, men modern har därefter aktivt valt att söka öronkliniken i Linköping och barnet blev sedan inlagt för fortsatt utredning och behandling vid barnkliniken i Linköping.

Beträffande frågeställningen huruvida Ida har varit utsatt för övergrepp är det svårt att utläsa något sådant från journalhandlingarna i Norrköping. Flickans längd- och viktsutveckling har i stort sett varit normal med vikt snarast något i överkant i förhållande till längdutvecklingen. Ingenstans finns noterat betr omotiverade blåmärken eller andra tecken som kunde tala för yttre kroppsligt våld vid de olika besöken vid barnkliniken. På ett ställe i barnklinikens journal finns noterat, att flickan på vä hand hade en nästan läkt brännskada, som skulle ha skett 14 dagar innan. Man sökte vid detta tillfälle p g a att flickan hade obstruktiva, "astmaliknande" besvär, och någon närmare beskrivning av utbredningen eller utseende av ovanstående brännskaderest finns ej.

Vid kontroll av härvarande kirurgkliniks journal framkommer att pat legat inneliggande vid 2 tillfällen p g a brännskada, dels maj -92 p g a 2:a gradens brännskada, ryggsidan av höger hand efter att ha stoppat armen i varm bakugn, dels mars -93 p g a en 1:a till 2:a gradens brännskada på vänster handrygg och underarm efter att ha fått kokande vatten över sig. Dessutom har pat vårdats för observation efter att ha ramlat utför en trappa, som av journalhandlingarna dock ej ledde till någon hjärnskakning.

Under våren -93 i samband med vård på barnkliniken uppmärksammades flickans och familjens situation. Klinikens kurator har sedan samma tid varit inkopplad i ingående samtal med modern, varvid bl a en pressad familjesituation framkom, liksom också ett missnöje med behandlingen av flickans öroninfektioner på öronklin. Grund för att misstänka bakomliggande vanvård eller misshandel framkom ej. Emellertid planerades fördjupad samtalskontakt med föräldrarna via klinikens spec psykolog- och kuratorsteam, en kontakt som blev uppskjuten p g a mellankommande missfall hos modern. Klinikens kurator önskade som ytterligare stöd åt familjen samråda med Socialförvaltningen i Valdemarsvik, vilket dock föräldrarna motsatte sig. Först i början av aug -93 var familjesituationen sådan att kontakt önskades. (Det visade sig att familjen dessutom var kontaktfamilj åt en pojke via Valdemarsviks socialförvaltning).

Fortsatt psykolog- och kuratorskontakt som var planerad i aug -93 blev inte av då modern sökte fortsatt vård på öronkliniken i Linköping. I samband därmed hade klinikens kurator en sista kontakt med ansvarig läkare på öronkliniken med anledning av några episoder där, som gjorde att moderns vård av Ida ifrågasattes. De farhågor som personalen på barnkliniken i Norrköping haft rörande moderns vård vidarebefordrades därvid.

Chefsöverläkaren Christer Liedgren, Öron-, näs- o. hals-kliniken, anförde följande.

Ida har vårdats för akut och kronisk öroninflammation på ÖNH-kliniken, LiN, inom sluten och öppen vård under tiden 1991-08-27—1993-08-12, dvs kontakten har omfattat två år. Hon har varit inlagd på vår vårdavdelning under totalt 50 dygn vid sju olika tillfällen och ett 60-tal gånger undersökts på vår mottagning. Hon har

vidare behandlats med trumhinnerör och genomgått dubbelsidig uppmejslingsoperation. Ida har aldrig uppvisat säkra yttre stigmata tydande på misshandel. I vår journal står 1991-09-28: "noteras skada på hörselgångens övre del samt nedre, hematom, sannolikt pga petning med något främmande material, vilket förnekas av föräldrarna". 1993-01-11: "oklar öronflytning, som är blodig bilateralt och man finner ett sår på hörselgångens framvägg i höger öra". Vid samtliga andra kontroller har den kliniska bilden motsvarat den som ses vid en akut eller kronisk öroninflammation. Skador i hörselgången ses inte sällan genom patientens egen petning med fingrar eller främmande föremål eller efter föräldrars rengöring av barnens hörselgångar med Topz eller liknande.

Det mest avvikande i Idas öronsjukdom har varit de återkommande blödningarna från hennes hörselgångar och svårigheten att trots relevant medicinering i kombination med operationer få bukt med hennes åkomma. Denna avvikelse har naturligtvis lett till såväl klinikinterna *diskussioner* om möjlig etiologi av mera annorlunda karaktär som kontakt med öronkirurgiska avdelningen på US där senare också Ida togs om hand.

Idas moder har varit närvarande vid i stort sett samtliga öppen- och slutenvårdstillfällen vid ÖNH-kliniken LiN. Hennes sätt mot och relation till Ida och vice versa har inte givit upphov till förmodan om kontinuerliga övergrepp och av typ som sedan uppdagas.

Tilläggas kan att Idas broder född 1985 i början av sin levnad hade identiska besvär med upprepade öroninfektioner och hörselgångsblödningar. Bakgrunden till dessa torde med facit i hand ha varit övergrepp från moderns sida precis som i fallet Ida.

Sammanfattningsvis kan jag i detta synnerligen tragiska fall på basis av samtal med personal, genomläsning av journalhandlingar och personlig kännedom och kontakt med både Ida och hennes moder anföra att anmälningspliktiga misstankar enligt § 71 SoL *inte* har förelegat.

Ytterligare ett yttrande åberopades.

## Universitetssjukhuset i Linköping

I ett gemensamt yttrande anförde stf chefsöverläkaren Stefan Croner och chefsöverläkaren Per Sandstedt, Barn- och ungdomsmedicinska kliniken samt chefsöverläkaren Björn Lundin, Barn- och ungdomspsykiatriska kliniken följande.

I Linköping finns sedan mitten av 80-talet en välutvecklad samrådsrutin i ärenden som rör misshandel och sexuella övergrepp mot barn. I dessa samråd ingår representanter för Socialtjänsten, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten samt Barn- och ungdomspsykiatriska kliniken och i tillämpliga fall Barn- och ungdomsmedicinska kliniken alt Kvinnokliniken. Vid vissa tillfällen deltar även representanter från Statens Rättsläkarstation. Undertecknad, Björn Lundin är sedan cirka 5 år en av de samlande personerna i denna verksamhet.

Samrådsärenden är en vanlig företeelse vid berörda kliniker på Universitetssjukhuset i Linköping. Under åren -92 -93 har sammanlagt cirka 90 ärenden varit föremål för samrådsförfarande.

Av särskilt intresse i det aktuella fallet är också att den beklagligtvis mycket okända diagnosen Münchausens Syndrom by Proxy (MSbP) särskilt har uppmärksammats av undertecknade Stefan Croner och Björn Lundin, vilket bl a resulterat i en presentation vid Läkarsällskapets Riksstämma -90 och att kollegorna på Universitetssjukhuset har fått färsk information om detta tillstånd.

Münchausens Syndrom by Proxy är en diagnos som, vilket tydligt visas av det aktuella fallet, ofta gäckar inblandad personal i alla inblandade verksamheter under långa tider. För att kunna ställa diagnosen måste man överhuvudtaget känna till den, vilket är mycket ovanligt, särskilt inom socialtjänsten. En annan förutsättning för att kunna ställa diagnosen är att man håller vetskap om den levande som en differentialdiagnostisk möjlighet i svårlösta fall med ovanliga kliniska bilder. Dessa förutsättningar gäller i det aktuella fallet. Tankar på MSbP har alltså förelegat i de differentialdiagnostiska resonemangen men all tillgänglig erfarenhet i den internationella litteraturen visar entydigt att diagnosen endast kan ställas när förövaren ertappas på bar gärning eller när laboratorieundersökningar kan påvisa spår ex av förgiftning. Att under ett utredningsarbete konfrontera en möjlig förövare av denna typ av barnmisshandel med frågor om detta är inte en möjlig utredningsväg.

Mot bakgrund av ovan refererade långvariga och omfattande erfarenhet av arbete med barnmisshandel och sexuella övergrepp har vi från Universitetssjukhusets sida kontaktat Socialstyrelsen och Socialdepartementet för att få till stånd en diskussion om tillämpning av anmälningsskyldigheten i § 71, 2:a stycket, socialtjänstlagen. Ett första möte ägde rum på Socialdepartementet 93 09 02 då Universitetssjukhuset representerades av överläkaren Carl Göran Svedin, Barn- och ungdomspsykiatriska kliniken. I förlängningen av detta kommer under våren -94 möten med erfarna personer från samtliga ingående myndigheter att arrangeras i Linköping.

Det aktuella fallet illustrerar väl motivet till detta uppföljningsarbete. Gränsdragningen mellan tanke och "kännedom om något som kan innebära att socialtjänsten behöver ingripa till en underårigs skydd" är svår att dra. En stelbent tillämpning som skulle innebära ett okritiskt anmälande i alla fall där barnmisshandel/sexuella övergrepp kan vara en möjlig differentialdiagnos skulle leda till ett anmälningsraseri som kraftigt skulle försvåra och överbelasta allt utredningsarbete. Denna generella aspekt på problemet gäller alla former av barnmisshandel och sexuella övergrepp.

I detta specifika fall, MSbP, är denna problematik ytterligare tillspetsad. I den aktuella flickans fall var en vägledande berättelse från flickan själv utesluten och med den lokala expertis vi har på området måste vi bestämt hävda att det vore ett konstfel att tillkännage en misstanke till misstänkta förövaren.

I den andra delen av anmälan riktas kritik mot avdelningsläkare Kerstin Nordenskjöld för att ha förhindrat Socialnämndens tjänstemän i sin tjänsteutövning. Till detta vill undertecknade lägga följande kommentar:

Vi instämmer i allt väsentligt i den redogörelse som lämnats av Dr Nordenskjöld. Mot bakgrund av den praxis vi har vid Universitetssjukhuset i samarbete med sociala myndigheter, åklagarmyndighet och polismyndighet här i Linköping anser vi också att strävandena att sammankalla ett samråd för planering av nödvändiga åtgärder innan patienten informerades om omhändertagandebeslutet är riktig när man har en målsättning att åstadkomma minsta möjliga skada och bästa möjliga utrednings- och behandlingsförlopp. Även i denna fråga finns en principiell problematik om hur lagens intention med snabbast möjliga information skall tillämpas. I det aktuella fallet kan utfallet efter att modern informerats om LVU-beslutet sägas starkt ge stöd åt betydelsen av de beslut som fattades i Samråd 91 10 03 innan beslutet meddelades. Det är också av intresse att notera att samrådet inleddes med information om MSbP för inblandade tjänstemän från socialtjänsten som inte hade tidigare kännedom om detta. Att man inom ramen

för ett gott samarbete mellan socialtjänst, övriga myndigheter och sjukvården alltså är beredd att modifiera sina insatser tills man har erforderlig information om det aktuella tillståndet framstår alltså som förnuftigt.

I det aktuella fallet hade insatsen av ett kontinuerligt övervak av flickan redan tillgodosett skyddsaspekten. I detta läge kan det hävdas att beslut om ett akut LVU kanske inte borde ha fattats på bristfälligt informationsunderlag redan lördagen den 2 oktober utan skjutits till efter samrådet söndagen den 3 oktober. Om så hade skett hade den aktuella problematiken om hur modern och fadern skulle underrättas inte behövt bli ett problem.

Sammanfattningsvis vill undertecknade hävda att handläggningen av det aktuella fallet i praktiken snarare varit exemplariskt än klandervärt. Att ärendet dock reser principiella frågeställningar är tydligt och vi avser därför att diskutera bl a detta ärende vid de kommande konferenserna om lagstiftningens praktiska tillämpning under våren 1994.

Beträffande punkten 2 i anmälan anförde avdelningsläkaren Kerstin Nordenskjöld i huvudsak följande.

Lördagen den 2 oktober 1993 informerades jag före morgonronden på Universitetssjukhusets barnklinik avd. 16 A om de händelser på morgonen, som lett till upptäckten av att patienten Ida sannolikt misshandlats av modern med en stor spik i hörselgången. Med anledning av det inträffade gav jag barnet omedelbart skydd i form av kontinuerligt extravak utan avbrott, kontaktade socialjouren i Linköping och gjorde också polisanmälan omedelbart.

Patienten hade haft synnerligen långvariga besvär från främst öronen och huvudsakligen skötts vid vårdcentral på hemorten samt öronkliniken och barnkliniken i Norrköping och bl.a. opererats pga kroniska öroninfektioner två ggr i vardera örat. Trots vård i Norrköping, där också kuratorskontakt utvecklades, då modern önskade vårdnadsbidrag för barnet pga dess öronbesvär, sökte modern i stället hjälp på Universitetssjukhuset i Linköping. Barnets besvär utreddes noga i samarbete mellan öron-, barn- och barnpsykiatriska klinikerna US. Barnet påvisades ha en hörselnedsättning och erhöll hörapparat, som hjälpte barnet avsevärt. Modern hade många samtal med barnpsykiater för att kartlägga behovet av stöd till barnet och familjen, och utvecklingsbedömningen av barnet gjordes av barnpsykolog. Patienten vårdades på barnkliniken från 20 aug—24 oktober 1993 med avbrott endast den 23—37 sept. Under vårdtiden bemödade sig personalen mycket intensivt att ge förebildlig omvårdnad och kärleksfulla instruktioner till modern, som uppfattades anstränga sig att göra sitt bästa. Den oro runt mor och barn som funnits initialt och nödvändiggjorde noggranna observationer i början av vårdperioden hade för länge sedan minskat mycket, då allt morgonen den 2 oktober ändrades, då den sannolika orsaken till flickans besvär uppdagades. Den kompetenta personalen bemästrade den nya situationen väl och kunde fortsätta att hantera modern och barnet med lugn och varsamhet.

Två polismän infann sig snabbt till avdelningen och inhämtade information om händelseförloppet. Polisen önskade att kontakten med socialförvaltningen snabbt etablerades samt att kriminalpolisen skulle övertaga ärendet. Socialjouren i Linköping kontaktade socialjouren i Norrköping, som för dagen hade ansvaret för patientens hemortskommun. Denna instans sökte i sin tur samband med socialkontoret i Valdemarsvik, vilket lyckades efter kl. 18 den 2 oktober.

Under dagen sökte jag kontakt med bakjouren på barnpsykiatriska kliniken Marie Franck, som i sin tur ringde sin klinikchef överläkare Björn Lundin.

Kriminalpolisen kontaktade mig på eftermiddagen och gav instruktioner rörande redskapet, som begagnats av modern.

I ärenden som rör fysisk misshandel och sexuella övergrepp på barn har sedan flera år tillbaka begagnats samrådsförfarande, där representanter från flera myndigheter samlas för meningsutbyte och planläggning av utredningsgång och beaktande av skydd för brottsoffer och omhändertagande av brottslingar. Samråden hålls ofta på barnkliniken el. barnpsykiatriska kliniken och brukar kunna åstadkommas med kort varsel, oftast inom 1—2 dygn. Vid dessa samråd brukar socialtjänstemän i chefsställning, poliser, åklagare, läkare och psykologer kunna dryfta procedurfrågor och bedöma behov av olika insatser för att effektivisera arbetet och taga hänsyn till olika myndigheters arbetsmetoder och möjliga ramar.

På kvällen den 2 oktober medelade socialkontoret i Valdemarsvik sina kollegor i Linköping att man tagit beslut enl. LVU och önskade att dessa skyndsamt meddelade modern detta, medan andra tjänstemän var beredda att i anslutning till detta göra motsvarande i Valdemarsvik, där fadern och syskonet Göran fanns. Jag föreslog då att sedvanligt samråd sammankallades till följande dag söndagen den 3 oktober kl. 11.30. Ordinarie ledamoten i Vuxennämnden (Valdemarsvik) Urban Lööv rådgjorde med områdeschefen Gun-Britt Skill och beslöt att samma kväll den 2 oktober låta kollegorna i Linköping fullgöra arbetsuppgiften och låta meddela modern LVU-beslutet. Två socialsekreterare i Linköping kom därför till avdelning 16 A ung. kl 22. Vid denna tidpunkt sov Ida, 2 år, under övervakning och även modern till Ida sov i samma sjukrum. Socialsekreterarna *avstod från att väcka modern, och meddelade detta till kollegerna i Valdemarsvik, som också uppsköt denna arbetsuppgift. De rapporterade till mig och dr Marie Franck om det inträffade.* Nytt samtal med Urban Lööv avslutades den 3 oktober kl. 00.30 med överenskommelsen att samråd skulle äga rum kl 11.30. Klockan 00.45 ringde Urban Lööv mig och framförde att man avsåg att framföra LVU-beslutet kl. 8.30 på morgonen.

På morgonen den 3 oktober kl. 6.55 ringde jag t.f. klinikchefen Stefan Croner och redogjorde för händelseutvecklingen, eftersom jag oroade mig för konsekvenserna av denna ordning. *Överläkare Stefan Croner övertog samarbetskontakterna med socialförvaltningen i Valdemarsvik och diskuterade med klinikchefen på barnpsykiatriska kliniken. Resultatet av dessa överläggninger blev att samråd utlystes till kl. 12.30 samma dag.*

Vid detta samråd var överläkare Björn Lundin ordförande. I samrådet deltog socialsekreterare Barbro Lindholm (från Norrköping, socialsekreterare Tommy Wretman (från Norrköping), barnpsykiater Marie Franck, barnmedicinöverläkare Stefan Croner, jag själv, barnsjuksköterskan Lotta Althin, barnsköterskan Maj-Britt Strömqvist och kriminalpoliserna med aktuellt beredskapsuppdrag Erland Dahlqvist och Anders Hallinder. Under samrådet redogjorde Björn Lundin för syndromet Münchhausen by Proxy och beskrev tydligt att handläggningen av dessa sällsynta fall ofta kräver samarbete mellan flera instanser. Utredningen är ofta mycket komplicerad. Rehabiliteringen av brottsoffer är en svår uppgift, brottslingarna kan i kris handla mycket destruktivt och risk för suicid föreligger. Förövarna av denna typ av egenartad misshandel är svåra att komma till rätta med trots massiva insatser. — Vid samrådet fastställdes en arbetsordning.

Efter samrådet informerades modern om gjorda anmälningar till polisen, socialförvaltningen, LVU-beslutet, polisförhör hölls, och barn-

psykiater Marie Franck medverkade till att modern kunde beredas tillfällig vård på vuxenpsykiatriska kliniken. (Fadern erhöll information i anslutning härtill.)

Min uppfattning är att det mödosamma arbetet med det långvarigt illa behandlade barnet, där många instanser länge försökt hjälpa barnet och ung. två månaders sjukhusvård slutgiltigt krävdes, innan orsaken till flickans besvär uppdagades, stämmer till grundlig eftertanke. Den 2 och 3 oktober 1993 sköttes samarbetet mellan berörda instanser med målet att fullfölja arbetet på bästa vis och tillfoga redan skadade människor så litet skada och smärta som möjligt, vilket mål uppnåddes.

Den fördröjning i meddelandet av LVU-beslutet som ägde rum pga att Idas mor sov på kvällen den 2 oktober och kom att uppskjutas till efter samråd ägt rum och god beredskap etablerats för omhändertagande av förutsedd svår krisreaktion, uppfattar jag, som ett resultat av önskat samarbete med goda avsikter och iakttagande av formalia.

Kunskaperna om syndromet Münchhausen by Proxy, som förmedlades av Björn Lundin, anser jag, bidrog på ett bra sätt till förståelsen av problemet och möjliggjorde slutförandet av arbetsuppgifterna på jourtid helgen 2—4 oktober. Modern hade ingen möjlighet att ytterligare skada Ida efter upptäckten av det skadeframkallande verktyget och barnet hade kontinuerligt extravak.

*Sammanfattningsvis avvisar jag bestämt anklagelsen om hinder för tjänsteutövning och delgivning.* Många timmar förflöt från min anmälan till socialjouren på förmiddagen den 2 oktober, till dess LVU-beslut togs på kvällen, och delgivning av beslutet var socialtjänsten i Linköping beredda att utföra. Det var socialtjänsten i Linköping, som självständigt fattade det enligt min mening kloka beslutet att *uppskjuta delgivningen* från sena kvällen till följande dag, då modern och barnet sov i samma rum under fortlöpande övervakning. Något hinder för socialtjänstemännens verksamhet utgjorde varken jag eller någon annan. (Jag själv och även dr Marie Franck fanns på avdelningen sent på kvällen den 2 oktober, och vi var beredda att agera om nödvändigt efter den planerade delgivningen.)

Följande morgon övertogs samarbetet mellan berörda myndigheter av överläkare Stefan Croner, som också föreslog samordning genom samråd enligt sedan flera år inarbetade rutiner.

Den fördröjning som ägde rum från min anmälan till socialjouren på förmiddagen den 2 oktober till LVU-beslutet togs samma kväll sammanhängde med organisationen av jourtjänsten för socialförvaltningen i Linköping, Norrköping och Valdemarsvik. Omständigheterna blev ändå sådana att det enligt min mening önskvärda samrådet föregick delgivningen av LVU-beslutet, som endast var en del av förväntade åtgärder, som med fördel samordnades. *Socialförvaltningens tjänstemän medverkade till att följa rekommenderade rutiner.*

Rädslan och indignationen, som mobiliseras då barnmisshandel avslöjas och svårigheten att uthärda, sakligt analysera och realistiskt möta den krissituation som då uppstår, har kunnat bemästras väl genom samrådsförfarandet i det aktuella fallet.

Jag frågar mig hur den interna rapporteringen fungerar inom socialförvaltningen, när den leder fram till en fullständigt ogrundad JO-anmälan.

För mig är det uppenbart att det föreligger ett starkt behov av uppföljande diskussion och bearbetning av skilda instansers problem med fallet.

### 2.2.2 Anmälarens bemötande

Vuxennämndens arbetsutskott har bemött remissvaret. I bemötandet har socialförvaltningen bl.a pekat på att sjukvårdspersonalen en längre tid haft misstankar om att mamman förorsakat skadorna på Ida. Vidare har man framhållit att Ida och mamman varit vakna vid 22-tiden den 2 oktober 1993. Vid 24.00—0.30-tiden har socialjouren beslutat att avvakta med delgivningen till morgondagen.

### 2.2.3 Yttrande av Socialstyrelsen

I avgivet yttrande över punkterna 2.2.1 och 2.2.2 ovan anförde Socialstyrelsen följande.

**Bakgrund**

Vuxennämndens arbetsutskott i Valdemarsviks kommun beslutade 1993-12-02 att till JO anmäla att Lasarettet i Norrköping och Universitetssjukhuset i Linköping underlåtit att göra anmälan enligt 71 § socialtjänstlagen samt att jourhavande läkare vid barnkliniken på Universitetssjukhuset i Linköping hindrat nämndens tjänstemän att delgiva och verkställa ett LVU-beslut i samma ärende.

JO har infordrat utredning och yttrande från Landstingsstyrelsen i Linköping samt erhållit yttrande från Vuxennämndens arbetsutskott i Valdemarsvik.

Socialstyrelsen fick ärendet för yttrande från JO 1994-03-04. Socialstyrelsen har infordrat kopior av patientjournaler från Lasarettet i Norrköping och Universitetssjukhuset i Linköping. Yttrande har också inhämtats från Socialstyrelsens vetenskapliga råd, Lars Jacobsson, professor i allmän psykiatri vid Umeå universitet (bifogas) *(här utelämnat)*.

Ärendet gäller en flicka (I.) född i juli 1991, som under lång tid haft upprepade kontakter först med Lasarettet i Norrköping och därefter med Universitetssjukhuset i Linköping. Kontakterna har främst gällt öroninflammationer, men också uppfödningsproblem, urinvägsinfektioner, allergiproblem och olycksfall. I samband med en sjukhusvistelse i början av oktober 1993 fann man flickan skrikande i moderns knä med händerna för öronen. Samtidigt hittades en spik under kudden. Anmälan gjordes till Socialförvaltningen och Polisen. Diagnosen Münchhausens syndrome by Proxy ställdes på modern. Beslut om omedelbart omhändertagande fattades samma dag.

**71 § Socialtjänstlagen**

Enligt 71 § socialtjänstlagen är bl.a. myndigheter inom hälso- och sjukvården skyldiga att genast göra anmälan till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Sådan anmälningsskyldighet gäller också dem som är anställda hos en hälso- och sjukvårdsmyndighet. Dessutom har vissa yrkeskategorier, oberoende av anställning, alltid anmälningsskyldighet, t.ex. läkare och barnmorskor.

Socialstyrelsen kan först konstatera att samtlig inblandad personal vid de båda aktuella sjukhusen, dvs. läkare, sköterskor och kuratorer, omfattas av anmälningsskyldigheten i 71 § SoL.

Anmälningsplikten förutsätter inte att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa. Även uppgifter som är svårbedömda eller obestyrkta skall anmälas, om de tyder på att ett barn kan vara i behov av stöd eller hjälp från socialnämndens sida. Det ankommer därefter på socialnämnden att undersöka vilken grund som kan finnas för uppgiften och utreda det eventuella behovet av åtgärder.

I flera yttranden från de båda sjukhusen framhålls att anmälningspliktiga misstankar enligt 71 § SoL inte hade förelegat.

Professor Lars Jacobsson framhåller i sitt yttrande att han anser att man inte kan kritisera handläggningen vid Universitetssjukhuset i Linköping. Snarare bör man, enligt hans uppfattning, ha respekt för deras tålmodiga och systematiska arbete med den här typen av problem.

Socialstyrelsen konstaterar emellertid att flera händelser är av sådan art att personalen bör ha haft starka misstankar om att flickan varit utsatt för misshandel. Misstanke om misshandel är tillräckligt för att anmälningsskyldighet skall föreligga och Socialstyrelsen kommer därför fram till att anmälan borde ha skett i ett tidigare skede.

I yttrandet från barnkliniken vid Lasarettet i Norrköping anförs att vid kontroll av kirurgklinikens journal framkommit att flickan legat inne vid två tillfällen p.g.a. brännskada. Vid det ena tillfället efter att ha stoppat ena armen i en varm bakugn och vid det andra efter att ha fått kokande vatten över sig. Dessutom hade flickan vårdats för observation efter att ha ramlat utför en trappa.

I samma yttrande uppges att modern haft kuratorssamtal, varvid en pressad familjesituation hade framkommit. Någon grund för att misstänka bakomliggande vanvård eller misshandel ansågs emellertid inte ha funnits. På vilket sätt familjesituationen varit pressad sägs inte i yttrandet. Fördjupad samtalskontakt hade planerats, men inte blivit av. När kuratorn föreslog samråd med socialförvaltningen motsatte sig föräldrarna detta.

I samband med att modern sökte fortsatt vård på öronkliniken i Linköping hade kuratorn en sista kontakt med öronkliniken i Norrköping med anledning av några episoder där som gjorde att moderns vård av flickan ifrågasattes. De farhågor personalen på barnkliniken haft rörande moderns vård vidarebefordrades därvid.

Vilka farhågor som funnits beträffande moderns vård framgår inte av yttrandet. Det bör framhållas att när någon brister i vården av sitt barn är det i regel mest adekvat att socialtjänsten sätter in resurser. I alla händelser hade det varit befogat att socialtjänsten hade fått möjlighet att utreda eventuella behov av insatser.

Av journalanteckning i september 1991 vid öronkliniken i Norrköping framgår att Ida har en skada på hörselgången, sannolikt p.g.a. petning med något främmande material vilket har förnekats av föräldrarna. Från samma klinik anförs att det mest avvikande i flickans öronsjukdom har varit de återkommande blödningarna från hennes hörselgångar och svårigheten att trots relevant medicinering i kombination med operationer få bukt med hennes åkomma. Möjlig orsak till åkomman av mer annorlunda karaktär har därför diskuterats både internt och externt. Det uppges också att den äldre brodern hade identiska besvär i början av sin levnad. Dessutom har man uppenbarligen i kontakt med barnkliniken i samband med att modern sökte fortsatt vård i Linköping diskuterat vissa farhågor rörande moderns vård av flickan. Även om man inte ansett att det funnits grund för en anmälan tidigare borde man vid lasarettet senast vid detta informationsutbyte och efter en samlad bedömning ändå ansett sig haft fog för en anmälan.

I yttrande från öronkliniken i Linköping uppges att i diskussioner med barnkliniken på samma sjukhus hade flera diagnoser övervägts, bl.a. Münchhausens syndrom. Även övervakning av mor och barn hade diskuterats och företagits så långt resurserna räckte. Med hänsyn till de mycket ovanliga symptomen togs kontakt med barnotologisk expertis i USA, varvid uppgift erhölls om att man där inte sett liknande symptom. Några avgörande bevis för M. syndrom ansågs inte

ha framkommit 1993-09-10. Vid samma tidpunkt gjordes bedömningen att misstanken om detta mycket ovanliga syndrom inte var tillräckligt stark för att anmäla.

Både i öronklinikens yttrande och i ett yttrande från Stf cheföverläkare Stefan Croner m.fl. framhålls att M. syndrom är mycket ovanligt och svårdiagnostiserat. I det sistnämnda yttrandet påpekas också att diagnosen endast kan ställas när förövaren ertappas på bar gärning eller när laboratorieundersökningar kan påvisa spår av t.ex. förgiftning. Att under ett utredningsarbete konfrontera en möjlig förövare av denna typ av barnmisshandel med frågor om detta ansågs, enligt yttrandet, inte vara en möjlig utredningsväg.

Det förefaller som om sjukhuset i Linköping haft ett mer långsiktigt perspektiv för ögonen, där ambitionen tycks ha varit att erhålla bevis för den misstänkta sjukdomen och därmed en förklaring till situationen, vilket har lett till att omsorgen om barnet och skyldigheterna i detta avseende har försummats.

Socialstyrelsen vill i anslutning till det synsätt som avspeglas i öronklinikens yttrande framhålla följande. Att M. syndrom är mycket sällsynt förekommande och att bevis för syndromet bara kan erhållas om vederbörande tas på bar gärning eller dyl. innebär inte att anmälningsskyldigheten skulle inträda vid en senare tidpunkt i dessa situationer än vid andra barnmisshandelsfall. Som tidigare sagts förutsätter ju inte anmälningsplikten att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa. Det räcker således med att det föreligger misstankar om missförhållanden för att anmälningsskyldighet skall inträda.

Det bör understrykas att syftet med anmälningsskyldigheten enligt 71 § SoL är att värna om och skydda barn. Både en sådan anmälan och ett ingripande från socialnämndens sida påverkar alltid de inblandade personerna, ibland på ett mycket negativt sätt. Detta får dock inte tas till intäkt för en passivitet från ansvarig personal. Tvärtom, måste det enligt Socialstyrelsens uppfattning anses som mycket viktigt att man från både sjukvårdens och socialtjänstens sida lär sig att hantera dessa svåra situationer.

Om man från sjukvårdens sida ansåg att det fanns starka skäl för att avvakta med en utredning hos socialnämnden kunde dessa motiv ha framförts samtidigt som en anmälan borde ha gjorts. Det hade därefter ankommit på socialnämnden att göra sin bedömning av det befogade i att avvakta eller att sätta igång en utredning. Denna bedömning ankommer alltså inte på sjukvården att göra. Enligt 14 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100) hindrar inte sekretessen att uppgifter lämnas mellan sjukvården och socialtjänsten om det behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd. I här aktuella situation hade ett ömsesidigt uppgiftsutbyte mellan sjukvården och socialtjänsten sålunda också varit möjligt för att bättre kunna bedöma vad som var mest adekvat att göra i den uppkomna situationen.

Sammanfattningsvis anser Socialstyrelsen att de uppgifter och den misstanke som fanns vid Lasarettet i Norrköping och vid Universitetssjukhuset i Linköping innebar att man från båda dessa håll hade haft anledning att anmäla förhållandena till socialnämnden innan det gått så långt att modern ertappats på bar gärning. Det kan inte nog framhållas att det inte måste vara klarlagt att socialnämnden behöver ingripa för att en anmälningsskyldighet skall föreligga.

Ärendet kommer att utredas vidare av Socialstyrelsens regionala tillsynsenhet i Jönköping i de delar som gäller hälso- och sjukvårdspersonalens yrkesutövning vad avser utebliven anmälan till socialnämnden.

Bestämmelse om att part skall underrättas om beslut som avser myndighetsutövning mot enskild finns i 21 § förvaltningslagen (1986:223).

Här stadgas också i vilken form sådan underrättelse skall ske. Dessutom finns ett stadgande i 38 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) om att delgivning i vissa former inte är tillåten i mål och ärenden enligt denna lag.

Av förvaltningslagen framgår däremot inte när underrättelseplikten skall fullgöras. Enligt Hellners kommentar till förvaltningslagen anses det ligga i sakens natur att underrättelser om beslut bör ske så snart som möjligt. I kommentarerna sägs vidare att om beslutet är verkställbart omedelbart — som här aktuella beslut enligt 6 § LVU — bör beslutet omgående överbringas till parten.

Barnets behov av skydd var tillgodosett i detta fall. Om sjukvårdspersonalens uppgift att modern sov vid 22-tiden beslutsdagen är korrekt anser Socialstyrelsen att det inte fanns anledning att tolka begreppet omgående som en tidpunkt tidigare än morgonen efter beslutet. Om däremot socialtjänstens uppgift är riktig anser Socialstyrelsen att sjukvårdspersonalen agerat felaktigt genom att förhindra en underrättelse under beslutskvällen.

## *2.3 Övrig utredning*

### 2.3.1 Socialstyrelsens vidare utredning

Socialstyrelsens regionala tillsynsenhet i Jönköping (RT-J) har därefter prövat läkarnas ansvar enligt vad styrelsen förutskickade i sitt yttrande. I beslut den 16 januari 1995 anförde Socialstyrelsen RT-J följande.

**Bakgrund**

Socialstyrelsen har den 20 juni 1994 avgett ett yttrande över JO-remiss i anledning av en anmälan från vuxennämndens arbetsutskott i Valdemarsviks kommun rörande bl a sjukhusens i Norrköping och Linköping underlåtenhet att göra en anmälan enligt 71 § socialtjänstlagen.

Ärendet gäller en flicka (Ida) född i juli 1991, som under lång tid haft upprepade kontakter först med Lasarettet i Norrköping och därefter med Universitetssjukhuset i Linköping. Kontakterna har främst gällt öroninflammationer, men också uppfödningsproblem, urinvägsinfektioner, allergiproblem och olycksfall. I samband med en sjukhusvistelse i början av oktober 1993 fann man flickan skrikande i moderns knä med händerna för öronen. Samtidigt hittades en spik under kudden. Anmälan gjordes till socialförvaltningen och polisen. Diagnosen Münchhausens syndrome by proxy ställdes på modern. Beslut om omedelbart omhändertagande av barnet fattades samma dag.

I Socialstyrelsens yttrande anges att ärendet kommer att utredas vidare av Socialstyrelsens regionala tillsynsenhet i Jönköping i de delar som gäller hälso- och sjukvårdspersonalens yrkesutövning vad avser utebliven anmälan till socialnämnden.

Regionala tillsynsenheten har tagit del av samtliga handlingar som utgjorde underlag för Socialstyrelsens yttrande den 20 juni 1994. I ett av Socialstyrelsen inhämtat yttrande från Socialstyrelsens vetenskapliga råd, Lars Jacobsson, professor i allmän psykiatri vid Umeå universitet anför Jacobsson bl.a. följande.

"I det aktuella fallet är det uppenbart att man från de olika inblandade klinikerna i såväl Norrköping som i Linköping, lagt ner ett stort och omfattande arbete på att försöka diagnostisera och förstå flickans problem. Efter hand växer misstanken att det skulle kunna

röra sig om påförda skador och då sannolikt från någon av föräldrarna. Detta är emellertid svårt, för att inte säga omöjligt att leda i bevis. Det man gör i Linköping är att tålmodigt försöka samla kunskaper och samtidigt försöka övervaka flickan så att ev ytterligare skada inte ska kunna ske. När man till slut får tydligt bevis sätts en handlingsplan in som redan finns utarbetad för den här typen av fall. I detta anser jag att Linköping har utvecklat en föredömlig modell för hur man ska hantera denna oerhört svåra typ av situation i form av samråd där en rad inblandade viktiga instanser deltar.

Att för tidigt i en sådan här komplicerad och svår process yppa misstanken skulle kunna leda in i en rad oförutsägbara händelser — vem orsakar skadan? modern? fadern?, om skadegöraren drivs till sina handlingar av en svår och för vederbörande själv ohanterlig och okontrollerbar inre konfliktsituation med otillfredsställda djupa behov som inte kan tillgodoses, skulle ett alltför tidigt och okoordinerat avslöjande av en misstanke kunna leda till ytterligare ännu svårare misshandelsepisoder, alternativt till självdestruktiva handlingar (som då visserligen inte drabbar omgivningen, men som indirekt skulle kunna få svåra konsekvenser). Med tanke på att denna typ av tillstånd dessbättre ändå är relativt ovanliga, men samtidigt möjligen ökande och därför kunskapen fortfarande begränsad, anser jag att man inte kan kritisera handläggningen vid Universitetssjukhuset i Linköping. Snarare bör man ha respekt för deras tålmodiga och systematiska arbete med den här typen av problem.

Jag noterar också att läkarna i sitt arbete haft ett längre perspektiv i sitt handlande där man sätter in "avslöjandet" i ett långsiktigt perspektiv där det handlar om att ta tillvara alla inblandades intressen, den aktuella flickan, brodern, modern och fadern. Detta sker bäst genom det omfattande planeringsarbetet som man rutinerat genom samrådsförfarandet där barnmedicin, barnpsykiatri, vuxenpsykiatri, polismyndigheter och socialtjänst deltar. Socialtjänsten i Valdemarsvik har inriktat sig på det akuta omhändertagandet (som redan var gjort) och inte sett problemet i hela dess vidd.

Det inträffade visar emellertid att arbete med den här typen av problem måste utvecklas ytterligare och i detta borde ingå att på ett tidigare stadium på något sätt koppla in socialtjänsten utan att det dock behöver innebära en anmälan enligt § 71 SoL. En tidigare kontakt skulle rimligtvis ha kunnat innebära ett mindre traumatiskt möte mellan sjukvården och socialtjänsten i deras gemensamma försök att skydda livet för de mest värnlösa (i detta fallet är en hel familj offer för starka och fortfarande i långa stycken okända, eller bara delvis kända psykologiska och sociala krafter)."

Bedömning

Av handlingarna i ärendet framgår att en omfattande utredning gjorts av de inblandade klinikerna i syfte att finna orsaken till flickans sjukdomsbesvär. Man har även lagt ned ett stort arbete på att behandla hennes tillstånd. Regionala tillsynsenheten finner inte skäl att rikta någon kritik mot det medicinska omhändertagandet av flickan.

I Socialstyrelsens yttrande den 20 juni 1994 anges bl a att anmälningsplikten enligt 71 § socialtjänstlagen inte förutsätter att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa. En misstanke om misshandel är tillräcklig för att anmälningsskyldighet skall föreligga. Av handlingarna framgår att misstanke om att flickans moder led av Münchhausens syndrome by proxy hade förelegat en tid innan hon togs på bar gärning. En anmälan till socialnämnden kunde därför ha skett tidigare än som blev fallet. Med stöd av vad Jacobsson anfört finner regionala tillsynsenheten emellertid att den försumlighet som berörd

personal härvidlag kan anses ha gjort sig skyldig till kan förklaras av att moderns diagnos är ovanlig och svårbedömd. Man försökte vidare övervaka flickan så att hon inte skulle skadas ytterligare. Regionala tillsynsenheten anser med hänsyn härtill att någon anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd med yrkande om disciplinpåföljd för berörd personal inte är påkallad.

**Beslut**

Socialstyrelsens regionala tillsynsenhet i Jönköping lämnar detta ärende utan ytterligare åtgärd.

Detta beslut har fattats av medicinalrådet Claes Tollin. I handläggningen har deltagit avdelningsdirektör Johan Östenson-Rogemark och byrådirektören Ann-Kristin Kvist, tillika föredragande.

Regionala tillsynsenheten kommer under våren 1995 att genom besök på ifrågavarande sjukhus följa upp deras rutiner vad avser anmälningar enligt 71 § socialtjänstlagen.

Enligt uppgift från Socialstyrelsen, RT-J, skulle besöket äga rum under hösten 1995.

### 2.3.2 Infordrade handlingar

Protokollet från den (94-02-28) oavslutade förundersökningen i aktuellt ärende (C 1118-93) har funnits tillgängligt på ombudsmannaexpeditionen. I den upptagna anmälan den 2 oktober 1993 har Kerstin Nordenskjöld bl.a uppgivit: "Personalen har hela tiden haft misstankar mot modern och dessa stärktes givetvis efter detta." I en tjänsteanteckning över ett telefonsamtal med Kerstin Nordenskjöld samma dag antecknas "Det har tidigare förelegat en viss misstanke att Idas mor varit orsaken till Idas skador. Docenten Claes Möller uppgav den 7 december 1993 i ett läkarutlåtande att användas vid polisutredning bl.a.: "Patienten överföres till Barnkliniken på misstanke oförklarliga blödningar — misshandel?"

## 3 Bedömning

I beslut den 22 juni 1995 anförde *JO Norell Söderblom* följande.

### *3.1 Anmälningsskyldigheten enligt 71 § SoL*

I 6 kap. föräldrabalken (FB) ges de grundläggande bestämmelserna till skydd för barnet. I 1 § föreskrivs att barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Barn skall behandlas med aktning för sin person och egenart och får inte utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling.

Vårdnaden ankommer enligt 2 § i första hand på föräldrarna eller särskilt förordnad förmyndare.

Vid sidan av vårdnadshavarna har socialnämnden ett särskilt ansvar för barn och ungdom. I 12 § socialtjänstlagen föreskrivs att socialnämnden skall verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden och att nämnden skall sörja för att barn och

ungdom som riskerar en ogynnsam utveckling får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa kräver det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

Det är således socialnämnden som har det yttersta ansvaret för barns välfärd när ordinarie vårdnadshavare av något skäl sviktar i sina uppgifter.

Anmälningsplikten i 71 § SoL skall därför ses i belysning av nämndens ansvar enligt 12 §. Det är socialnämndens ansvar att vidta de åtgärder som kan vara påkallade i det enskilda fallet. Socialnämnden är också den myndighet som har den överblick som krävs för att bäst kunna vidta erforderliga åtgärder till skydd för det enskilda barnet. En förutsättning för att socialnämnden skall kunna lösa denna uppgift är självfallet att nämnden verkligen får den information som en underrättelse enligt 71 § SoL syftar till.

Den anmälningsplikt enligt 71 § SoL som åvilar olika kategorier offentliga tjänstemän är absolut och får således inte bli föremål för överväganden av tjänstemännnen själva. Föreligger sådan omständighet som anges i 71 §, skall vederbörande tjänsteman därför anmäla förhållandena till socialnämnden. Jag kan här också ställa mig bakom den redovisning Socialstyrelsen lämnat rörande förutsättningarna och skyldigheterna att göra anmälan enligt 71 § SoL.

Anmälningsplikten syftar således till att ett visst förhållande som kan kräva ett ingripande eller annan åtgärd från socialtjänstens sida bringas till nämndens kännedom. Det är däremot inget som hindrar att anmälaren i samband med fullgörandet av anmälningsplikten redovisar sin syn på hur barnet kan skyddas i den aktuella situationen. Det ligger i sakens natur att förutsättningarna för att tillgodose barnets behov skiftar beroende på var barnet vistas och vari utsattheten består.

Som regel kan man utgå från att barn som vistas på sjukhus inte befinner sig i en direkt risksituation utan där får det skydd mot övergrepp som anmälningsplikten syftar till. Det får därför förutsättas att en anmälan från sjukhuspersonal leder till diskussioner mellan sjukhuset och socialtjänsten om vilka åtgärder som kan vara erforderliga för att tillgodose barnets skyddsbehov och att en överenskommelse härom kan träffas mellan myndigheterna.

I detta fall var omständigheterna speciella genom att riskmiljön fanns inne på själva sjukhuset i barnets omedelbara närhet. Barnet svävade således i ständig fara att utsättas för ny misshandel. Som Socialstyrelsen redovisat är redan en misstanke om att barn utsätts för misshandel tillräcklig för att anmälningsskyldigheten skall föreligga. De ständigt återkommande oförklarliga öronskadorna och övriga skador kan som Socialstyrelsen framhållit utgöra tillräcklig grund för en anmälan. Av remissvaren och utredningen i övrigt framgår att man inom sjukvården hade misstankar om att modern kunde ha förorsakat skadorna på Ida. Även om man från sjukhusets sida ansett sig kunna ha en sådan kontroll över situationen att barnet inte var utsatt för någon reell fara, har anmälningsplikten redan inträtt. Som jag tidigare framhållit har tjänstemän som omfattas av anmälningsplikten enligt 71 § ingen självständig prövningsrätt angående behoven av eventuella

insatser från socialtjänstens sida. Det är således socialnämnden och ingen annan myndighet som skall bedöma behovet av ett ingripande med stöd av LVU eller andra åtgärder.

Det rör sig här om besvärliga bedömningsfrågor. Det kan heller inte krävas av hälso- och sjukvårdspersonalen att de i alla situationer kan göra en juridiskt sett helt korrekt bedömning huruvida de legala förutsättningarna för en anmälan föreligger. Utgångspunkten i en anmälningssituation måste emellertid även inom sjukvården vara barnets behov och inte hänsynen till föräldrarna. Detta kan leda till att anmälan skall göras även i fall som i efterhand framstår som onödiga. Detta är emellertid i linje med lagstiftarens intentioner; det är nämnden som har att pröva vilket fog som finns för ingripande. Kritik för obefogad anmälan torde därför förutsätta att anmälan objektivt sett framstår som helt opåkallad. Jag delar de slutsatser Socialstyrelsen här redovisat rörande berörd personals anmälningsplikt. Enligt min mening borde därför anmälan enligt 71 § SoL gjorts i ett tidigare skede.

Socialstyrelsens regionala tillsynsenhet har efter verkställd utredning inte funnit skäl anmäla berörd personal till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) för prövning i disciplinärt hänseende.

### *3.2 Delgivningen*

Enligt anmälan till JO har sjukvårdspersonalen försvårat delgivning och verkställighet av ett beslut om omedelbart omhändertagande. Beslutet innefattade även ett besöksförbud för Idas föräldrar.

En delgivning av ett omhändertagandebeslut skall ske så fort som möjligt. Verkställighet sker sedan i anslutning till delgivningen. För barn som vistas hos vårdnadshavare innebär verkställigheten att barnet av socialtjänstens personal rent fysiskt förflyttas till en annan vistelse. Huvudprincipen för genomförandet av ett omhändertagande är att det skall ske så skonsamt och litet upprivande som möjligt.

I detta fall vistades Ida på sjukhus. De uppgifter som framkommit om händelseförloppet vid socialtjänstemännens besök på avdelningen är i olika stycken motstridiga. Enligt sjukvården sov både mamman och barnet medan socialförvaltningen för sin del hävdat att båda var vakna vid 22-tiden när socialjourens tjänstemän var uppe på avdelningen. Oavsett hur det nu förhöll sig härmed anser jag att beslutet om besöksförbud gjorde det särskilt viktigt att genomföra förrättningen så snart som möjligt. Besöksförbudet innebar att det enligt socialtjänstens bedömning var väsentligt att mamman och barnet skildes åt.

Vård enligt LVU kan inledas på sjukhus. Ida behövde därför inte förflyttas för verkställighet av beslutet, utan omhändertagandet träder i detta fall i kraft i samma ögonblick som parten delges beslutet av socialtjänstens personal. För barnets del framstår en placering på barnkliniken med dess invanda miljö också som ett lämpligt alternativ att inleda vården på. Mamman hade därefter att lämna avdelningen. Genom sjukhusets försorg kunde hon — som senare också blev fallet — omhändertas för hjälp och vård på den psykiatriska kliniken.

Det är vidare oklart i vilken utsträckning socialtjänstemännen motarbetats i sina försök att genomföra förrättningen. Från sjukvårdens sida har bl.a. pekats på att socialtjänstemännen från Linköping självmant avstått från att genomföra delgivningen på kvällen. Vidare har understrukits att barnet var skyddat genom den ständiga övervakningen. Socialjourens tjänstemän har också i ett sent skede själva gått med på att avvakta förrättningen till påföljande dag.

Det har således framförts olika uppfattningar om när verkställigheten borde ha genomförts. Det föreligger också olika uppgifter om i vad mån socialtjänsten motarbetats i fråga om verkställigheten. Utredningen ger således ingen klar bild av vad som egentligen förevarit den aktuella kvällen och jag saknar därför ett säkert underlag för ett eget ställningstagande i denna fråga. Det är emellertid ytterst en fråga för socialtjänsten att bedöma hur verkställigheten skall ske och därmed bestämma lämpligaste tidpunkt.

De yttranden som avgivits av sjukvårdspersonalen ger mig emellertid en misstanke om att man på sjukhuset inte riktigt förstått socialnämndens skyldigheter och uppgifter. Sjukvården och socialtjänsten är således i den aktuella situationen inte två likställda organ utan sjukvårdens på frivillig väg lämnade insatser är underordnade de genom ordförandebeslutet påbörjade tvångsinsatserna enligt LVU.

Det beslutade omhändertagandet med besöksförbud för båda föräldrarna skulle därför ha genomförts i enlighet med ordförandebeslutet och socialförvaltningens bedömning av hur saken rent praktiskt skulle lösas. Jag vill här erinra om att ett omhändertagande kan genomföras med stöd av polis om så bedöms erforderligt (43 § LVU). Något formellt utrymme för sjukvården att av hänsyn till en förälder försöka uppskjuta förrättningen finns därför inte, utan sjukvårdens insatser får bestå i att medverka till att genomförandet kan ske med minsta möjliga skador för de inblandade.

Med den kritik som ligger i här gjorda uttalanden är ärendet för min del avslutat.

## Handläggningen av ett barnavårdsärende; frågor om umgänge med familjehemsplacerat barn, återtagande av samtycke till familjehemsplacering, handläggning av överklagande, behörig socialnämnd m.m.

(Dnr 2862-1994)

### Bakgrund

M.K. har sonen R., född 1989. M.K. är ensam vårdnadshavare för sonen. Efter beslut i sociala utskottet i Västerviks kommun den 14 augusti 1991 placerades R. jämlikt 6 och 22 §§ socialtjänstlagen (1980:620) fr.o.m. årsskiftet 1991/92 i familjehem i Vimmerby kommun.

Under hösten 1992 fördes mellan M.K:s ombud, advokaten Ingmar Qvarnström, och socialförvaltningen diskussioner om utformningen av umgänget mellan R. och modern. I brev av den 24 november 1992,

som inkom till socialförvaltningen påföljande dag, återkallade Ingmar Qvarnström i egenskap av ombud för M.K. medgivandet till familjehemsplaceringen samt begärde att placeringen skulle upphöra och att R. skulle överlämnas till morföräldrarna i avvaktan på en ny familjehemsplacering genom Socialnämndens i Vimmerby kommun försorg. Ingmar Qvarnström tillskrev samtidigt Socialnämnden i Vimmerby kommun med en begäran om bistånd i form av familjehemsplacering av R. i annat familjehem. Någon placering genom socialtjänsten i Vimmerby kom dock ej till stånd.

Med anledning av att modern återtagit sitt medgivande till placering inleddes vid Socialförvaltningen i Västerviks kommun en utredning enligt 50 § socialtjänstlagen rörande R. Sedan modern genom ombudet låtit meddela att hon hade för avsikt att avhämta barnet i familjehemmet den 21 december 1992, beslutade socialnämndens ordförande angiven dag att R. omedelbart skulle omhändertas jämlikt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). I beslut den 4 januari 1993 fastställde Länsrätten i Kalmar län omhändertagandet.

Genom dom den 26 januari 1993 förordnade länsrätten på ansökan av socialnämnden att R. skulle beredas vård med stöd av 2 § LVU. Sedan M.K. överklagat domen fastställde Kammarrätten i Jönköping den 28 april 1993 länsrättens dom. I domen uttalade kammarrätten som sin uppfattning att socialnämnden och familjehemmet under sommaren och hösten 1992 inte hade gjort tillräckligt för att uppmuntra och underlätta umgänget mellan M.K. och R., att det var mycket viktigt att M.K. och R. hade en kontinuerlig och god kontakt samt att kammarrätten utgick från att allt skulle komma att göras från socialnämndens och familjehemmets sida för att ett fungerande umgänge skulle kunna komma till stånd.

Socialtjänsten i Västerviks kommun fattade därefter vid två tillfällen — dels den 12 maj 1993, dels den 10 juni 1994 — beslut jämlikt 14 § LVU i frågan om umgänge mellan R. och modern. Sedan M.K. överklagat det tidigare beslutet först till länsrätten och sedan till kammarrätten, fastställde kammarrätten i dom den 24 mars 1994 att umgänget vid två tidpunkter skulle ske med övernattning i närvaro av kontaktperson. Någon övernattning i enlighet med kammarrättens dom kom inte till stånd utan umgänge skedde i stället enbart dagtid.

M.K. överklagade även beslutet av den 10 juni 1994. Överklagandet återkallades dock under åberopande av att de umgängestillfällen som avsågs i beslutet hade passerats.

I samband med att beslutet av den 10 juni överklagades ingav Ingmar Qvarnström i egenskap av ombud för M.K. till Länsstyrelsen i Kalmar län en begäran om överflyttning av LVU-ärendet från Socialnämnden i Västerviks kommun till Socialnämnden i Vimmerby kommun. I beslut den 21 juli 1994 konstaterade länsstyrelsen att den ej hade befogenhet att vidta en sådan åtgärd och att M.K. vid behov fick vända sig till Socialnämnden i Västerviks kommun och där aktualisera frågan.

I en anmälan till JO framförde Ingmar Qvarnström klagomål mot Socialnämnden i Västerviks kommun för dess handläggning av ärendet. Enligt Ingmar Qvarnström hade nämndens handläggare inte tillgodosett R:s behov av umgänge med sin mor och sina morföräldrar. Ingmar Qvarnström anförde vidare att nämnden i strid med kammarrättens rekommendation i domen den 28 april 1993 och dess beslut i domen den 24 mars 1994 förvägrat R. att umgås med M.K. i hennes hem med övernattning. Enligt Ingmar Qvarnström förhalade socialnämnden dessutom M.K:s möjligheter att få rätt mot nämnden dels genom att inte i tid delge henne beslut om umgänge, dels genom att inte tillräckligt snabbt vidarebefordra överklagande över sådana beslut. Slutligen ansåg Ingmar Qvarnström att det var fel av nämnden att vägra överflytta ärendet till Vimmerby kommun. Han anförde därvid att såväl R. som M.K. är bosatta i Vimmerby kommun och att samarbetet mellan Socialnämnden i Västerviks kommun och M.K. fungerar mycket dåligt.

Till anmälan var fogat bl.a. kopia av en av Ingmar Qvarnström den 19 januari 1993 upprättad promemoria rörande umgänget mellan M.K. och R. I promemorian behandlades umgänget under tiden den 27 december 1991—den 27 december 1992. I promemorian redovisades uppgifter enligt vilka socialförvaltningen vid vissa tillfällen ensidigt beslutat i fråga om umgänget under den tid placeringen var frivillig. Detta skulle enligt promemorian ha ägt rum den 27 april 1992 respektive den 22 juni samma år.

## Utredning

Efter remiss inkom utredning och yttrande från sociala utskottet.

Ingmar Qvarnström yttrade sig över remissvaret.

## JO:s bedömning

*JO Norell Söderblom* anförde i beslut den 2 mars 1995 följande.

JO bör enligt instruktionen för Riksdagens ombudsmän inte ta upp förhållanden som är äldre än två år till utredning om det inte föreligger särskilda skäl. Jag tar därför inte till prövning upp frågor som ligger mer än två år tillbaka i tiden räknat från det anmälan inkom hit den 9 augusti 1994.

### *Socialnämndens handläggning av umgängesfrågan m.m.*

Enligt 22 § första stycket socialtjänstlagen 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. Socialnämnden ansvarar för att den som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård (22 § andra stycket socialtjänstlagen).

I 22 § tredje stycket socialtjänstlagen stadgas att vården bör utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med de anhöriga och kontakt med hemmiljön. Bestämmelsen bör jämföras med 6 kap. 15 § föräldrabalken. Där stadgas 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 särskilt nära så långt möjligt tillgodoses.

Med familjehemsplaceringen följer således en skyldighet för socialnämnden att på olika sätt främja barnets kontakter med vårdnadshavaren, förälder som inte är vårdnadshavare och annan barnet närstående person. Vad nu sagts gäller med samma styrka oavsett om barnet bereds vård i familjehemmet med stöd av 6 § socialtjänstlagen eller med stöd av LVU. Det är viktigt att man från socialnämndens sida ser till att alla berörda får det stöd som många gånger behövs i dessa fall.

Barn som placeras i familjehem är i de flesta fall känslomässigt bundna till sina biologiska föräldrar. Om man vid en familjehemsplacering bryter kontakten mellan barnet och de biologiska föräldrarna, kan detta 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 biologiska föräldrar.

Om fråga är om en frivillig familjehemsplacering enligt 6 § socialtjänstlagen kan socialnämnden — med undantag för vissa situationer då s.k. flyttningsförbud beslutats — inte ensidigt bestämma om restriktioner med avseende på umgänget mellan ett barn och dess föräldrar. Detta innebär dock inte något förbud mot att nämnden med vårdnadshavaren träffar en överenskommelse om hur umgänget skall gå till, även i de fall överenskommelsen innebär vissa inskränkningar i vårdnadshavarens rätt att träffa barnet. Jag vill dock framhålla att försiktighet bör iakttas när det gäller att träffa överenskommelser av här avsett slag så att överenskommelserna inte framstår som ensidiga förhållningsregler från nämndens sida.

Placeringen av R. var under större delen av 1992 grundad på frivillighet i enlighet med bestämmelserna i socialtjänstlagen. Vad som framkommit i ärendet visar att umgänget mellan M.K. och sonen under sommaren och hösten detta år inte fungerat på ett tillfredsställande sätt. Detta verkar främst ha berott på att förvaltningen och M.K. inte kunnat komma överens om omfattningen och utformningen av umgänget. Som jag nyss framhållit saknas i princip möjlighet för socialtjänsten att vid frivilliga placeringar ensidigt besluta i fråga om umgänget mellan det placerade barnet och dennes föräldrar. Även om utredningen inte kan anses ge något klart belägg för att så skett under den tidsperiod som omfattas av min prövning, har socialförvaltningens inställning i frågan ändå i hög grad bidragit till att umgänge inte kommit till stånd i önskvärd utsträckning. Socialnämnden har visserligen hävdat att M.K. under hösten 1992 avstått från vissa umgängeserbjudanden från förvaltningen. Detta fråntar emellertid inte förvaltningen ansvaret i umgängesfrågan. Jag anser således att ytterligare ansträng-

ningar för att få ett fungerande umgänge till stånd borde ha gjorts. Även kammarrätten synes ha kommit till samma slutsats att döma av uttalandena i domen av den 28 april 1993.

Genom omhändertagandet av R. den 21 december 1992 övergick vården i tvångsvård enligt LVU. Ingmar Qvarnström har därvid hävdat att socialförvaltningen fortsatt att försvåra umgänget och att förvaltningen i strid med domstols förordnande förvägrat modern umgänge.

Enligt 14 § LVU har socialnämnden ett ansvar för att den unges behov av umgänge med föräldrar eller andra som har vårdnaden om honom så långt möjligt tillgodoses. Som nyss sagts har nämnden dessutom ett övergripande ansvar för att umgänge även med andra närstående kommer till stånd.

När fråga är om vård enligt LVU får socialnämnden enligt 14 § andra stycket LVU — om det är nödvändigt med hänsyn till vården — bl.a. besluta hur den unges umgänge med föräldrar eller andra som har vårdnaden om honom skall utövas. Om ett sådant beslut fattas, skall nämnden minst en gång var tredje månad överväga om beslutet fortfarande behövs (14 § tredje stycket LVU). Beslut enligt 14 § andra stycket LVU kan överklagas till länsrätten.

Den 16 februari 1993 träffades mellan M.K. och socialförvaltningen en skriftlig överenskommelse rörande umgänget. Enligt överenskommelsen skulle umgänge ske vid åtta tillfällen fram till den 15 juni 1993. Umgänget skulle äga rum under eftermiddagstid i familjehemmet. Vid genomförandet skulle dock enligt överenskommelsen M.K:s önskemål om att få utöva umgänget i hennes hem beaktas.

Den 12 maj 1993 beslutade sociala utskottet jämlikt 14 § LVU om umgänge mellan R. och modern enligt ett angivet umgängesschema avseende tiden den 1 maj 1993—den 31 oktober 1993. Schemat omfattade umgänge i stort sett en gång varannan vecka huvudsakligen i familjehemmet. Några övernattningar i moderns hem medgavs inte. Som skäl för beslutet angavs bl.a. att M.K. hade sådana krav på umgänge med R. att det kolliderade med R:s krav på god vård. Av den utredning som föregick beslutet framgår att M.K. ville att R. skulle sova över hos henne under vissa helger samt att de skulle vara tillsammans under M.K:s semester. Ingmar Qvarnström har hävdat att beslutet tillställdes enbart honom och ej M.K. samt att detta skedde först den 2 juni 1993.

Sedan M.K. överklagat beslutet först till länsrätten och sedan till kammarrätten med yrkande om helgumgänge, förordnade kammarrätten i dom den 24 mars 1994 i enlighet med en av parterna träffad överenskommelse att umgänge med övernattning i närvaro av kontaktperson skulle ske i M.K:s hem under helgerna dels den 23 och 24 april 1994, dels den 28 och 29 maj 1994. Till grund för kammarrättens prövning låg ett av socialnämnden upprättat umgängesschema för tiden den 15 oktober 1993—den 15 juni 1994. Umgänget enligt det nya schemat överensstämde i huvudsak med det tidigare.

Kammarrätten konstaterade i sin dom att det alltjämt fanns anledning att ifrågasätta om tillräckliga ansträngningar gjorts för ett tillfredsställande umgänge. Någon övernattning i enlighet med kammarrättens dom kom inte till stånd utan umgänge skedde i stället enbart dagtid.

M.K. begärde därefter genom sitt ombud umgänge med R. i närvaro av kontaktperson och med övernattning före midsommar 1994. Genom beslut den 10 juni 1994 förordnade socialnämndens ordförande jämlikt 14 § LVU i stället att övernattningstillfällen skulle äga rum dels den 11—12 juli 1994 varvid familjehemsföräldrarna skulle vara närvarande, dels den 13—14 augusti 1994 i närvaro av kontaktperson samt att övernattningarna skulle föregås av kontakttillfällen på vissa angivna dagar. Vid sammanträde den 22 juni 1994 godkände sociala utskottet beslutet samt förordnade om viss barnpsykiatrisk utredning i umgängesfrågan. Beslutet den 10 juni 1994 överklagades till länsrätten av M.K. med yrkande om umgängesrätt varannan helg med övernattning. Överklagandet inkom till socialförvaltningen den 30 juni 1994. I beslut den 10 augusti 1994 vidhöll sociala utskottet beslutet. Överklagandeskriften expedierades till länsrätten den 26 augusti 1994. Sedan M.K. återkallat sin besvärstalan avskrevs målet i länsrätten den 16 september 1994. Anledningen till återkallelsen uppgavs i återkallelseskriften vara att de ifrågavarande umgängestillfällena hade passerats. Inte heller de planerade övernattningarna i juli och augusti kom till stånd.

Ingmar Qvarnström har hävdat att de av kammarrätten den 24 mars 1994 beslutade övernattningarna inte kom till stånd till följd av domstolstrots från socialförvaltningens sida. Mot detta står socialnämndens uppgift att M.K. själv avstått från att R. skulle stanna över natt hos henne.

Det är givetvis inte godtagbart att en myndighet inte rättar sig efter ett avgörande av en överinstans. Ett frångående av överinstansens bedömning kräver att nya omständigheter har tillkommit. Utredningen i ärendet ger emellertid inte vid handen att de ifrågavarande övernattningstillfällena uteblev till följd av att socialförvaltningen motsatte sig att R. sov över hos M.K. Tvärtom vinner socialnämndens ståndpunkt rörande M.K:s inställning stöd av journalanteckningarna i akten. Utredningen visar inte heller att förvaltningen på ett obehörigt sätt har påverkat M.K. i frågan. Jag finner således inte anledning till kritik mot förvaltningen för att övernattningarna inte kom till stånd i enlighet med kammarrättens avgörande.

Av utredningen i ärendet framgår vidare på sätt ovan redovisats att M.K. och R. alltsedan våren 1993 beretts möjlighet till ett någorlunda regelbundet umgänge på dagtid. Även visst umgänge med R:s morföräldrar har möjliggjorts. Lämpligheten i sig av att genomföra umgänge med övernattning eller att ytterligare intensifiera umgänget utgör bedömningsfrågor som JO inte bör pröva. Tillräckliga skäl för mig att kritisera socialförvaltningens handläggning vad gäller omfattningen och utformningen av umgänget under den tid LVU-vården pågått föreligger således inte.

Däremot visar utredningen på brister vad gäller expedieringen av beslutet av den 12 maj 1993 och handläggningen av M.K:s överklagande av beslutet av den 10 juni 1994.

Enligt 21 § förvaltningslagen (1986:223) skall parten som huvudregel underrättas om innehållet i ett beslut som avser myndighetsutövning. Underrättelsen skall även innefatta en besvärshänvisning om beslutet går parten emot och kan överklagas. Underrättelsen skall ske i direkt anslutning till beslutet och inte, som såvitt framkommit skett vad gäller beslutet av den 12 maj 1993, först flera veckor senare. Detta är givetvis särskilt viktigt om beslutet rör förhållanden som är nära förestående i tiden. Ett dröjsmål med underrättelse i ett sådant fall medför att partens rätt att överklaga blir tämligen illusorisk.

När det gäller beslutet av den 10 juni 1994 dröjde socialförvaltningen i närmare två månader med att vidarebefordra M.K:s besvärsinlaga till länsrätten. Ett sådant dröjsmål är under inga förhållanden godtagbart. Om socialnämnden inte finner skäl att till följd av bestämmelserna om omprövning i 27 § förvaltningslagen ändra ett beslut med anledning av att beslutet överklagats skall besvärsinlagan skyndsamt tillställas överinstansen. Så skedde inte i detta fall. Förvaltningen kan inte undgå kritik härför.

Jag vill också erinra om socialnämndens skyldighet att minst en gång var tredje månad överväga om ett beslut om umgängesinskränkningar fortfarande behövs (14 § tredje stycket LVU). Inskränkningarna till följd av beslutet den 12 maj 1993 sträckte sig över sådan tid att bestämmelsen om omprövning var tillämplig. Såvitt framgår av akten skedde emellertid ingen sådan omprövning. I detta sammanhang vill jag också påpeka att motsvarande övervägande rörande själva vården skall äga rum minst en gång var sjätte månad enligt 13 § andra stycket LVU. Överväganden rörande vården av R. skedde dels den 13 oktober 1993, dels den 8 juni 1994 vilket innebär att man inte följt det föreskrivna sexmånadersintervallet. Jag finner således anledning till kritik även i denna del, och jag förutsätter att socialnämnden i fortsättningen följer bestämmelserna på området.

*Övriga frågor*

I brevet av den 24 november 1992 återtog M.K. genom Ingmar Qvarnström sitt samtycke till placering av sonen i familjehemmet. Från förvaltningens sida framställdes därefter ett önskemål om rådrum för inhämtande av psykologutredning. Enligt Ingmar Qvarnström medgavs inget sådant rådrum.

Ett barn kan inte med stöd av 6 § socialtjänstlagen placeras i ett familjehem utan vårdnadshavarens samtycke. Inte heller kan en pågående placering formlöst fortgå om vårdnadshavaren återtar ett tidigare lämnat samtycke. Om en fortsatt placering i en sådan situation bedöms som nödvändig är alternativet att ett beslut om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § LVU meddelas eller att barnet omedelbart omhändertas enligt 6 § LVU i avvaktan på att frågan om vård utreds.

Efter det att M.K. återkallat sitt samtycke omhändertogs R. enligt 6 § LVU. Detta skedde emellertid först den 21 december 1992 och sedan Ingmar Qvarnström klargjort att barnet skulle avhämtas i familjehemmet. Under den tid, närmare en månad, som förlöpte mellan återkallandet och omhändertagandebeslutet saknade placeringen rättslig grund.

Det finns anledning att se allvarligt på det förhållandet att R. under den angivna tiden utan vidare kvarhölls i familjehemmet. Det kan inte accepteras att en myndighet utan laga stöd behåller ett barn i ett familjehem eller annat hem mot vårdnadshavarens vilja. Av en anteckning från den 3 december 1992 i socialakten får man emellertid intryck av att man vid förvaltningen uppfattat att Ingmar Qvarnström medgav det begärda rådrummet. Jag går därför inte vidare i saken. Jag vill dock betona vikten av att vårdnadshavarens inställning i här avsedda situationer omsorgsfullt klarläggs så att missförstånd undviks. Vid minsta tveksamhet bör skriftligt samtycke till fortsatt placering inhämtas från vårdnadshavaren även om placeringen avser en kortare övergångstid. När det gäller dokumentationen av vårdnadshavarens samtycke får jag i övrigt hänvisa till Socialstyrelsens Allmänna råd 1981:2 s. 24.

När det gäller frågan om behörig socialnämnd vill jag anföra följande.

Det är socialnämnden i den kommun där den enskilde befinner sig när hjälpbehovet uppkommer, som är behörig att vidta erforderliga åtgärder. Denna behörighet kvarstår så länge hjälpbehov föreligger, oavsett om den hjälpbehövande finns kvar i kommunen eller ej. Behörigheten upphör först om ärendet flyttas över till socialnämnden i en annan kommun i den ordning som föreskrivs i 72 § socialtjänstlagen (jfr RÅ 1989 ref. 50).

Från den angivna principen om en "kvardröjande" behörighet finns emellertid ett undantag. Undantaget gäller socialnämndens medgivande att ta emot en underårig för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av hans föräldrar eller någon annan som har vårdnaden om honom (jfr 25 § socialtjänstlagen). Ett sådant medgivande skall enligt 30 § första stycket socialtjänstlagen meddelas av socialnämnden i vårdnadshavarens hemkommun. Enligt 30 § sista stycket socialtjänstlagen skall den nämnd som har lämnat medgivandet fullgöra de skyldigheter som anges i 26 § socialtjänstlagen, dvs. medverka till att de underåriga som avses i 25 § får god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden, verka för att de får lämplig utbildning och lämna vårdnadshavarna och dem som vårdar sådana underåriga råd, stöd och annan hjälp som de behöver. I 30 § socialtjänstlagen uttrycks således en princip som innebär att det är en och samma socialnämnd som skall ha det sammanhållande ansvaret för alla beslut som rör ett barn i ett annat hem än det egna.

Till följd av bestämmelserna i 30 § socialtjänstlagen är det i normalfallet endast socialnämnden i vårdnadshavarens hemkommun som kan besluta om en familjehemsplacering eftersom ett beslut att bereda en

underårig vård i ett visst familjehem anses innefatta ett sådant medgivande som nyss sagts (jfr 25 § första stycket sista meningen socialtjänstlagen).

När det gäller R. lämnades medgivande enligt 25 § socialtjänstlagen av Socialnämnden i Västerviks kommun den 3 juli 1991. M.K. och R. vistades då på Elisabethgården i Vimmerby. Före denna placering bodde M.K. i Västervik. Frågan huruvida M.K. hade hemvist i Västervik jämväl under placeringen på Elisabethgården omfattas inte av min utredning i ärendet. Jag utgår dock från att så var fallet.

Jag avstår från att göra några uttalanden i frågan om en överflyttning till Vimmerby kommun av det aktuella ärendet i nuläget bör aktualiseras.

Enligt 11 § LVU bestämmer socialnämnden hur vården av den unge skall ordnas och var han skall vistas under vårdtiden. Detta sker genom att socialnämnden fattar ett särskilt beslut om att t.ex. placera den unge i ett familjehem. Ett beslut av socialnämnden efter en dom om vård enligt LVU i frågan om var vården av den unge skall inledas kan enligt 41 § LVU överklagas till länsrätten.

I detta fall har såvitt framgår av socialakten något särskilt beslut om placering av R. efter domen om vård enligt LVU inte fattats. Man synes i stället ha utgått från att det tidigare placeringsbeslutet, som fattades med stöd av socialtjänstlagen, fortfarande skulle gälla. Detta var dock inte fallet eftersom detta beslut fattades på helt andra rättsliga grunder, nämligen frivillighet. Det hade således ålegat socialförvaltningen att föranstalta om att ett placeringsbeslut kom till stånd efter länsrättens dom i vårdfrågan. Något ytterligare beslut i frågan om medgivande enligt 25 § socialtjänstlagen erfordrades dock ej eftersom ett sådant beslut hade fattats tidigare. Av det anförda framgår att jag finner anledning till kritik även i nu angivet avseende.

Vad Ingmar Qvarnström i övrigt anfört föranleder inga uttalanden från min sida.

## Brister vid handläggningen av ett önskemål från en sjukhemsboende åldring att få flytta till ett sjukhem i en annan kommun

(Dnr 3927-1994)

### Anmälan

Signe L., som bodde på ett sjukhem i Malmö kommun, vände sig till socialtjänsten både i Vallentuna kommun och i Malmö kommun för att få hjälp att komma till ett sjukhem eller servicelägenhet i Vallentuna där hennes dotter, Britt S., bor. Britt S. har därvid fört hennes talan.

I ett brev till JO klagade Britt S. på Omvårdnadsförvaltningen i Malmö kommun. Hon anförde därvid att Signe L. muntligt underrättats om avslag på en ansökan om bistånd till flyttningen men att

förvaltningen dröjt för lång tid med att sända ett skriftligt avslagsbeslut. Hon frågade även bl.a. vilken kommun, Malmö eller Vallentuna, som har ansvaret för att hjälpa Signe L. med flyttningen.

## Utredning

Upplysningar har inhämtats från socialtjänsten i Malmö kommun. Chefen för Omvårdnadsförvaltningen i Malmö kommun, Hans Håkansson, har anfört följande.

### Ärendets handläggning

Signe L., Britt S.s mor, beviljades sjukhemsboende på VÄS, avd 7, Malmö, i slutet av december 1993 och tills vidare i avvaktan på annan boendeform. I januari 1994 kontaktades Anita Hedblom-Hansson av Britt S. som ville diskutera möjligheten för hennes mor att flytta till sjukhem inom Vallentuna kommun för att komma nära familjen. Anita Hedblom-Hansson uppfattade inte Britt S:s kontakt, varken vid detta tillfälle eller senare, som någon framställan om bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen, utan som en ren förfrågan. Något s k muntligt beslut utöver allmän information lämnades därför inte heller vid dessa kontakter.

Hade samtalen haft den innebörd som Britt S. nu uppger i sina inlagor skulle handläggaren givetvis redan från början lämnat ett formellt beslut i ärendet. Detta kom nu i stället att tas den 28 april 1994 som en följd av att det genom länsrättens underrättelse framkom att Britt S. överklagat vad hon uppfattat som ett muntligt avslagsbeslut.

### Information till Torsten S.

Vid telefonsamtal den 13 april 1994 med Torsten S. lämnade undertecknad information om förutsättningarna för Signe L. att beviljas särskild boendeform inom Vallentuna kommun. Denna information rörde i korthet frågan om att hennes biståndsbehov redan tillgodosetts inom Malmö kommun och att det därför saknades skäl att för Malmös del tillgodose och bekosta boende i annan kommun samt att det inte fanns några formella hinder för Vallentuna kommun att ta emot Signe L. i en särskild boendeform om man bedömde sig ha resurser till detta. Hon fick i så fall ansöka härom med hjälp av sina anhöriga.

Av Vallentuna kommuns beslut i ärendet framgår att man på grund av platsbrist inte kunde bifalla Signe L:s ansökan om sjukhemsplats. Att länsrätten senare meddelade avslag på överklagandet av detta beslut är en logisk följd av socialtjänstlagens vistelsebegrepp. Domen motsäger i sig inte kommunens möjlighet att frivilligt ta emot Signe L. i en särskild boendeform.

### Sakfrågan

Av rättspraxis följer att en kommun som inte själv kan tillgodose den enskildes särskilda omsorgsbehov inom ramen för de egna resurserna kan vara skyldig att bekosta lämplig/nödvändig vårdform belägen inom en annan kommun. Förvaltningen har emellertid tillgodosett Signe L:s omvårdnadsbehov inom kommunen. Sådana särskilda omständigheter som enligt praxis skulle föranleda att boende för henne i Vallentuna kommun skulle bekostas av Malmö kommun har inte heller framkommit i ärendet.

Av 3 och 6 §§ socialtjänstlagen följer att den kommun som den enskilde vistas i ansvarar för att han/hon får sitt behov av bistånd

tillgodosett. Hade Signe L. således vistats/bott i Vallentuna kommun vid tidpunkten för sin ansökan hade denna kommun varit skyldig att ge henne den hjälp och omvårdnad som hon bedömts behöva.

Avslutningsvis får förvaltningen beklaga att missförstånd har uppstått i förvaltningens kontakter med makarna S. Detta får sannolikt tillskrivas den komplicerade lagstiftningen på området och den platsbrist som tyvärr förekommer inom äldreomsorgens område.

Britt S. har yttrat sig över förvaltningens svar. Hon har därvid vidhållit att hon gjort en muntlig ansökan till Omvårdnadsförvaltningen men att ansökan avslogs den 17 januari 1994. Hon har tillagt att förvaltningen ännu inte behandlat hennes överklagande.

## Bedömning

*JO Norell Söderblom* anförde i beslut den 6 april 1994 följande.

En myndighet har vidsträckt s.k. serviceskyldighet. I 4 § förvaltningslagen anges att en myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskild som rör myndighetens verksamhetsområde. Det ligger i sakens natur att socialtjänsten får många frågor från allmänheten rörande möjligheten att få bistånd eller annan hjälp. Det är angeläget att socialtjänsten verkar så obyråkratiskt som möjligt och försöker svara den enskilde på dennes frågor. En begäran om bistånd skall dock alltid, även om myndigheten bedömer det som uppenbart att framställan inte kan bifallas, resultera i ett beslut som skall kunna överklagas. Det uppstår givetvis situationer då en enskild istället för ett formellt beslut får ett besked under hand. Det kan ibland vara svårt avgöra om den enskilde frågar rent allmänt om sin möjlighet att få viss hjälp eller om han gör en formell framställan om bistånd. Är det inte helt klart att den enskilde önskar endast en upplysning skall hans begäran uppfattas som en framställan om bistånd och således avgöras genom beslut (JO:s ämbetsberättelse 1987/88 s. 152).

I förevarande ärende föreligger olika uppfattningar rörande vad som förekom vid Britt S:s kontakt med Anita Hedblom Hansson. Britt S. anser att hon gjorde en ansökan om bistånd men Anita Hedblom Hansson synes ha uppfattat samtalet som en allmän förfrågan. Jag har inte underlag för att vederlägga de uppgifter som lämnats från förvaltningens sida. Det synes knappast möjligt för mig att genom vidare utredningsåtgärder skapa full klarhet i vad som sades vid samtalet.

I en skrift som inkom till Länsrätten i Malmöhus län den 18 februari 1994 klagade Britt S. på det avslagsbeslut som hon uppenbarligen ansett Anita Hedblom Hansson meddelat. Länsrätten sände den 11 april 1994 inlagan till förvaltningen. Med anledning av Britt S:s överklagan meddelades ett avslagsbeslut rörande Signe L:s önskemål att få sjukhemsplats i Vallentuna. I beslutet angavs hur man skulle göra om man ville överklaga beslutet. Såvitt jag kan se uppfattade Britt S. inte att det var fråga om ett beslut fattat den 28 april. Hon överklagade

därför inte beslutet utan torde ha ansett att den tidigare besvärsinlagan avsåg det aktuella beslutet, som enligt henne närmast innebar en skriftlig underrättelse om beslutet i januari 1994.

Enligt min mening har förvaltningen ett ansvar för den situation som uppstod. Förvaltningen får anses ha varit av den uppfattningen att Signe L. inte gjort någon ansökan om bistånd. Mot den bakgrunden framstår det som tveksamt att uppta en ansökan om bistånd på grund av överklagandet. Det borde rimligen ha ankommit på förvaltningen att kontakta Britt S. och förklara för henne hur förvaltningen såg på situationen och klargöra huruvida Signe L. nu framställde ett yrkande om bistånd. Hon skulle därvid även ha fått klart för sig att hennes mor, enligt förvaltningens mening var tvungen att på nytt klaga på det beslut som förvaltningen fattade den 28 april.

JO brukar i allmänhet inte uttala sig i frågor rörande vilken rätt den enskilde kan ha beträffande t.ex. visst bistånd. Jag har inte funnit skäl att här frångå denna princip. Det är en uppgift för förvaltningsdomstolarna att självständigt bedöma saken. Jag vill dock nämna Regeringsrättens avgörande, RÅ 1990 ref 23, där domstolen uttalade bl.a. följande.

Enligt 2 § socialtjänstlagen svarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område. Enligt 3 § samma lag har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Mot nämnda bestämmelser svarar den enskildes rätt till bistånd enligt 6 §.

Socialtjänstlagen utgår sålunda från den ansvarsfördelningen kommunerna emellan att varje kommun svarar för de personer som vistas inom kommunen. Detta hindrar inte att en kommun kan vara skyldig att betala för t ex en vårdinsats som inte kan tillgodoses annat än utanför kommunen. Om en socialnämnd gett bistånd till en placering i ett hem i en annan kommun behåller vidare placeringskommunen ansvaret för personen i fråga. Ärendet kan emellertid flyttas över till en annan socialnämnd om denna samtycker till det. I det fall den hjälpbehövande självmant avflyttar från kommunen utan samband med en beslutad placering kommer däremot ansvaret enligt socialtjänstlagen att i fortsättningen åvila den kommun där han eller hon då kommer att vistas. Några bestämmelser om ekonomisk ersättning mellan kommuner finns inte i socialtjänstlagen.

Det kan till följd av dessa regler vara svårt för äldre eller handikappade att få flytta till en servicebostad i annan kommun än hemkommunen, även om de har starka personliga skäl att vilja bosätta sig på annan ort. Angelägenheten av att underlätta sådana flyttningar har framhållits i olika sammanhang (se bl a SoU 1987/88:6 och prop 1987/88:176 s 79 f). Några lagbestämmelser innebärande en rätt för den enskilde att få bistånd till serviceboende i annan kommun har dock inte kommit till stånd. Det har ansetts att man i första hand bör pröva möjligheten att lösa frågan på frivillig väg genom överenskommelser mellan huvudmännen (anförd prop s 80 samt Ds 1989:27 s 303). I sammanhanget kan nämnas att Svenska kommunförbundet den 19 maj 1989 beslutat rekommendera medlemskommunerna bl a att positivt verka för att äldre personer och personer med handikapp ges möjlighet att erhålla bostad i servicehus med helinackordering eller servicebostad i annan kommun än hemkommunen.

I det propositionsuttalande som regeringsrätten hänvisade till anförde föredragande statsrådet följande (s. 80).

Riksdagen har gett regeringen till känna vad socialutskottet har anfört i sitt betänkande SoU 1987/88:6, om att regeringen bör pröva vilka åtgärder som kan vidtas för att möjliggöra för handikappade och äldre att få servicebostad i annan kommun.

Överväganden

Under efterkrigstiden har den geografiska rörligheten i det svenska samhället ökat påtagligt. Det betyder att många äldre människor har sina barn och anhöriga i övrigt på andra orter i landet än där de själva bor. För en del äldre människor och deras närstående är det av stor betydelse att det geografiska avståndet mellan dem kan minskas genom att den äldre flyttar nära de anhöriga.

För människor som till följd av funktionshinder behöver service eller vård är emellertid möjligheten att flytta begränsad. Enligt min mening bör målet vara att alla människor oberoende av service- eller vårdbehov skall kunna byta bostads- eller vistelseort.

Från den enskildes synpunkt kan det vara viktigt att kunna flytta till en annan kommun även av andra skäl än familjeband på orten. Människor kan t.ex. vilja flytta till en ort där personer med samma etniska bakgrund bor.

Även för yngre personer med handikapp, som behöver bo i servicebostad, är möjligheterna att flytta begränsade. De problem som är förknippade med nuvarande bestämmelser är alltså inte begränsade till äldre människor, utan gäller i minst lika hög grad yngre personer med olika slag av handikapp. Yngre människor kan även behöva flytta för att genomgå utbildning, rehabilitering eller för att få lämpligt arbete.

I första hand anser jag det angeläget att de som har en anknytning till den aktuella orten skall ges möjlighet att flytta. Samma möjlighet bör gälla för den som vill flytta på grund av att den form av boende, vård eller andra insatser som den enskilde behöver inte finns att tillgå på hemorten. Jag har erfarit att Landstingsförbundet för närvarande gör en översyn av hithörande frågor när det gäller riksavtalets innehåll.

De här skisserade förändringarna är angelägna att genomföra. Vissa problem kan ändå vara förknippade med dem. Det kan t.ex. finnas anledning förmoda att efterfrågan på särskilda boende- och vårdformer i synnerhet i storstadsområdena kommer att öka till följd av att äldre människor vill flytta närmare sina anhöriga som bor där.

Enligt min mening bör man i första hand pröva möjligheten att lösa frågan på frivillig väg genom överenskommelser mellan huvudmännen. Om inte detta visar sig vara en framkomlig väg bör andra åtgärder övervägas.

Den delegation, med företrädare för bl.a. de båda kommunförbunden, som jag senare i dag ämnar föreslå regeringen att tillsätta, bör därför få i uppdrag att utreda möjligheterna att, genom överenskommelser mellan huvudmännen, skapa möjlighet för den enskilde att flytta till annan kommun även när behov av särskilda boende- eller vårdformer föreligger.

Frågorna har även berörts i bl.a. Socialtjänstkommitténs betänkande, SOU 1993:30, Rätten till bistånd, särskilt s. 156 f. Även där framhålls att frågorna bör lösas i första hand genom frivilliga överenskommelser mellan de berörda.

Kommunens hantering av Signe L:s fall synes ha skett utifrån en strikt tolkning av hennes rätt till bistånd. Som jag nyss nämnt ankommer det inte på mig att pröva ställningstagandet i sak. Av de återgivna uttalandena framgår dock att lagstiftaren utgått från att kommunerna i

de enskilda fallen överväger och diskuterar möjligheten att lösa uppkommande fall även när kommunen inte har en i lag föreskriven skyldighet att hjälpa till. Såvitt framgår av utredningen synes några sådana kontakter inte ha förekommit här. Jag har inte överblick över hur frågorna brukar lösas i olika kommuner. Jag finner därför skäl att för kännedom tillställa Socialstyrelsen en kopia av detta beslut.

## Kritik mot en socialförvaltnings handlande med anledning av uppgifter till nämnden att en 17-årig pojke rökt hasch på en större ungdomsfest

(Dnr 1095-1994)

Den 22 januari 1994 deltog D.A, född 1976, i en större fest i Björklinge. I en skrivelse till socialförvaltningen den 1 februari 1994 uppgav polisen att bl.a. D. hade rökt hasch på festen. Förvaltningen öppnade samma dag en utredning enligt 50 § SoL rörande D. Två socialsekreterare besökte på kvällen den 1 februari 1994 familjen A:s hem. Förvaltningen utredde därefter saken vidare, varvid bl.a. familjen A. vid två tillfällen besökte förvaltningen och D. lämnade urinprov vid två tillfällen. Inför det andra provet kontaktade handläggarna D. i skolan.

D:s föräldrar har i en anmälan till JO riktat kritik mot socialförvaltningens handläggning av ärendet.

Anmälan remitterades till kommundelsnämnden Björklinge-Bälinge i Uppsala kommun för utredning och yttrande. Nämnden anförde i sitt remissvar bl.a. följande.

D.A. aktualiserades på socialkontoret genom en anmälan från polismyndigheten den 1 februari 1994. I anmälan framkom att D. tillsammans med några andra ungdomar misstänktes ha rökt hasch. Eftersom anmälan inkom från polisen ansågs den som allvarlig. Vem polisen fått uppgifterna ifrån kom ej till vår kännedom.

När vi till socialkontoret får anmälningar av detta slag är vi mycket noga med att följa upp dem. Erfarenheten visar att det är viktigt att så fort som möjligt komma i kontakt med ungdomar som kan finnas i gränslandet till missbruk. Vi anser att det är riktigare att reagera på ungdomarnas beteende i god tid än för sent. Själva reaktionen kan ha en avskräckande effekt. Samhället måste sätta gränser genom att reagera. Det är även viktigt att föräldrarna får en tidig information om att deras barn kan vara i riskzonen eftersom det är de som har huvudansvaret för sitt barn. Den praxis vi har utarbetat är att snarast ta kontakt med ungdomarna och deras föräldrar. Ungdomshandläggarna arbetar till viss del kvällstid för att kunna besöka familjerna i hemmet.

Denna anmälan utgjorde inget undantag. Vi ansåg att det var viktigt att ta kontakt med D.A. och hans föräldrar så snart som möjligt. Handläggarna var denna aktuella kvällen på några hembesök och kom så småningom till D.A. med familj. Timmen var något sen men eftersom ungdomar gärna är ute sent med sina kompisar förläggs ofta dessa besök mot slutet av kvällen. Innan handläggarna ringde på hos familjen såg de från bilen att familjen var i full gång.

Vid besöket berättade ungdomshandläggarna om anledningen till besöket samt bad om ursäkt för att de kom sent. De informerade om att anmälan inkommit från polisen men givetvis inte om vem som i sin tur informerat polisen eftersom detta inte är vår uppgift att utreda. De informerade också om farorna med missbruk och nödvändigheten

av att reagera snabbt. De berättade om hur de brukade arbeta med dessa frågor. De talade sedan om för föräldrarna och D., att D. kunde erbjudas att ta ett urinprov. Urinprovet kunde visa på om anmälan var riktig eller inte. Familjen var positiv till detta. Eftersom urinprov måste tas inom några dagar efter missbrukstillfället för att vara tillförlitligt erbjöds D.A. en besökstid redan nästa dag. Handläggarna följde vid besöket hos familjen A. den rutin de har vid denna typ av hembesök. När föräldrarna säger sig inte ha fått den informationen kan man snarare tro att de befunnit sig i något av en chockfas och inte uppfattat vad som sagts. Detta är i så fall en rätt normal reaktion efter en anmälan av detta slag.

Handläggarna är medvetna om att detta kan hända så därför erbjuds alltid familjen en ny tid för samtal inom de närmaste dagarna.

Vid en anmälan av detta slag anser vi det självklart att öppna utredning dels för att kunna ta kontakter runt omkring, dels för att kunna erbjuda urinprovtagning samt för att trygga rättssäkerheten. Den berörde samt även föräldrarna till minderåriga ska kunna ta del av utredningsmaterialet som även skall kunna granskas av översynsmyndigheterna. Föräldrarna har flera kommentarer om vad som har blivit sagt och vad som inte uppgivits vid de olika sammankomsterna. Handläggarna har inte samma uppfattning. Här står ord mot ord. Det är omöjligt och orimligt att handläggarna i detalj skall skriva ned samtalen i personakten. Målsättningen har varit att hjälpa D. Det man kan konstatera är att D. till handläggaren, i förtroende, givit vissa uppgifter han sedan har korrigerat efter att han samtalat med föräldrarna. Detta behöver inte innebära att de första uppgifterna är oriktiga utan kan peka på att D. har svårt att hävda sig gentemot föräldrarna. D. är snart myndig och har rätt till en viss integritet mot sina föräldrar. Gränsdragningen när föräldrar skall ha full insyn när det rör deras barn är svår att dra. När det gäller missbruk är det viktigt att få föräldrarna engagerade men man får inte glömma att problemet kan vara symptom på misshälligheter i hemmet.

D.A. lämnade ett urinprov dagen efter hembesöket. Även då informerades han att det var frivilligt. Provet var kallt när det lämnades till handläggaren. Hon antog att provet var riktigt utfört eftersom fadern varit närvarande på toaletten. När emellertid rykten från ungdomar kom om att provet skulle varit manipulerat ansågs en ny provtagning nödvändig att diskuteras med D. Eftersom det gått flera dagar sedan haschrökningen skulle ha ägt rum fanns det inte mycket tid kvar att fundera på. Det var fredag och på måndag skulle de eventuella resterna som utsöndrats i urinen ha avtagit. Kontakt togs med skolans kurator som har tystnadsplikt och hon såg till att D. hämtades från lektionen. Detta skedde utan att någon utomstående blev informerad om anledningen till besöket. Handläggarna var dessutom mycket noga med att inte lämna lokalen tillsammans med D.A.

Provsvaren meddelades familjen så snart de inkommit. Det sista provsvaret fick handläggarna innan besöket genom att ringa till provtagningsavdelningen. Någon möjlighet att på annat sätt påskynda analystiden har vi inte.

D:s föräldrar har kommit in med ytterligare en skrift i anledning av remissvaret.

Jag har vidare från förvaltningen tagit in och granskat dels den polisanmälan som gjordes till Polismyndigheten i Uppsala rörande stöld i samband med den aktuella festen, dels den skrivelse rörande bl.a. D:s haschrökning, som polismyndigheten tillställde förvaltningen den 1 februari 1994.

*JO Norell Söderblom* anförde i ett beslut den 10 april 1995 bl.a. följande.

## Allmänt

Socialnämnden eller den nämnd i kommunen som fullgör socialnämndens uppgifter har ett särskilt ansvar för barn och ungdom. Detta kommer till uttryck i bl.a. 12 § socialtjänstlagen (SoL). Där sägs att socialnämnden skall verka bl.a. för att barn och ungdom växer upp under goda och trygga förhållanden. Nämnden har även ett ansvar att motverka missbruk.

Enligt 71 § SoL är bl.a. myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom 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. Polismyndighet har ålagts att samarbeta med andra myndigheter. Särskilt åligger det därvid polisen att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som kan föranleda någon åtgärd av dem, se 3 § polislagen (1984:387).

Av 50 § SoL följer att socialnämnden utan dröjsmål skall inleda utredning av vad som genom anmälan eller på annat sätt kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Nämndens insatser enligt socialtjänstlagen bygger på frivillighet och samarbete med de berörda enskilda. Av 1 § tredje stycket SoL framgår att socialtjänstens verksamhet skall bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet. I vissa fall kan det dock bli fråga om ett tvångsingripande. Regler härom finns i lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och i lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Bestämmelser om nämnds skyldighet att inleda en sk. barnavårdsutredning har tillkommit för att tillförsäkra barn erforderligt skydd och stöd. Det kan inte undvikas att det i vissa fall förekommer anmälningar till socialförvaltningen som för de anhöriga framstår som opåkallade. Jag har full förståelse för att anhöriga kan bli upprörda över en som de känner orättmätig anmälan och över en därpå följande utredning från socialnämndens sida. Med hänsyn till bestämmelsernas syfte, att skydda barn, måste dock i viss utsträckning de olägenheter som uppkommer accepteras.

## Nämndens beslut att inleda en utredning

Man kan anföra olika synpunkter på hur socialtjänsten skall agera när någon till nämnden anmäler misstanke om missbruk hos en minderårig. Det ligger i sakens natur att uppgifterna i princip alltid bör vidarebefordras till vårdnadshavaren. Därvid kan nämnden klarlägga huruvida det föreligger ett behov av stöd eller andra hjälpinsatser från socialtjänstens sida. Det kan även föreligga skäl för nämnden att inleda en utredning enligt 50 § SoL.

I förevarande fall inkom uppgifter från nämnden att D. rökt hasch vid en fest. Förhållandet anmäldes av polisen i en skrivelse till social-

förvaltningen. Nämnden fann därvid skäl att omgående inleda en s.k. § 50-utredning. Klaganden har ifrågasatt om det fanns skäl för denna åtgärd. Härvid kan noteras att de uppgifter som framfördes i polisens skrivelse grundade sig på anonyma uppgifter och att uppgifterna i sig var förenade med viss osäkerhet. Därmed kan emellertid inte hävdas att det var obefogat att inleda en utredning. Som nyss sagts är avsikten med en utredning att skydda och hjälpa den underårige. Jag finner därför inte skäl att kritisera nämndens beslut i denna del.

### Hembesöket den 1 februari 1994

Nämnden har att under utredningen väga de intrång i den personliga integriteten som en utredningsåtgärd medför mot de intressen som nämnden skall tillgodose. Nämnden skall självklart bedriva utredningen så att ingen i onödan utsetts för obehag.

Såvitt framkommit påbörjades utredningen genom att två socialsekreterare oanmälda besökte familjen A:s hem vid kl. 21.30 den 1 februari 1994.

I ärendet har inte framkommit att D. tidigare var känd för socialförvaltningen. Förvaltningen har inte heller påstått att några akuta missförhållanden ansågs föreligga i D:s hem. Såvitt framkommit i ärendet var förvaltningens syfte med hembesöket huvudsakligen av informativ karaktär. Jag anser inte att åtgärden med ett hembesök på kvällen var tillräckligt påkallad. Ett sådant hembesök kan uppfattas som obehagligt av de enskilda och bör enligt min mening reserveras för sådana fall där det föreligger ett behov att omedelbart ta kontakt med barnet och hans vårdnadshavare. En mindre ingripande form av inledande utredningsåtgärd hade därför varit att föredra, t.ex. en kontakt med D:s föräldrar per telefon.

### Information om urinprovens frivillighet

Frivillighet och självbestämmande skall, som ovan nämnts, vara vägledande vid handläggningen av enskilda ärenden inom socialtjänsten. Det är en självklarhet att myndigheten inte underlåter att informera den enskilde om att så är fallet då man föreslår olika utredningsåtgärder. Förvaltningen och anmälarna har olika uppfattning huruvida förvaltningen informerade om att lämnande av urinprov var frivilligt. Det synes inte troligt att ytterligare utredning skulle kunna bringa klarhet i saken.

### Förvaltningens agerande i samband med det andra urinprovet

Den 3 februari 1994, utan att dessförinnan ha kontaktat D:s föräldrar eller D. själv, besökte två socialsekreterare D:s skola. De lät hämta honom från en lektion för att diskutera en förnyad urinprovtagning.

Som jag tidigare nämnt skall förvaltningens utredningsverksamhet enligt SoL grundas på samarbete med den enskilde. Åtgärder rörande en minderårig bör som regel föregås av en kontakt med vårdnadshavaren. Så har inte skett i detta fall. Enligt min mening bör de sociala

myndigheterna vara mycket återhållsamma med att besöka elever i deras skolmiljö. Ett sådant agerande från myndigheternas sida kan få den minderårige att känna obehag och dessutom leda till att utredningen kommer till utomståendes kännedom. Förvaltningen har lämnat en redogörelse för hur man handlade för att saken inte skulle väcka uppmärksamhet. Det synes under alla förhållanden ha varit oundvikligt att åtminstone skolpersonal fick kännedom om förvaltningens besök.

## Kritik mot socialförvaltning för dröjsmål med inledande av utredning enligt 50 § socialtjänstlagen samt för att en jourhemsplacering varat sådan tid att placeringen övergått till att bli stadigvarande. Även fråga om verkan av att vårdnadshavaren återkallat sitt medgivande till placeringen m.m.

(Dnr 4031-1994)

### Bakgrund

V.B. har dottern S., född 1982. I november 1993 placerades S. på frivillig grund i jourhem hos V.B:s syster. Beslut om placeringen fattades av Socialförvaltningen i Stockholms kommun, socialdistrikt 7. Med undantag av några veckor under sommaren 1994 fortgick jourhemsplaceringen fram till den 16 februari 1995, vid vilken tidpunkt Länsrätten i Stockholms län — efter ansökan av Sociala distriktsnämnden 7 i Stockholms kommun — förordnade att S. skulle beredas vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). S. placerades därefter stadigvarande i familjehem hos mostern med stöd av bestämmelserna i LVU.

Under våren 1994 genomförde Psykiatriska barn- och ungdomsmottagningen i Norrtälje (Norrtälje PBU) på uppdrag av socialdistrikt 7 en barnpsykologisk utredning av S. Utredningen fogades sedermera som bilaga till den utredning som genomfördes inför distriktsnämndens ansökan om vård enligt LVU.

### Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 10 november 1994, framförde V.B. klagomål mot socialdistrikt 7 och Norrtälje PBU. Klagomålen avsåg socialdistriktets handläggning av barnavårdsärendet samt innehållet i den barnpsykologiska utredningen. Av anmälan framgick bl.a. att V.B. inte var nöjd med jourhemsplaceringen av S. och att hon ville att S. skulle flytta hem.

I ytterligare en skrift, som kom in till JO den 14 december 1994 uppgav V.B. att hon hos socialdistriktet "sagt upp" placeringen av dottern fr.o.m. vecka 51.

## Utredning m.m.

Anmälan och övriga handlingar remitterades till distriktsnämnden för utredning och yttrande. I remissen angavs att yttrandet skulle avse särskilt den långa tid under vilken jourhemsplaceringen pågått samt vilka åtgärder som vidtagits med anledning av att V.B. förklarat sig ej längre godta placeringen.

I remissvaret anfördes följande.

S. placerades av modern hos dennes syster B.R. på Blidö under november 1993. Modern var då psykotisk och vårdintyg skrevs senare. B.R. är sedan tidigare godkänt familjehem. I början av placeringen gjordes den bedömningen att det lämpligaste för S. var att stanna hos mostern, alternativet att vara i ett jourhem i Stockholm och att hon skulle gå kvar i sin skola uteslöts bl.a. då S. själv tydligt uttryckte att hon ville stanna hos B.R., det bedömdes att placeringen skulle vara fram till sommaren 1994.

V.B:s tillfrisknande drog dock ut på tiden, hon avbröt sin medicinering. En barnpsykologisk utredning begärdes för att få mer kunskap om S. och eventuella behov av insatser då man kunde anta att placeringen skulle kunna bli längre än vad som var planerat. Vid en fortsatt placering så bedömdes att det troligen skulle vara lämpligast med familjehemsplacering hos B.R.

V.B. samtyckte till denna utredning hos PBU och att S. blev fortsatt placerad under hösten 1994. PBU utredningen blev klar i juni 1994 och visade att S. varit försummad under sin uppväxt och i behov av insatser.

S. utvecklades positivt hos B.R. och under hösten gjordes bedömningen att S. skulle vara i behov av att få bo kvar hos B.R. under några år och att jourhemsplaceringen skulle göras om till familjehemsplacering.

V.B. delade inte den bedömningen och kunde därför inte samtycka till vårdplanen. Utredning för att ansöka om vård med stöd av LVU påbörjades den 18 oktober 1994.

Socialdistriktsnämnd 7 fattade den 11 januari 1995 beslut att vid Länsrätten i Stockholm ansöka om vård enligt § 2 LVU av S. Förhandlingar hölls i Länsrätten den 31 januari 1995 och dom har inte meddelats i skrivande stund. Planeringen för S. är att hon skall bo kvar hos B.R. de närmaste åren och där få erforderlig vård.

V.B. yttrade sig över remissvaret.

Hon inkom därutöver med ett stort antal skrifter vari ytterligare klagomål framfördes. Dessa klagomål avsåg bl.a. innehållet i den av socialdistriktet utförda LVU-utredningen. Även länsrättens bedömning i LVU-målet berördes. Till skrifterna fogades ett flertal handlingar, däribland den klandrade LVU-utredningen och länsrättens dom.

JO tog del bl.a. av handlingar ur socialtjänstens akt i barnavårdsärendet inklusive den barnpsykologiska utredningen.

## Bedömning

*JO Norell Söderblom* anförde i beslut den 4 maj 1995 följande.

Frågan om behovet av LVU-vård för S. har prövats av länsrätten och kommer enligt inhämtad uppgift också att bli föremål för prövning i kammarrätten. JO bör inte uttala sig i frågor som skall prövas av

domstol efter överklagande. Tanken med detta är att JO inte bör föregripa eller i övrigt påverka domstolens handläggning. Mot denna bakgrund tar jag inte upp klagomålen i denna del till prövning. Denna bedömning omfattar också innehållet i såväl LVU- som PBU-utredningarna.

Enligt 25 § socialtjänstlagen 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 någon annan som har vårdnaden om honom. Som ett medgivande anses därvid socialnämndens beslut att bereda den unge vård i ett visst familjehem. Enligt paragrafens andra stycke får socialnämnden inte lämna medgivande som nyss sagts utan att förhållandena i det enskilda hemmet och förutsättningarna för vård i hemmet är utredda. Avgörandet av ärenden enligt 25 § socialtjänstlagen får inte delegeras till en enskild tjänsteman.

Bestämmelserna i 25 § socialtjänstlagen tar sikte på stadigvarande vistelser. En tillfällig frivillig placering, t.ex. en frivillig jourhemsplacering, under en kortare tid utan socialnämndens medgivande kan alltså ske genom beslut av socialsekreterare efter delegation. En förutsättning härför är att placeringen är så kortvarig att den inte kan anses som stadigvarande. En sådan placering kan t.ex. användas under en kortare utredningstid under vilken förutsättningarna för en stadigvarande placering utreds.

Besluten om S:s jourhemsplacering fattades av en av förvaltningens tjänstemän efter delegation. Placeringen, som förlängdes genom ett flertal beslut, kom att vara i ett drygt år. En så lång placering kan inte anses vara tillfällig. S:s vistelse i jourhemmet måste således betraktas som stadigvarande. Reglerna i 25 § socialtjänstlagen var därför tillämpliga. Något beslut enligt denna bestämmelse fattades dock ej. I detta fall förelåg emellertid sedan tidigare ett medgivande enligt 25 § socialtjänstlagen vad gäller mosterns hem. Detta medgivande avsåg dock placering av ett annat barn.

För att kunna utreda barnets särskilda behov och förutsättningar krävs kännedom om barnet och om de omständigheter som gjort det nödvändigt att placera barnet i familjehem. Medgivande enligt 25 § socialtjänstlagen måste således i princip prövas utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Att mosterns hem tidigare godkänts som familjehem innebar således inte att något nytt medgivande inte behövdes. När det stod klart för distriktsförvaltningen att S:s vistelse i jourhemmet skulle bli mer än tillfällig borde man alltså fört upp saken i nämnden för beslut enligt 25 § socialtjänstlagen. Det bör dock noteras att det för ett sådant beslut hade fordrats en utredning om hemmets lämplighet att vårda S.

Jag vill också erinra om bestämmelserna i 28 § socialtjänstlagen. Där föreskrivs skyldighet för socialnämnden att minst en gång var sjätte månad överväga behovet av fortsatt vård för en underårig som vårdas i ett annat hem än det egna. Något sådant övervägande skedde inte under S:s vistelse i jourhemmet. Även denna brist synes vara en följd av att man betraktat vistelsen som tillfällig.

I 50 § socialtjänstlagen föreskrivs att socialnämnden utan dröjsmål skall inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Jourhemsplaceringen av S. hade sin grund i att mostern den 1 november 1993 kontaktade socialdistriktet angående V.B:s psykiska hälsa. S. vistades redan då genom moderns försorg hos mostern. Med anledning av de uppgifter som framkom vid samtalet ålåg det distriktsförvaltningen att genast inleda utredning enligt 50 § socialtjänstlagen rörande S:s situation. Även om det under november och påföljande månader förekom ett flertal kontakter i ärendet, synes några egentliga utredningsåtgärder inte ha vidtagits förrän i mars 1994 då en remiss till Norrtälje PBU sändes. I stället får man intrycket av att distriktsförvaltningen inledningsvis ansåg att en tillfällig jourhemsplacering i sig var en tillräcklig åtgärd.

I oktober månad 1994 inleddes utredning för att klarlägga förutsättningarna för vård enligt LVU. Den direkta anledningen härtill var att V.B. förklarade att hon inte godtog den föreslagna vårdplanen. Utredningen avslutades genom distriktsnämndens beslut den 11 januari 1995 om att vid länsrätten ansöka om sådan vård.

En utredning enligt 50 § socialtjänstlagen bör bedrivas skyndsamt, och det är givetvis av största vikt att socialnämnden så snart det kan ske kommer fram till vilka åtgärder som behöver vidtas. Kravet på skyndsamhet framstår som än mer starkt då — som i detta fall — en placering utom hemmet har ägt rum. De enskilda som berörs av ärendet har då ett berättigat krav på att erhålla besked om hur en eventuell framtida placering kan utformas.

I detta fall tog det ett drygt år från det ärendet aktualiserades vid socialdistriktet till dess man kom fram till en mer stadigvarande lösning på problemen. Anledningen härtill synes bl.a. vara att man vid distriktet inte omedelbart i november 1993 inledde en förutsättningslös utredning om vilka åtgärder som behövde vidtas, vilket i sin tur verkar ha berott på att man trodde att endast en kortare placering skulle bli nödvändig. Bortsett från utredningen vid PBU var det först i oktober månad 1994 som en egentlig § 50-utredning igångsattes. Tidsutdräkten fick bl.a. till följd att placeringen av S. övergick från en tillfällig till en stadigvarande placering för vilken — på ovan redovisat sätt — saknades lagligt stöd. Dröjsmålet medförde även att såväl modern som dottern under lång tid svävade i ovisshet om hur framtiden för dem skulle utformas. Jag har viss förståelse för att man inte omedelbart insåg att en mer långsiktig placering krävdes. Detta innebar emellertid inte att man inte borde ha vidtagit ytterligare utredningsåtgärder betydligt tidigare än som skedde. En utredning enligt 50 § socialtjänstlagen skall som ovan sagts inledas utan dröjsmål.

Redan i oktober 1994 stod det för distriktsförvaltningen klart att modern inte längre godtog placeringen. Vid ett besök på förvaltningen den 18 oktober krävde hon enligt anteckning i journalen att få hem dottern "till jul". V.B. har hos JO hävdat att hon därefter "sagt upp" placeringen fr. o.m. vecka 51. Denna uppgift har lämnats oemotsagd

av distriktsnämnden. I LVU-utredningen anges dock att V.B. samtyckt till placeringen fram till årsskiftet 1994/95. Enligt muntlig uppgift inhämtad per telefon från förvaltningen stämmer emellertid V.B:s påstående om att hon vänt sig dit och meddelat att hon önskade få hem S. vecka 51. Den 12 december 1994 fattades av enhetschefen Kjell Samuelsson beslut enligt 6 § socialtjänstlagen om fortsatt jourhemsplacering av S. t.o.m. den 28 februari 1995.

Ett barn kan inte med stöd av 6 § socialtjänstlagen placeras i ett familje- eller jourhem utan vårdnadshavarens samtycke. Inte heller kan en pågående placering formlöst fortgå om vårdnadshavaren återtar ett tidigare lämnat samtycke. Om en fortsatt placering i en sådan situation bedöms som nödvändig är alternativet att ett beslut om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § LVU meddelas eller att barnet omedelbart omhändertas enligt 6 § LVU i avvaktan på att frågan om vård utreds. Flyttningsförbud kan dock bara komma i fråga om barnet placerats i ett sådant hem som avses i 25 § socialtjänstlagen.

Efter det att V.B. återkallat sitt samtycke förelåg inte längre förutsättningar att låta S. med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen vara kvar i jourhemmet. Placeringen där saknade således rättslig grund för tiden efter det att samtycket hade återkallats — dvs. under vecka 51 1994 — och fram till dess länsrättens dom i vårdfrågan meddelades den 16 februari 1995 och ett nytt placeringsbeslut — nu med stöd av LVU — fattades.

Det finns anledning att se allvarligt på det förhållandet att S. under den angivna tiden med förvaltningens medverkan blev kvar i jourhemmet. Detta var lagstridigt och kan följaktligen inte godtas. När det stod klart att samtycke till placering inte längre förelåg ålåg det — som tidigare redovisats — förvaltningen att snarast ta ställning till om förutsättningar för ett omhändertagande eller flyttningsförbud förelåg eller om S. skulle flyttas hem. I stället lät man placeringen — som inte längre var frivillig — bestå.

Utredningen ger således vid handen att det i ovan redovisade hänseenden finns anledning för mig att rikta kritik mot socialdistriktet för handläggningen av ärendet. Jag finner dock inte skäl att gå vidare i saken utan låter bero med den anförda kritiken.

## Kritik mot en socialchef för hanteringen av uppgifter som lämnats till honom av en anställd inom barnomsorgen

(Dnr 3027-1993)

Länsstyrelsen i Östergötlands län tog efter anmälan av L.J. till utredning upp frågan om hur Socialförvaltningen i Kinda kommun hade handlagt ärenden om dels misstänkt incest avseende L.J:s dotter S., dels missförhållanden i hemmet avseende L.J:s son F. Socialförvaltningens akt visade att daghemsföreståndaren Åsa Alvin den 8 april 1993 till förvaltningen ingett en anmälan enligt vilken flickan S. uppvisade ett avvikande beteende, som kunde föranleda misstankar om incest. Misstankar förelåg också enligt anmälan om att F. utsatts för misshandel

och att det fanns missförhållanden i övrigt i hemmet, som utgjorde en risk för barnen. Den vid förvaltningen genomförda utredningen ledde till att barnen placerades i ett familjehem.

I samband med genomgång av aktmaterialet fann länsstyrelsen att det förelåg en skriftlig anmälan från Åsa Alvin angående barnen J. Anmälan, som avsåg iakttagelser under augusti och november 1991, var emellertid inte inkomststämplad vid förvaltningen och den hade inte heller föranlett någon åtgärd där.

Vid det samtal, som länsstyrelsens företrädare hade med 1:e socialsekreterare Chatarina Cederby-Jonsson och socialsekreteraren Kerstin Rydell den 23 juni 1993 och som redovisats i länsstyrelsens beslut i tillsynsärendet den 31 augusti 1993, framkom bl.a.

Socialsekreterarna uppgav vid samtalet att Åsa Alvin i samband med anmälan den 8 augusti 1993 påpekat att hon gjort två anmälningar till socialkontoret hösten 1991. Åsa Alvin hade uppgett att hon i augusti 1991 hade haft ett samtal med dåvarande socialchefen Mats Sjöberg angående sin oro för barnen J. Mats Sjöberg hade uppmanat henne att skriva ner sina iakttagelser angående framför allt flickan. Åsa Alvin hade uppgett att hon den 2 december 1991 lämnat in en skriftlig anmälan till Mats Sjöberg. Denna anmälan hade lagts i ett igenklistrat kuvert, som försetts med texten: "Får ej öppnas utan Åsa Alvins medgivande." alt. "Mats Sjöberg. Får ej öppnas utan medgivande från Åsa Alvin". Kuvertet hade återfunnits i ett låst skåp hos kanslisten på socialkontoret. Det hade förvarats där alltsedan Mats Sjöberg slutade sin anställning i Kinda kommun i januari 1992. Kuvertet hade öppnats av Chatarina Cederby-Jonsson den 16 april 1993 och hade visat sig innehålla en icke ankomststämplad skrivelse från Åsa Alvin. Skrivelsen innehöll iakttagelser angående S. från augusti och november 1991. Dessutom hade Åsa Alvin skrivit: "20 nov talar med Mats efter kvartssamtal med modern, då hon uppger att mannen innan placeringen gett äldre syskon och henne stryk och att situationen är jobbig hemma fortfarande." Enligt Chatarina Cederby-Jonsson hade kuvertet kastats efter öppnandet. Endast anmälan fanns kvar. Anmälan hade inte journalförts. Handläggaren Kerstin Rydell hade inte erhållit någon information. Hon fick ingen kännedom om anmälans existens förrän i april 1993. Socialsekreterarna hade också berättat att Åsa Alvin sagt sig ha samtalat med vikarierande 1:e socialsekreteraren Ann Broberg i december 1991. Samtalet skulle ha handlat om oro för barnen J:s situation. Ann Broberg hade inte gjort någon anteckning i journalen om samtalet och det hade inte heller muntligen rapporterats till handläggaren Kerstin Rydell.

I länsstyrelsens beslut redovisas härefter följande samtal med dåvarande socialchefen Mats Sjöberg den 23 augusti 1993.

Mats Sjöberg minns att han vid ett besök på daghemmet Minimalen hösten 1991 samtalade med daghemsföreståndaren Åsa Alvin. Åsa Alvin uttryckte en oro för hur det av barnen J., som var placerat i hennes barngrupp, hade det. Åsa Alvin gick dock inte in på några detaljer. Hon ansåg sig inte "ha något att ta på" och kunde inte "stå för någon anmälan". Åsa Alvin ville inte heller att den lämnade

informationen skulle föras vidare till socialkontoret. Åsa Alvin önskade avvakta och se om det skulle dyka upp fler tecken på att barnet inte mådde bra.

Mats Sjöberg och Åsa Alvin talade också om att mannen J. nyligen återgått till sitt arbete efter en tids sjukskrivning på grund av psykisk ohälsa. Det konstaterades att förhållandena i familjen J. kanske påverkats negativt till följd av mannens sjukdom, men att de kunde förbättras när han nu återgått i arbete.

Mats Sjöberg berättade att Åsa Alvin senare på hösten 1991 överlämnade ett förslutet kuvert till honom, med begäran om att han skulle förvara det så länge. Mats Sjöberg öppnade aldrig kuvertet och vet inte vad det innehöll.

Åsa Alvin hade enligt socialsekreterare Kerstin Rydell och 1:e socialsekreterare Chatarina Cederby-Jonsson uppgivit att hon talade med vikarierande socialsekreterare Ann Broberg angående barnen J. i december 1991. Mats Sjöberg uppger att Ann Broberg aldrig berättade för honom om detta eventuella samtal.

Den ifrågavarande anmälan av Åsa Alvin, som av henne överlämnades till förvaltningen i ett tillslutet kuvert, hade följande lydelse.

aug 91. Flicka 1 ¾ år "gungar" med inåtvänd blick i mycket stor omfattning då hon inte sysselsätts aktivt. Hon är mycket passiv och söker ej kontakt med andra barn, ej heller någon naturlig, för åldern, nyfikenhet och upptäckarlust. Då hon sitter i barnstolen och vagnen och i gungan kommer alltid gungningarna fram. Hon pressar skrevet mot "remmen" framför stönar och ser ut att vara fylld av obehag. Vid samtal med föräldrar säger de att hon alltid hållit på så. Även då man bär henne gör hon "gungrörelser" och då hon ej aktiveras. Vi misstänker förstoppning, mask eller dylikt. Då flickan skall bytas på blir hon stel i kroppen och hon är även lite stel då man handskas med henne. Då beteendet fortsätter i lika stor utsträckning så talar vi åter med modern. Det blir något bättre då vi, vid andra tillfällen vi ser henne gunga, bryter beteendet. Vi undviker barnstolar mm. Vi råder familjen att byta blöjsort från snibblöja till "allt i ett" för att undvika en hård bula framtill. De följer rådet. En kort period är beteendet inte lika vanligt. Sedan återkommer beteendet i lika stor omfattning igen. Vi ber modern att uppsöka läkare för att kontrollera så att inte flickan har mask, svamp eller dylikt. Enligt föräldrarna går fadern med dottern till sjukhus och allt är normalt och beskedet att barn kan göra så ibland. Ringer anonymt till BUP och beskriver händelserna. De tycker vi skall avvakta och försöka bryta beteendet. Efter samtal med fadern om vad läkaren sagt upphör beteendet från flickan så gott som. Hon utvecklas snabbt på alla områden och är mycket gladare.

I marginalen hade Åsa Alvin den 20 november antecknat.

Talar med Mats efter kvartssamtal med modern, då hon uppger att mannen innan placeringen gett äldre syskon och henne stryk och att situationen är jobbig hemma fortfarande.

Länsstyrelsen har med överlämnande av handlingarna i ärendet begärt att JO granskar handläggningen vid socialförvaltningen vad avser den av Åsa Alvin ingivna anmälan om de av henne i augusti och november 1991 gjorda iakttagelserna.

Till komplettering av utredningen har den 12 november 1993 samtal hållits med omsorgschefen Mats Sjöberg och föreståndaren Åsa Alvin.

Mats Sjöberg har vid samtalet uppgett bl.a.

Mats Sjöberg tillträdde som socialchef i Kinda kommun i september 1983. Under tiden december 1991—januari 1992 var han partiellt ledig för att sätta sig in i sitt nya arbete som omsorgschef i Linköpings kommun med ansvar för den kommunala äldre- och handikappomsorgen inklusive sjukhemsvården. Anställningen i Kinda kommun upphörde 1992-01-31.

Socialnämnden respektive kommunstyrelsens personal- och organisationsutskott i Kinda önskade ej återbesätta befattningen som socialchef. Under Mats Sjöbergs uppsägningstid från befattningen som socialchef (november 1991—januari 1992) skulle hans arbetsuppgifter successivt överföras till de programansvariga befattningshavarna, dvs. barnomsorgsinspektören för barnomsorgen, 1:e socialsekreteraren för individ- och familjeomsorgen och hemtjänstinspektören för äldre- och handikappomsorgen.

Genom inrättandet av befattningen som 1:e socialsekreterare 1988 hade socialchefen inte något direkt handläggaransvar.

Någon gång i augusti—september 1991 i samband med en träff med kommunens företrädare inom barnomsorgen bad daghemsföreståndaren Åsa Alvin om ett samtal med Mats Sjöberg. Samtalet hölls på daghemmet Minimalen. Åsa Alvin önskade prata om ett barn som hade placering vid det daghem hon var föreståndare för.

Det Åsa Alvin tog upp var att flickan S., född -90, hade en rodnad i stjärten, troligen orsakad av blöjeksem. Åsa Alvin önskade dock resonera om rodnaden skulle kunna bero på någon annan anledning än blöjan.

Mats Sjöberg frågade Åsa Alvin om det fanns några ytterligare iakttagelser från hennes eller daghemspersonalens sida beträffande S. Så var ej fallet. Åsa Alvin förklarade att hon hade en vag känsla av oro för flickan. Mats Sjöberg förklarade sig beredd att ta upp en anmälan och öppna en § 50-utredning i ärendet men då blev Åsa Alvin återhållsam. Hon ville definitivt inte vara med om en utredning. Mats Sjöberg pressade Åsa Alvin om detta och bad om förtydliganden. Åsa Alvin slog då bort det hela med att hon säkert misstagit sig.

Samtalet berörde också situationen för barnets föräldrar. Fadern hade under en tid varit sjukskriven från sitt arbete i vården men var nu i bättre kondition och hade återgått i tjänst. Fadern var omtyckt och uppskattad i sitt arbete. Mats Sjöberg kan inte minnas om faderns kontaktperson diskuterades med Åsa Alvin vid detta eller senare tillfälle.

Samtalet mellan Åsa Alvin och Mats Sjöberg avslutades med ett konstaterande av att familjens situation nu hade blivit mer positiv och att detta borde märkas på flickan S.

För att följa flickans utveckling uppmanades Åsa Alvin att föra löpande anteckningar i ärendet av den typ av anteckningar som förs inom barnomsorgen angående barn med behov av särskilt stöd och stimulans för sin utveckling.

Mats Sjöberg kan inte minnas att samtalet vid detta tillfälle också skulle ha berört pojken F., född -86.

Åsa Alvin uppmanades att ta kontakt med socialkontoret om några missförhållanden avseende S. skulle upptäckas.

Mats Sjöberg har inget minne av något möte eller samtal med Åsa Alvin på socialkontoret i slutet av november 1991. Han kom i kontakt med ärendet i början av december 1991 då han sammanträffade med Åsa Alvin på socialkontoret.

Detta sammanträffande kan ha ägt rum den 2 december 1991. Åsa Alvin kom till kontoret med ett kuvert och sa "Mats, minns du att jag skulle föra anteckningar om flickan". Mats Sjöberg frågade om det var

dags för en anmälan. Åsa Alvin sade då att det ännu inte var "läge" för en sådan eftersom det inte fanns något som omedelbart skulle kunna föranleda en utredning.

Åsa Alvin förklarade att kuvertet innehöll hennes noteringar och iakttagelser angående flickan som hon hade gjort under hösten. Hon ville att anteckningarna inte skulle förvaras på daghemmet utan på någon neutral plats så att den övriga daghemspersonalen inte skulle kunna ta del av dem.

Mats Sjöberg uppfattade innehållet som löpande anteckningar i daghemmets verksamhet angående flickan J., anteckningar som enligt Åsa Alvins uppfattning var olämpliga att förvara där. Sådana löpande anteckningar förvaras regelmässigt vid respektive daghem/förskola (motsvarande) så länge det aktuella barnet hade kvar sin placering. Mats Sjöberg ansåg sig därför kunna tillmötesgå begäran om förvaring av kuvertet på socialkontoret. Registratorn fick därför ta hand om kuvertet och lägga det i ett skåp. Förvaringen skedde på Åsa Alvins önskemål. Mats Sjöberg har aldrig läst vad som noterats på handlingen i det kuvert som Åsa Alvin lämnade.

Mats Sjöberg har tagit del av Länsstyrelsens i Östergötlands läns beslut 1993-08-31 rörande detta tillsynsärende (Dnr 502.4470/93). Tillsynsbeslutet innehåller en samlad redogörelse av ärendets handläggning t o m 1993-08-23. Enligt länsstyrelsens skrivelse anmälde Åsa Alvin 1993-04-08 till socialförvaltningen att flickan S. uppvisade ett avvikande beteende som kunde föranleda misstanke om incest.

Under samtalet med tjänstemän från JO-ämbetet får Mats Sjöberg ta del av de anteckningar som Åsa Alvin gjort och lämnat in till socialkontoret i förslutet kuvert.

Mats Sjöberg får frågan om han anser att skrivelsen har sådant innehåll att han skulle ha handlat annorlunda om han känt till detta.

Mot bakgrund av att Mats Sjöberg under hösten 1993 har tagit del av länsstyrelsens 11-sidiga utredning i ärendet finner han det inte orimligt att nu göra bedömningen att en utredning avseende S. skulle kunna ha inletts om han i december 1991 tagit del av handlingen i kuvertet.

Med de förutsättningar som förelåg för ungefär två år sedan, i december 1991, var dock situationen en annan. Åsa Alvin ansåg sig då inte kunna stå för en anmälan.

Efter sammanträffandet med Åsa Alvin på socialkontoret i början av december 1991 uppdrog Mats Sjöberg åt tf 1:e socialsekreterare Ann Broberg att ta ansvar för och bevaka detta ärende.

Hon ombads att ta kontakt med Åsa Alvin för att direkt av henne få erforderlig information i ärendet. Erforderligt samråd skulle även ske med handläggande socialsekreterare för fadern J.

Efter samtalet med Ann Broberg har Mats Sjöberg inte haft med ärendet att göra.

Åsa Alvin uppgav vid samtal bl.a.

Under juni 1991 återvände Åsa Alvin till arbetet på daghemmet Minimalen efter att ha varit barnledig. Barnen S. och F. hade blivit placerade på daghemmet. I augusti 1991 började hon känna oro över S:s beteende, framför allt hennes gungningar med underlivet; någon form av onani. Hon funderade på vad det var som var konstigt med familjen. Det var något särskilt med den. Modern berättade vid något tillfälle att det inte var bra hemma. I november 1991 skulle ett kvartssamtal äga rum. Antagligen ringde Åsa Alvin till BUP innan kvartssamtalet och beskrev beteendet. Kicki Back på BUP sa att beteendet tydde på understimulans hemifrån eller också kunde det

vara "det du tror". Åsa Alvin hade redan då förstått att barnen i vart fall var understimulerade i hemmet. Detta hade också den övriga personalen märkt.

På kvartssamtalet i mitten av november 1991 berättade modern att det hade varit bråk hemma. Både hon och sonen F. hade fått stryk hemma av fadern. Misshandeln av F. skulle ha skett under våren 1991. Modern var orolig för barnens situation och vågade inte lämna dem hemma med fadern. Hon sa att om det var några problem med barnen så skulle Åsa Alvin tala med henne och inte med fadern. Åsa Alvin fick vidare reda på att familjen redan hade kontakter med socialförvaltningen. Hon trodde därför att förvaltningen hade informerats om misshandeln. Hon blev samtidigt ilsken över att socialförvaltningen placerat barnen på daghemmet utan att hon hade informerats om att det var fråga om en problemfamilj.

Några dagar senare, någon gång efter den 20 november 1991 — hon tror att det var samma dag som hon hade kvartssamtal på eftermiddagen — uppsökte hon socialchefen Mats Sjöberg. Han kände till familjen men inte att det förekommit misshandel. Han blev upprörd när Åsa Alvin framförde uppgiften att F. hade blivit misshandlad av fadern. Han kände inte till detta. Det råder ingen tvekan om att samtalet med Mats Sjöberg rörde familjen J. Hon tror inte att hon vid det samtalet fick reda på namnet på den handläggare vid förvaltningen, som handlade familjen J:s ärenden. Kerstin Rydell var handläggare då, men Åsa Alvin fick uppfattningen att handläggaren skulle informeras om dagis oro. Åsa Alvin och Kerstin Rydell kom i kontakt senare, på vems initiativ kan hon nu inte säga. Mats Sjöberg tyckte att Åsa Alvin skulle skriva ner sina iakttagelser rörande flickan. Om det senare blev aktuellt med en anmälan kunde det vara bra att sådana anteckningar fanns. Då Åsa Alvin frågade var hon skulle förvara dessa anteckningar svarade Mats Sjöberg att de kunde låsas in i ett skåp på socialkontoret.

Därefter skrev Åsa Alvin ner iakttagelserna. Av försiktighetsskäl ville hon inte namnge familjen i brevet. Hon lade brevet i ett kuvert som hon klistrade igen. Utanpå kuvertet skrev hon att det endast fick öppnas av henne själv. Den 2 december 1991 lämnade hon det till kanslisten på socialkontoret som lade det i ett låsbart skåp. Mats Sjöberg visste om att hon hade lämnat in brevet.

Åsa Alvin tycker att hon gjorde vad som var befogat. Hon kände oro för familjens beteende, sökte upp socialchefen för att påtala förhållandena och få stöd, hjälp och råd i frågan om hon skulle göra en anmälan. Hon fick rådet att skriva ner sina iakttagelser samtidigt som den handläggare som redan i maj 1991 hade utrett faderns behov av en stödperson skulle informeras.

När Mats Sjöberg kort tid därefter skulle sluta sin anställning i Kinda kommun bad han socialsekreteraren Ann Broberg att kontakta Åsa Alvin angående familjen. Ann Broberg ringde och pratade om familjen. Ann Broberg ville veta namnet på familjen men Åsa Alvin är osäker på om hon talade om familjens namn.

Åsa Alvin hade därefter under 1992 flera kontakter med familjens ordinarie handläggare Kerstin Rydell. Dels besökte hon Kerstin Rydell på socialkontoret, dels var Kerstin Rydell vid ett tillfälle med på ett kvartssamtal med modern på daghemmet. De hade kommit överens om att Åsa Alvin skulle kontakta Kerstin Rydell om det inträffade något. Ofta bestod kontakten av att de talade med varandra direkt då Åsa Alvin besökte socialkontoret. Åsa Alvin påtalade flickans gungningar med underlivet. Gungningarna kom ej upp varje gång men ibland berättade mor eller son att det var jobbigt och att pappan en

gång försökt hindra modern att ringa familjens kontaktman. Detta talade Åsa Alvin om för Kerstin Rydell, som sa att hon skulle ordna ett hembesök för att kolla upp familjen.

Vid ett tillfälle när Åsa Alvin var hos Kerstin Rydell ville Åsa Alvin att socialförvaltningen skulle utreda familjen. Kerstin Rydell sa då "Åsa, du kan ta det lugnt. Om det skall öppnas en § 50-utredning, så gör vi det. Jag tar på mig det." När ingenting hände stod Åsa Alvin till slut inte ut. Hon gick då förbi Kerstin Rydell och anmälde under våren 1993 saken till socialförvaltningen. Att hon tidigare agerade försiktigt med anmälan och utlämnandet av familjens namn berodde bl.a. på att hon inte ville att moderns och barnens förtroende för henne skulle brytas.

*JO Norell Söderblom* anförde i ett beslut den 14 september 1994 följande.

Socialtjänsten skall i första hand ge föräldrar och barn stöd och hjälp i hemmet. Genom insatser i ett tidigt skede kan ofta missförhållandena avhjälpas och en placering av barnen utanför det egna hemmet undvikas. Det är därför viktigt att det så snart som möjligt kommer till en socialförvaltnings kännedom att insatser från förvaltningens sida kan vara påkallade.

Åsa Alvin har, som framgår av de anteckningar som hon gjort, uppmärksammat förhållanden i makarna J:s hem som var av den art att en utredning från förvaltningens sida var påkallad. Visserligen omfattas Åsa Alvin i sin egenskap av föreståndare vid daghemmet inte av anmälningsplikten i 71 § socialtjänstlagen. Det har emellertid inte inneburit någon begränsning av hennes skyldighet att som anställd vid förvaltningen göra en anmälan till socialnämnden eller till behörig handläggare, när hon fått veta något som kunnat innebära att insatser till skydd för barnen behövdes. Jag vill starkt understryka att det ankommit på nämnden eller handläggaren vid förvaltningen och inte på Åsa Alvin att på grundval av de gjorda iakttagelserna utreda behovet av insatser. Jag är medveten om att personal vid daghem kan ställas inför svåra avvägningsproblem. En väl motiverad önskan om att upprätthålla en förtroendefull kontakt med föräldrarna får emellertid inte leda till att barns behov av skydd sätts åt sidan. Regelmässigt uppkommer inte någon konflikt mellan dessa intressen. I förevarande fall, där förhållandena i hemmet var sådana att de ingav oro för barnens situation och där uppgift om misshandel förelegat, har en anmälningsskyldighet uppenbarligen förelegat. Det har, även med beaktande av de invändningar Åsa Alvin i denna del har gjort, inte funnits fog för hennes åtgärd att på sätt nu blev fallet hålla uppgifterna fördolda genom att överlämna dem till förvaltningen i ett tillslutet kuvert.

Jag vill därvid även erinra om den dokumentationsskyldighet, som kan föreligga för personal inom barnomsorgen. Uttrycker ett barn ett hjälpbehov skall detta noteras. Vårdnadshavaren skall hållas underrättad om anteckningarna (Allmänna råd 1994:3 s. 130). Härav följer att sådana anteckningar skall förvaras på daghemmet. Detta är också nödvändigt för att vid personalbyte ett barns behov av stöd och hjälp skall kunna uppmärksammas.

Mats Sjöberg var vid ifrågavarande tid förvaltningschef med ett övergripande ansvar för verksamheten. Det hade ålegat honom att i denna egenskap närmare underrätta sig om innehållet i det kuvert som överlämnats till honom, allra helst som det av omständigheterna framgick att kuvertet innehöll information om förhållandena i ett enskilt hem. Mats Sjöberg borde inte ha godtagit Åsa Alvins uppgift om att hon inte ville stå för en anmälan utan i stället underrättat henne om att det ankom på honom eller annan ansvarig handläggare att bedöma om informationen var sådan, att den påkallade utredning och eventuell åtgärd av nämnden. Mats Sjöberg har också, sedan han numera tagit del av innehållet i anmälan, uttalat att de där lämnade uppgifterna var av den art att de påkallat utredning. Det framstår också som anmärkningsvärt att Mats Sjöberg på sätt nu blev fallet medverkade till att skriftliga iakttagelser rörande barns förhållanden, som rätteligen bort förvaras på barnhemmet, hemlighölls och förvarades i former som inte medgav insyn.

Genom de brister som enligt det anförda förekommit vid handläggningen har nämnden/förvaltningen undanhållits sådan information, som kunnat föranleda insatser i ett tidigt skede och i mindre ingripande former än vad nu blivit fallet.

## Fråga om syskons rätt till umgänge med ett omhändertaget barn

(Dnr 3405-1994)

I en anmälan till JO begärde A.W., född 1973, granskning av Socialförvaltningens i Tidaholms kommun handläggning av frågan om hennes rätt till umgänge med sin lillasyster D., född 1982, som var föremål för vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). I anmälan anfördes bl.a. följande: D. omhändertogs i november 1991 och placerades därvid på barnhemmet Solsidan i Skara. A.W:s umgänge med systern är begränsat till tre timmar per vecka och får enbart äga rum inom Solsidans område. A.W. vill få möjlighet att träffa systern en gång per vecka utanför barnhemmet. Hon önskar även att systern en gång i månaden skall få övernatta hos henne. D. är mycket viktig för henne och A.W. är den enda person som D. har kontinuerlig kontakt med i familjen.

Anmälan remitterades till socialförvaltningen för upplysningar. I remissvaret anfördes följande.

D. är en pigg, snart 12-årig flicka, som till december månad bott på Solsidans barnhem i tre år. Hon har en lätt hjärnskada och går i särskola. Sedan hon kom till Solsidan har hon fått hörapparater på båda öronen, och avsevärt förbättrat både sitt tal, ordförråd och ordförståelse. Hon har ett stort behov av trygghet och rutiner.

Det finns sedan en längre tid tillbaka beslut taget av socialnämndens arbetsutskott i Tidaholm att D:s umgänge med sin halvsyster ska vara måndagar kl 16—19. Ett ännu äldre beslut finns om att D:s umgänge skall ske tillsammans med personal från Solsidan. Det har varit nödvändigt att begränsa umgänget för D. eftersom hon i samband härmed har visat stor oro och nervositet. Det har inneburit en trygghet för D. att ha personalen med som efteråt kunnat stötta och hjälpa D. att bearbeta det som sagts och hänt. P.g.a. A.W:s studier och andra privata skäl har A.W. bytt dag och ibland även tid.

Den 10 februari fastslog Kammarrätten om vård i enlighet med LVU, efter överklagande från modern. I mitten av april ringde A.W. till undertecknad och ville ha ett utökat umgänge med D. A.W. bedöms av socialkontoret och D:s barnhem ha svårt att stå emot sin moder. A.W. fick därför som svar att umgänget måste utformas i linje med Kammarrättens beslut, och försäkra D. om den trygghet hon behöver framför allt i förhållande till sin mor. D. skulle dock bli väldigt glad ifall A.W. följde med henne och Solsidans personal till en av hennes ridlektioner på onsdag eftermiddag. A.W. svarade då att "det är inte det jag vill". Undertecknad beskrev då skillnaden mellan D:s behov och A.W:s. A.W. uppfattades dock inte vilja lyssna utan avslutade samtalet med att säga att om hon inte får som hon vill så ska hon ta advokater till hjälp. Undertecknad kan dock inte se annat än att det är D. som har rätt till ett umgänge som främjar hennes behov av trygghet, förutsägbarhet, m.m. för en positiv utveckling, och inte tvärt om.

Ett problem har uppstått under hösten. I mitten av augusti beslöt socialnämnden i Tidaholms arbetsutskott att D. skall familjehemsplaceras, om sekretessbeläggning av hennes vistelseort, samt om umgängesförbud. A.W. har vid umgänget med D. sagt till D. att det inte är sant som personalen säger till henne om att hon skall familjehemsplaceras, utan att mamma håller på att ordna så att D. kommer hem. D. har reagerat med stor oro och förvirring. Personalen har talat med A.W. om att inte säga så till D., men A.W. tar inte till sig utan tar sin mammas parti.

D. är ännu inte familjehemsplacerad. Så länge D. finns kvar på Solsidan kan A.W. träffa sin halvsyster där enligt beslut måndagar kl 16—19. Erbjudandet står kvar till A.W. att följa med D. till hennes ridskola, eftersom det skulle betyda mycket för D. Att personalen finns med är en trygghet för D. och behöver i sig inte vara något hinder utan kan snarare innebära möjligheter, även för A.W.

Till remissvaret var fogat en skrift från barnhemmet Solsidan angående umgänget mellan systrarna.

A.W. yttrade sig över remissvaret. Hon vidhöll därvid sin inställning och hävdade bl.a. att påståendet att hon inför D. uppgivit att en familjehemsplacering inte var aktuell var oriktigt.

A.W. uppgav därefter vid telefonsamtal den 9 januari 1995 att D. sedan en vecka tillbaka vistades i familjehem på hemlig ort samt att socialförvaltningen utan angivande av skäl förvägrat syskonen att träffas under julhelgen.

Föredraganden inhämtade per telefon ytterligare upplysningar från socialförvaltningen. Det framkom därvid bl.a. att D. numera vistades i familjehem samt att modern till länsrätten överklagat arbetsutskottets beslut om umgängesförbud för henne och om att inte röja D:s vistelseort. Det framkom vidare att umgänge mellan systrarna för närvarande inte kunde äga rum.

*JO Norell Söderblom* anförde i beslut den 19 januari 1995 följande.

Enligt 11 § första stycket LVU bestämmer socialnämnden hur vården av den unge skall ordnas och var han skall vistas under vårdtiden. Av bestämmelserna i 22 § socialtjänstlagen (SoL) följer att vården bör utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med de anhöriga och kontakt med hemmiljön.

Socialnämnden har enligt 14 § första stycket LVU ett ansvar för att den unges behov av umgänge med föräldrar eller andra som har vårdnaden om honom så långt möjligt tillgodoses. Om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vård enligt LVU, får socialnämnden enligt 14 § andra stycket LVU besluta hur den unges umgänge med föräldrar eller andra som har vårdnaden om honom skall utövas, eller besluta att den unges vistelseort inte skall röjas för föräldrar eller vårdnadshavare. Beslutet kan överklagas till länsrätten. Vidare är nämnden enligt 14 § tredje stycket LVU skyldig att minst en gång var tredje månad överväga om ett sådant beslut fortfarande behövs.

Bestämmelserna i 14 § LVU gäller emellertid endast förhållandet mellan den unge och dennes föräldrar eller vårdnadshavare. Av socialnämndens allmänna befogenhet att besluta om barnets förhållanden under vårdtiden (jfr 11 § LVU) följer dock att nämnden i princip

bestämmer om alla besök hos barnet. Det bör därvid särskilt framhållas att nämnden har ett ansvar för att främja barnets kontakter även med andra närstående (jfr 22 § SoL). Det är viktigt att en placering av ett barn utanför det egna hemmet inte utan starka skäl medför att barnet avskärs från kontakt med andra känslomässigt betydelsefulla personer. Om nämnden motsätter sig umgänge mellan barnet och någon närstående som inte är förälder eller vårdnadshavare kan nämndens beslut i frågan inte överklagas. Det är därför särskilt betydelsefullt att nämnden noga överväger vilka möjligheter till umgänge som finns.

A.W:s klagomål avser inte möjligheten till umgänge mellan D. och modern. Modern har själv i en anmälan hit (dnr 2959-1994) påkallat JO:s granskning av frågor som har samband med bl.a. beslutet om umgängesförbud för henne och om att till henne inte röja D:s vistelseort. Jag gör därför inga uttalanden i dessa delar nu.

Vad gäller de av A.W. anförda klagomålen rörande möjligheten till umgänge med systern gör jag följande bedömning.

Som jag nyss framhållit är det av stor vikt att socialnämnden beaktar den unges möjligheter till umgänge även med andra närstående än föräldrar och vårdnadshavare. Syskonen har också fram till familjehemsplaceringen haft ett regelbundet om än begränsat umgänge. Det finns inte tillräckliga skäl för mig att ifrågasätta vare sig socialnämndens eller förvaltningens handläggning av frågan under den tid D. vistades på Solsidan.

Det har framkommit att umgänget mellan syskonen upphört i och med att D. flyttade till familjehemmet. Detta synes bl.a. vara en följd av beslutet att inte röja D:s vistelseort för modern. Eftersom uppgift om ett familjehemsplacerat barns vistelseort i sig torde omfattas av bestämmelserna om sekretess inom socialtjänsten, finns inte heller någon automatisk rätt för A.W. att trots beslutet erhålla uppgift om vistelseorten.

Risken för att D:s vistelseort skulle komma till moderns kännedom om den avslöjades för systern A.W. är en sådan bedömningsfråga som JO inte bör överpröva. Jag vill dock erinra om den möjlighet som lagen erbjuder att lämna ut en hemlig uppgift med förbehåll att den inte får lämnas vidare. Bedömningen av om detta skulle vara en framkomlig väg för att möjliggöra ett umgänge mellan A.W. och D. eller om man härigenom skulle lägga en alltför stor press på A.W. måste emellertid i första hand göras av socialnämnden. Jag finner med hänsyn till det sagda inte anledning att fortsätta utredningen vad gäller syskonens möjligheter till umgänge sedan placeringen på Solsidan upphörde. Eftersom det av utredningen att döma finns anledning anta att umgänget med A.W. är viktigt för D. förutsätter jag dock att det kan upptas så snart som nämnden bedömer det möjligt.

# Ingripanden mot intagna vid ett LVM-hem vid vägran att avge urinprov samt omhändertagande av intagens pengar

(Dnr 131-1994)

## Anmälan

G.W. har tillsammans med 13 andra intagna på LVM-hemmet Hornö framfört klagomål mot att inlåsning av de intagna sker vid vägran att lämna urinprov, i vissa fall upp till en månad, och att de inlåsta inte får frisk luft. Kritik har även framförts mot att sparpengar beslagtagits från en intagen med motiveringen att pengarna vunnits på kortspel och att beslaget skett utan bevis.

## Utredning

Från Socialnämnden i Stockholms kommun har infordrats yttrande och utredning. Remissvaret innehåller bl.a. följande.

Hornö är ett hem för särskild tillsyn enligt 23 § LVM. Detta innebär att hemmet anpassats för de klienter som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn. Tillstånd att bedriva vård jml 23 § LVM beslutas av Socialstyrelsen och innebär ett medgivande för institutionen att fatta beslut som inskränker den enskilde klientens rörelsefrihet (34 § LVM). Det förutsätts dock att dessa inskränkningar är nödvändiga för bl a vårdens genomförande.

— — —

De grundförutsättningar som gäller för verksamheten på Hornö är att förhindra att klienter avviker samt att hålla institutionen fri från droger. Motiven till detta är att förebygga återfall och fortsatt missbruk. När dessa förutsättningar är uppfyllda inriktas verksamheten på att motivera klienten till fortsatt behandling i öppna och frivilliga former.

Vården på Hornö inleds alltid på *intagningsavdelningen*. Här sker yttre visitation i syfte att avslöja bl a narkotikainnehav, medicinsk bedömning och avgiftning. Vistelsetiden varierar mellan 3-14 dagar. På intagningsavdelningen är klienten inlåst hela tiden och tillfälle till utomhusvistelse ges inte. Erfarenhetsmässigt vet man att risken för rymning och återfall i fortsatt missbruk är störst under denna fas.

Efter avgiftning flyttas klienten till den *låsta avdelningen*. Vistelsetiden här varierar men uppgår i de flesta fall till tre veckor. Syftet med vistelsen är bl a att klienten ska komma in i en god dygnsrytm samt att personalen ska ges tillfälle till en första bedömning av klientens motivation till vård och vilja till samarbete. Under denna tid ges möjligheter till större personlig frihet än under avgiftningsfasen. Detta sker bl a genom dagliga promenader inom institutionsområdet i sällskap med personal.

I och med överflyttningen till den *öppna avdelningen* ökar klientens rörelsefrihet. Klienterna ingår här i arbetsgrupper som ansvarar för hemmets yttre och inre miljö, deltar i regelbundna gruppsamtal och i olika schemabundna fritidsaktiviteter.

Under tiden på Hornö har varje klient en kontaktperson med uppgift att ta särskilt ansvar för klientens förhållanden under LVM-vården. I kontaktpersonens uppgifter ingår t ex planering av klientens fortsatta vård.

Vårdtiden på Hornö uppgår i de flesta fall till ca tre månader och en stor del, 80—85 %, av klienterna går vidare till fortsatt vård enligt 27 § LVM.

— — —

## Föreståndarens synpunkter

I de konkreta fall som avses i JO-anmälan framkommer följande vid samtal med föreståndaren Owe Lundmark:

Den 5 januari 1994 misstänkte personalen att fyra klienter drogat sig och krävde därför att dessa fyra skulle lämna urinprov, något som alltid görs vid misstanke om drogpåverkan. Samtliga fyra vägrade inledningsvis medverka till detta. På Hornö tolkar man alltid ett nekande till att lämna urinprov som en bekräftelse på att droganvändning har förekommit. Återfall i missbruk eller nekande till att lämna urinprov leder undantagslöst till att klientens personliga rörelsefrihet begränsas under en tid. Skälet till detta är att förhindra drogade klienter från att avvika och fortsätta sitt missbruk.

De föreskrifter som gäller i dessa fall är de restriktiva regler som förekommer vid intagningsavdelningen d v s mycket begränsad rörelsefrihet och inga utomhusvistelser. Så snart klienten lämnar ett negativt (utan spår av narkotika) urinprov kan han återgå till reguljär verksamhet och vistas ute igen.

Så skedde också i det nu aktuella fallet. De fyra klienter som först vägrade lämna urinprov fick, som en följd av ovanstående regler, vistas en kort tid på den låsta avdelningen utan att få gå ut. De lämnade efter några dagar urinprov och gavs därefter tillfälle till utomhusvistelse. Den siste av de fyra som lämnade urinprov gjorde detta den 10 januari, efter att ha varit intagen sedan den 5 januari och trots att han då lämnade ett positivt prov fick han redan dagen därpå börja gå ut igen.

De inskränkningar i rörelsefriheten som temporärt införs till följd av återfall eller p g a nekande att lämna urinprov pågår under kortast möjliga tid och aldrig längre än i 14 dagar. Uppgiften om en månads inlåsning som förekommer i JO-anmälan stämmer inte.

Det andra fallet som refereras i JO-anmälan inträffade också den 5 januari 1994 och gällde en av de fyra klienter som vägrade att lämna urinprov. Händelsen hade således samband med denne klients återfall.

Klienten lämnade denna dag 1.700 kr till en anställd på Hornö i syfte att denne, för klientens räkning, skulle köpa ett par högtalare i Enköping. Eftersom klienten två dagar tidigare gjort ett större inköp väcktes misstankar hos personalen om oegentligheter i fråga om hur klienten skaffat sig en så stor summa pengar. Man anade att klienten på något sätt förberedde droginköp.

På Hornö gäller att klienterna medges disponera max 350 kr/vecka i fickpengar. De pengar klienterna har utöver detta får sparas på ett särskilt konto. Ekonomiska angelägenheter som t ex större inköp ska planeras och genomföras i samråd med kontaktpersonen. Alla former av ekonomiska affärer som t ex lån mellan klienter eller mellan klienter och personal är otillåtna. Skälet till detta är att dels förhindra klienter att skaffa större summor pengar och därmed kunna planera narkotikainköp men att också förhindra de konflikt- och utpressningssituationer som lätt uppstår då pengar finns med i bilden.

I det aktuella fallet hade klienten lånat 1.000 kr av två andra intagna och fick därmed återlämna dessa pengar. En kort tid därefter fick mannen pengar av sin far och kunde, i samråd med sin kontaktperson, köpa de beställda högtalarna.

## Socialförvaltningens synpunkter

Syftet med vård enligt LVM är att avbryta ett fortgående och allvarligt missbruk samt att motivera missbrukaren till fortsatt vård i frivilliga former.

De missbrukare som tvångsomhändertas för vård med stöd av LVM har i samtliga fall ett synnerligen avancerat missbruk i kombination med att de inte förmåtts ta emot den behandling i frivilliga former som erbjudits dem. LVM har här en livräddande funktion och vården för dessa tunga och omotiverade missbrukare måste utformas därefter. Rent konkret innebär det att ett LVM-hem måste kunna hållas fritt från droger och att intagna måste kunna hindras från att avvika. I annat fall kan inte syftet med LVM-vården uppnås.

I lagen ges möjlighet till en differentiering av LVM-hemmen så att de tyngsta missbrukarna med stor avvikningsrisk kan vårdas på särskilda institutioner. Hornö är ett LVM-hem med sådan § 23-status.

Lagstiftaren har dessutom gett föreståndaren på §-23 hemmen både rättigheten och skyldigheten att, i enlighet med 25-28 §§ SoF, fatta sådana beslut som inskränker den personliga rörelsefriheten men som är nödvändiga för vårdens genomförande.

Tvångsvård av vuxna är en grannlaga uppgift och balansgången mellan att å ena sidan kontrollera och förbjuda och å andra sidan skapa incitament för fortsatt frivillig vård är mycket svår.

En realitet i verksamheten på alla LVM-hem är att många missbrukare, till och från, gör allt för att ta in droger eller för att avvika. På Hornö vet man av erfarenhet att risken för detta är störst under inledningen av vården och vid de tillfällen då klienterna lyckas smuggla in narkotika och drogat sig. LVM-hemmets regler är utformade med hänsyn till detta. Det innebär att vården inledningsvis präglas av restriktivitet och begränsningar av klienternas rörelsefrihet men att man så snart som möjligt prövar klientens egen motivation och ger tillfälle till större frihet.

Den restriktivitet som bl a innebär att drogade klienter inte tillåts vistas utomhus eller som innebär att klienter inte tillåts disponera stora summor pengar är uttryck för hur man på Hornö tolkar LVM och SoF.

Förvaltningens bedömning är att föreståndaren på Hornö, i de nu aktuella fallen, handlat utifrån de förutsättningar som lagen givit honom möjlighet till och att syftet stått i överensstämmelse med bestämmelsen i 34 § LVM att begränsning av rörelsefriheten varit "nödvändig för att vården skall kunna genomföras".

Från Statens institutionsstyrelse har inhämtats yttrande med allmänna synpunkter på de frågeställningar som väckts i anmälan. Yttrandet innehåller följande.

Anmälan rör enligt SiS bedömning vid en central frågeställning inom LVM-vården. Det gäller avvägningen mellan intresset av att å ena sidan upprätthålla ordning vid hemmet och att förhindra införsel och missbruk av droger och att å andra sidan skapa ett positivt behandlingsklimat som bidrar till att hos den enskilde klienten skapa motivation till att medverka i fortsatt vård efter LVM-tidens slut. Det är i detta sammanhang användningen av urinprov inom vården bör ses och bedömas.

Användning av urinprov inom narkomanvården motiveras vanligen med att ett sådant prov utgör ett stöd för den enskilde. Urinprov kan också användas som en mer utpräglad kontrollåtgärd, som t.ex. sker inom kriminalvården, där ett prov med positivt utslag under verkställigheten av ett fängelsestraff kan ligga till grund för disciplinär bestraffning i form av tidstillägg. Inom kriminalvården regleras detta inom ramen för Lag om kriminalvård i anstalt (KvaL).

Urinprov används mer eller mindre allmänt inom LVM-vården. Det finns dock inget lagstöd att ålägga någon att lämna urinprov, varför grundlagens regler om skydd för den enskilde mot ingrepp från det allmänna gäller. Det är därför väsentligt att klargöra med vilket syfte urinprov används på LVM-institutionerna samt vilka konsekvenser en vägran att lämna sådant prov kan få. Ett positivt urinprov, eller vägran att lämna sådant prov, får enligt SiS bedömning inte isolerat åberopas som grund för inskränkningar gentemot den intagne. Sådana åtgärder måste sättas i ett större perspektiv där man gör en total bedömning av den enskilde klientens förutsättningar och behov. I denna bedömning utgör utslaget av ett urinprov endast en del. Däremot anser SiS att en institution bör kunna erbjuda en enskild klient att lämna urinprov om denne uttryckligen begär det som ett stöd i behandlingen.

Frågan om frivillighet är dock grannlaga inom ett tvångssystem och så är också avvägningen mellan vad som är att uppfatta som behandling och vad som är att uppfatta som repression inom ett sådant system. Det kan dessutom ifrågasättas vilken frihet i egentlig mening en klient inom ett tvångssystem har. Vid en institution kan i ett enskilt fall göras bedömningen att en klient för sin rehabilitering behöver stödet av ett urinprov för att få permission, medan klienten för sin del inte anser sig behöva det stödet och därför vägrar att medverka. Institutionen kan då av behandlingsskäl besluta att vägra klienten permission, medan klienten för sin del upplever beslutet som en bestraffning och en inskränkning.

Frågan om användningen av urinprov inom LVM-vården bör enligt SiS bedömning bli föremål för vidare överväganden. SiS och Socialstyrelsen planerar att under kommande verksamhetsår tillsammans ta fram allmänna råd vad gäller LVM. Här kommer hantering av urinprov att ingå som en självklar del. Det är heller inte otänkbart att SiS på sikt kommer att finna skäl att inkomma med förslag till regeringen att lagreglera denna fråga.

I anmälan tas också upp frågan om hanteringen av kontanta pengar vid en LVM-institution. De rutiner som tillämpas vid institutionen i fråga förefaller enligt SiS bedömning vara väl avvägda och lämpliga för den typ av vård som bedrivs inom ramen för LVM. SiS finner därför ingen anledning att närmare utreda eller kommentera det enskilda fallet. Även denna fråga kommer dock med all sannolikhet att behandlas i de allmänna råd som SiS och Socialstyrelsen planerar att ge ut.

## Bedömning

*JO Norell Söderblom* anförde i beslut den 17 augusti 1994 bl.a. följande.

Det förekommer att myndigheter kräver att enskilda skall lämna urinprov för att visa drogfrihet. Det har diskuterats om krav på urinprov skulle utgöra ett sådant kroppsligt ingrepp mot vilken den enskilde åtnjuter ett särskilt skydd enligt 2 kap. 6 och 12 §§ regeringsformen (RF). JO har i flera fall uttalat att så inte är fallet. Se JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 302 med där gjorda hänvisningar.

Jag har tidigare uttalat (se ovan nämnt JO-fall) att rent allmänt kan sägas att så länge en intagen på ett LVM-hem frivilligt lämnar urinprov finns det inte någon anledning att kritisera förfarandet men att det skulle inge betänkligheter om en myndighet utan lagstöd skulle vägra den intagne någon förmån eller besluta om bestraffning enbart därför att han vägrar lämna urinprov. Institutionsstyrelsen och jag har således samma uppfattning.

Föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga förhållanden måste meddelas i lag (8 kap. 3 § RF). Vad gäller begränsningar av rörelsefriheten för de på Hornö intagna finns sådant stöd i 34 § LVM. I socialtjänstförordningen har givits närmare föreskrifter om vilka åtgärder som får vidtagas och under vilka förutsättningar de får användas. Enligt 26 § nämnda förordning får den intagne beredas vård vid en enhet som är låsbar eller på annat sätt inrättad för särskilt noggrann tillsyn, såvitt nu är aktuellt, om det är nödvändigt för att förhindra att den intagne avviker eller för att i övrigt genomföra vården. Bestämmelserna ger inte något utrymme för att begränsa rörelsefriheten som ett tvångsmedel för att framtvinga utredning om viss vårdåtgärd. Inte heller ger de utrymme för att dra in förmåner eller utdela bestraffningar i anledning av att en intagen inte medverkar vid kontroll eller vägrar underkasta sig viss vård. En grundsten i vården vid ett hem av det slag Hornö utgör är naturligtvis att en där intagen skall vara drogfri. Påträffas en intagen drogpåverkad är regelmässigt vårdåtgärder motiverade som går ut på att förhindra att den intagne skaffar sig ytterligare narkotika eller avviker från hemmet eller som innebär att han avgiftas. När det finns skäl att misstänka att en intagen använt narkotika kan hans vägran att lämna urinprov för en kontroll stärka misstanken och därmed motivera vård på låst enhet av de skäl som nyss berörts. Inlåsningen skall dock upphöra, om det blir klarlagt att vårdåtgärden inte behövts, vilket t.ex. kan vara fallet om den intagne lämnar ett urinprov som visar sig vara negativt.

På Hornö tolkar man alltid ett nekande till att lämna urinprov som en bekräftelse på att droganvändning har förekommit. Nekande att lämna urinprov leder där undantagslöst till att den intagnes personliga rörelsefrihet begränsas under en tid. En sådan lagtillämpning är alltför generell. LVM och socialtjänstförordningen får anses förutsätta att frågan om inlåsning prövas från fall till fall och efter individuella kriterier. Jag förutsätter att en förändring sker och låter saken bero med det påpekande som ligger i det sagda.

Enligt remissvaret pågår inlåsningen under kortast möjliga tid och aldrig under längre tid än 14 dagar. Uppgiften i anmälan om en månads inlåsning har förnekats. Eftersom det inte finns anledning att anta att en vidare utredning i denna fråga skulle leda någonstans finner jag inte skäl att gå vidare i saken. Socialnämnden har i sitt remissvar medgivit att inga utomhusvistelser förekommer under den tid rörelsefriheten är begränsad. Jag finner anledning att uppmärksamma föreståndaren och nämnden på att det inte är acceptabelt att de intagna berövas möjligheterna till vistelse utomhus på sätt som sker. Jag förutsätter att min kritik på denna punkt leder till förändring.

Jag anser inte att de regler som idag gäller är tillräckligt tydliga i fråga om vad som gäller för urinprovstagning. De kanske inte heller är tillräckliga för att en effektiv vård skall kunna bedrivas. Det är därför med tillfredsställelse som jag konstaterar att Statens institutionsstyrelse tillsammans med Socialstyrelsen tänker ta fram allmänna råd vad gäller vård enligt LVM och att institutionsstyrelsen kommer att överväga att till regeringen inkomma med förslag om en närmare lagreglering.

### Omhändertagandet av pengar

Enligt 31 § LVM får den intagne inte inneha något som kan vara till men för vården eller ordningen vid hemmet. Påträffas sådan egendom får den omhändertas. Förbud mot penningtransaktioner inom hemmet och upprätthållandet av detta förbud genom omhändertagande av pengar som använts vid transaktionerna kan således ske, om syftet är att förhindra narkotikainköp eller att undvika konflikt- och utpressningssituationer. Oavsett om en penningtransaktion har sin grund i kortspel eller om det rör sig om ett lån ger det anmälda omhändertagandet mig inte anledning till vidare åtgärd.

## Frågor om läkares anmälningsskyldighet enligt 6 och 14 §§ LVM

(Dnr 3318-1994)

I ett brev i augusti 1992 till JO klagade B. på att åtgärder inte vidtagits beträffande T.H., född 1963, som missbrukade narkotika. B:s anmälan aktualiserade frågor rörande både socialtjänstens och sjukvårdens handläggning av fallet.

T.H:s akt hos Brunnsäng/Grusåsen kommundelsförvaltning i Södertälje kommun inlånades och granskades. Med anledning av de iakttagelser som gjordes i akten begärdes utredning och yttrande från Länsstyrelsen i Stockholms län. JO meddelade beslut i ärendet den 7 juni 1993. Därvid uttalades kritik mot kommundelsnämndens handläggning av ärendet. JO anförde bl.a. följande.

Under 1991 synes T.H:s missbruk ha blivit mer intensivt. Som Länsstyrelsen anfört i sitt yttrande försökte socialtjänsten finna en lämplig behandlingsform för T.H. Under denna tid inkom även uppgift till nämnden att T.H. vårdats för s.k. överdoser. Vid kontakt med Sabbats-

bergs sjukhus fick dock nämnden inte dessa påståenden bekräftade. Man kan i och för sig diskutera huruvida nämnden i det läget borde ha vidtagit mer kraftfulla åtgärder för att utreda T.H:s missbruk.

I juni 1992 fick dock kommundelsnämnden från sjukhuset information enligt vilken T.H. vid ett stort antal tillfällen förts till sjukhuset p.g.a. heroinöverdoser. Under alla förhållanden har det ålegat nämnden att då omgående inleda en utredning. Nämnden borde även skyndsamt ha tagit ställning till om det var erforderligt att omedelbart omhändertaga T.H. och att kontakta länsstyrelsen, åtminstone för att diskutera ärendet. Såvitt framgår av utredningen föranledde dock uppgifterna inte någon åtgärd från nämndens sida. För denna passivitet kan nämnden inte undgå kritik.

Efter genomgång av T.H:s journal vid Sabbatsbergs sjukhus remitterades anmälan till sjukvårdsdirektören i Stockholms läns landsting för utredning och yttrande rörande berörda läkares eventuella anmälningsskyldighet enligt 6 och 14 §§ LVM. Med hänsyn till att JO enligt instruktionen för Riksdagens ombudsmän inte till utredning bör ta upp förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden begränsades begäran om yttrande till vad som förekommit efter den 1 augusti 1990.

I ett svar som upprättats av chefsöverläkaren Ingvar Liljefors, akutkliniken vid Sabbatsbergs sjukhus, anfördes följande.

Som svar på rubricerade skrivelse får jag meddela följande; T.H. har vid ett flertal tillfällen under senare år uppsökt resp införts till akutmottagningen, Sabbatsbergs sjukhus. Redogörelsen begränsas enl översänt PM till tiden efter 1 augusti 1990.

Efter detta datum har T.H. uppsökt resp införts till akutmottagningen vid åtta tillfällen, nämligen 18/9 1990, 9/3 1991, 16/8 1991, 20/8 1991, 25/10 1991, 22/11 1991, 7/5 1992 och 6/8 1992. Anledningen har vid samtliga tillfällen varit heroinöverdos.

Vid fem av dessa tillfällen har patienten överförts till härvarande narkomanvårdsenhet för vidare åtgärder.

Vid vårdtillfället 18/9 1990 gjordes ingen LVM-anmälan på patientens egen önskan. Man tog hänsyn till denna eftersom han varit heroinfri i åtta månader och väntade på beredskapsarbete.

Vid besök 16/8 1991 finns ingen notering om LVM-anmälan eller anledning till varför sådan ej gjordes.

Vid besöket 22/11 1991 informerades om patientens besök till socialsekr Ulla Nordström, Södertälje av vår akutkurator.

Regeln vid akutmottagningen, Sabbatsbergs sjukhus är att patienter som införs med överdos heroin skall överföras till narkomanvårdsenheten om så är möjligt. Om så inte sker skall LVM-anmälan göras. Så har också skett utom vid ovan nämnda tillfällen, där skäl angivits utom i ett fall.

Vid JO:s expedition upprättades en promemoria i vilken antecknades följande.

Med anledning av B:s anmälan infordrade JO den 22 oktober 1992 yttrande beträffande dels om berörda läkare haft anmälningsskyldighet enligt 6 § andra stycket och 14 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) och dels om den eventuella anmälningsskyldigheten har fullgjorts.

I ett yttrande har överläkaren vid Sabbatsbergs akutklinik Ingvar Liljefors anfört att patienten under aktuell tid på grund av s.k. överdos kommit till sjukhuset vid åtta tillfällen.

Enligt remissvaret har patienten vid fem tillfällen (9.3.1991, 20.8.1991, 25.10.1991, 7.5.1992 och 6.8.1992) överförts till sjukhusets narkomanvårdsenhet för vidare åtgärder.

Av här tillgängliga handlingar framgår bl.a. följande beträffande tre av de angivna fem tillfällena.

| | |
|---|---|
| 9.3.91 | T.H. överfördes till avd. 21 men avvek därifrån följande morgon kl. 8.15 |
| 20.8.91 | avd. 21 kontaktades men patienten avvek innan personal från avdelningen kom |
| 6.8.92 | patienten remitterades till NVE men patienten avvek därifrån kl. 21.30. Efter övervägande om anmälan enligt 13 § LVM gjordes en "vanlig" LVM-anmälan. |

Beträffande T.H:s överdos den 22.11.1991 har i remissvaret anförts att information lämnades till socialsekreteraren Ulla Norström, Södertälje. Enligt anteckning i journalen lämnades den uppgiften den 18 juni 1992.

Anmälningar enligt LVM har inte gjorts den 18.9.1990 eller den 16.8.1991.

Mot bakgrund av vad som antecknats inhämtades yttrande från sjukhusdirektören vid Sabbatsbergs sjukhus beträffande *dels* om berörda läkare haft anmälningsskyldighet enligt 6 § andra stycket och 14 § lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) *och dels* om den eventuella anmälningsskyldigheten har fullgjorts.

I ett förnyat yttrande anförde Ingvar Liljefors följande.

Beträffande de i ärendet nämnda vårdtillfällena 1990-09-18 respektive 1991-08-16 har i tidigare yttrande redan framhållits att anmälan enligt LVM ej gjorts. Skälet därtill har i fallet 18/9 varit patientens egen önskan. Någon *skyldighet* för läkaren att anmäla patienten enligt LVM i dessa fall synes ej ha förelegat då patienten redan var dömd till skyddstillsyn under hela 1990 och till ny skyddstillsyn med föreskrift om vård under ett år fr o m 1991-02-22. Det fanns sålunda anledning antaga att patientens omhändertagande var tillgodosett.

JO fann skäl remittera ärendet till Socialstyrelsen för utredning och yttrande. I sitt yttrande anförde Socialstyrelsen följande.

Läkares skyldighet att göra anmälan jml lagen om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, framgår av § 6 andra stycket; "En läkare skall göra anmälan till Länsstyrelsen, om han i sin verksamhet kommer i kontakt med någon som kan antas vara i behov av vård enligt denna lag och han bedömer att denne inte kan beredas tillfredsställande vård eller behandling genom läkarens egen försorg eller i övrigt inom hälso- och sjukvården." Samt i § 14; "En läkare skall göra anmälan till socialnämnden, om han i sin verksamhet kommer i kontakt med någon som kan antas omedelbart behöva tas om hand enligt denna lag och han bedömer att denne inte kan beredas tillfredsställande vård eller behandling genom läkarens egen försorg eller i övrigt inom hälso- och sjukvården."

I Socialstyrelsens allmänna råd 1989:3 "LVM, Tillämpningen av lagen" sid 22, 5:e stycket redovisas; "Om en patient efter hävning av en akut överdos vägrar ta emot erforderlig behandling och därigenom kan antas omedelbart behöva tas omhand är läkare exempelvis enligt 14 § LVM skyldig att göra anmälan till socialnämnden."

En heroinöverdos är ett livshotande tillstånd till följd av att missbrukaren inte velat medverka i frivillig vård och behandling. Vid varje

överdostillfälle är generalindikationen och specialindikationen 1 i § 4 LVM uppfyllda, — såvida det inte kan bevisas att missbruket är av absolut engångskaraktär.

Chefsöverläkaren Ingvar Liljefors hänvisning till pågående kriminalvård i form av skyddstillsyn kan inte anses uppfylla lagens krav, då kriminalvården enligt normaliseringsprincipen inte förfogar över egna vårdresurser utan måste förlita sig till det övriga samhällets resurser.

En remiss till Narkomanvårdsenheten kan inte heller frånta läkaren skyldigheten att göra anmälan jml LVM om läkaren inte genom remissen kunnat få garantier för en omedelbar vårdinsats.

I samband med att Socialstyrelsen avgav sitt yttrande framkom att Socialstyrelsens regionala tillsynsenhet i Stockholm inlett ett tillsynsärende i saken. JO fann då inte tillräckliga skäl att fortsätta utredningen rörande läkarnas anmälningsplikt. JO hemställde dock att få en kopia av det kommande beslutet i Socialstyrelsens tillsynsärende.

I ett beslut den 31 augusti 1994 fann Socialstyrelsens regionala tillsynsenhet inte skäl rikta någon kritik mot sjukhuset och de berörda läkarnas handläggning av T.H:s fall. I beslutet anfördes bl.a. följande.

Vårdtillfällena, som sammanlagt ser många ut, är alltså ganska vitt spridda i tiden. T.H. har då han införts till sjukhuset tagits omhand av olika läkare varje gång. Detta är inte uppseendeväckande med tanke på att Sabbatsbergs akutmottagning betjänade ett ganska stort upptagningsområde och därtill vid den tidpunkt det här är fråga om också fick ta hand om inträffade hastiga sjukdomsfall i själva cityområdet.

T.H. har vid de olika vårdtillfällena fått adekvat vård för sitt akuta tillstånd och vid de allra flesta tillfällena har han också erbjudits fortsatt vård på vårdavdelning, men vid varje tillfälle utom ett antingen avböjt eller på eget initiativ lämnat sjukhuset så fort han orkat göra det.

Då en patient införs i akut livshotande tillstånd så som är fallet vid överdosering av heroin, finns knappast tid att leta fram eventuella gamla journalhandlingar. Det mest angelägna blir att snabbt häva det akuta tillståndet.

Enligt LVM:s 6 § andra stycket skall en läkare göra anmälan till länsstyrelsen om han i sin verksamhet kommer i kontakt med någon som kan antas vara i behov av vård enligt LVM och denne inte kan beredas tillfredsställande vård eller behandling genom läkarens egen försorg eller i övrigt inom hälso- och sjukvården. Till skillnad från den anmälningsplikt som i första stycket läggs på myndigheter begränsas anmälningsplikten till läkare. Av förarbeten till lagen framgår att läkarens kontakt med patienten skall vara av viss varaktighet och medföra en sådan kännedom om patienten att anmälan kan få visst underlag. Detta stämmer med tankegångarna bakom annan tvångslagstiftning (LPT och LVU).

Anmälningsplikt enligt 6 § kan således inte a priori anses åligga läkare som vid tjänstgöring på akutmottagning för första gången kommer i kontakt med en patient även om patienten inkommer på grund av överdos av heroin. Avsikten med anmälningsplikten är givetvis att man gör bedömningen att patienten inte kan vårdas under frivilliga former.

Socialstyrelsen kan mot denna bakgrund inte finna att någon av läkarna vid akutmottagningen på Sabbatsbergs sjukhus begått fel i yrkesutövningen genom att inte anmäla behov av LVM-vård av T.H. till länsstyrelsen.

Av utredningen framgår att T.H. upprepade gånger remitterats vidare från akutavdelningen till vårdavdelning för fortsatt vård. Särskilt

påfallande blir mönstret under år 1991. T.H:s missbruk synes ha intensifierats under detta år. Det skulle därför kunna anses åligga läkarna på missbruksenheten vid Sabbatsbergs sjukhus att uppmärksamma situationen och initiera åtgärder. Av handlingarna framgår att man i november 1991 informerade berörd socialförvaltning enligt 14 § LVM och i januari 1992 gör läkare på denna enhet anmälan enligt 6 § LVM.

Mot denna bakgrund kan Socialstyrelsen inte finna att någon försummelse att vidta erforderliga åtgärder förelegat. Detta särskilt med tanke på att patienten trots allt var mycket litet känd av berörda läkare eftersom hans kontakt med sjukhuset varit av kortvarig och sporadisk natur.

Sammanfattningsvis finner Socialstyrelsen inga skäl att rikta kritik mot de i ärendet granskade läkarna.

Detta hindrar inte att det ter sig otillfredsställande att en person upprepade gånger införs på sjukhus i livshotande tillstånd utan att uppföljande åtgärder vidtas, även om den bristande uppföljningen till stor del hänger samman med personens egen ovilja att få vård för sitt missbruk. Det är dock inte en framkomlig väg att ålägga läkare vid vanliga akutmottagningar anmälningsplikt vad gäller eventuell tvångsvård. Rimligare vore att patienter i dessa tillstånd fördes till särskilda mottagningar där man lättare kan bedöma om behov av tvångsåtgärder föreligger. Detta sker i viss utsträckning, men som framgår av det aktuella fallet inte alltid.

Efter genomgång av Socialstyrelsens tillsynsbeslut och JO:s akt i det tidigare ärendet fann JO skäl att på eget initiativ återuppta frågan om läkarnas anmälningsskyldighet enligt 6 och 14 §§ LVM. Ärendet remitterades därför på nytt till sjukvårdsdirektören i Stockholms läns landsting som, för det fall att han hade något ytterligare att anföra i saken, bereddes tillfälle att åter yttra sig i ärendet.

I ett svar anförde sjukvårdsdirektören att Socialstyrelsens tillsynsbeslut delgetts Stockholms västra och centrala distrikt. I samband därmed hade samtliga chefsläkare påmints om skyldigheten att göra anmälan enligt LVM. Han hade därutöver inte något att tillägga i saken.

I beslut den 6 april 1995 anförde *JO Norell Söderblom* följande.

Det finns brister i den utredning som sjukhuset ålagts att inkomma med till JO. Bl.a. synes avgivna remissyttranden endast ha berört läkarna vid akutkliniken men inte frågan om vilken skyldighet läkare vid vårdavdelningarna haft att göra anmälan när T.H. avvikit därifrån. Redan när Socialstyrelsen meddelade sitt tillsynsbeslut hade mellan två och fyra år förflutit från de olika vårdtillfällen som omfattas av utredningen här. Jag har mot den bakgrunden inte funnit att det finns skäl för mig att inhämta ytterligare uppgifter från sjukhuset. Bedömningen får därför trots de föreliggande bristerna ske på föreliggande utredning.

Det bör i sammanhanget påpekas att det i Socialstyrelsens tillsynsbeslut felaktigt angetts att anmälan enligt 14 § LVM gjordes i november 1991. Den anmälan gjordes i juni 1992. Anmälan enligt 6 § LVM gjordes i augusti 1992 och inte, som angetts, i januari 1992.

Av sjukhusets journal framgår bl.a. följande.

T.H. fördes medvetslös till Sabbatsbergs sjukhus den 30 januari 1989, den 31 januari 1989, den 13 oktober 1989, den 17 mars 1990 och den 18 maj 1990. Inte vid något av dessa tillfällen har läkare gjort anmälan till länsstyrelsen eller socialnämnden. Beträffande den tid som omfattas av utredningen här, augusti 1990—augusti 1992, framgår rörande de enskilda vårdtillfällena bl.a. följande.

**18 september 1990**

T.H. inkommer till sjukhuset med ambulans. Han vaknar upp då han förs in på akutrummet. Han uppger enligt anteckningar i journalen att han "varit på heroin" i åtta månader och att han väntade beredskapsarbete och att han skulle flytta ihop med modern till sitt barn. Vidare anges "Av ovanstående anledning önskar han att jag ej gör LVM-anmälan, ...för att ej spoliera det som pågår."

Anmälan till länsstyrelsen eller socialnämnden gjordes inte.

**9 mars 1991**

T.H. påträffades medvetslös i en tunnelbaneuppgång. Han vaknade upp under transporten till sjukhuset dit han ankom kl 16.40. I journalen antecknades att T.H. tidigare vårdats enligt LVM och att han brukat heroin dagligen sedan nyår med undantag av en kort period i häktet.

T.H. bedömdes i behov av avgiftning och fördes eller åtminstone skulle föras till en vårdavdelning. T.H. avvek dock följande morgon kl 8.15.

Någon anmälan synes inte ha gjorts vid tillfället.

**16 augusti 1991**

T.H. inkom "på larm" kl 18.35. Han synes ha vaknat efter viss medicinering. Några anteckningar om vad som därefter hände med T.H. finns inte.

Någon anmälan till länsstyrelsen eller socialnämnden gjordes inte.

**20 augusti 1991**

T.H. inkom till sjukhuset kl 17.34. På journalbladet finns anteckning om viss medicinering. Vidare anges att avd 21 kontaktades men att T.H. avvek innan personal från den avdelningen anlände.

Någon anmälan till länsstyrelsen eller socialnämnden gjordes inte.

**25 oktober 1991**

T.H. inkom till sjukhuset kl 13.08. Enligt anteckning på journalbladet hade han hittats på en gata med stötvis andning. T.H. vaknade efter viss medicinering. Han uppgav att han tagit heroin och alkohol.

T.H. intogs på avdelning 21.

Någon anmälan till de sociala myndigheterna gjordes inte.

**22 november 1991**

T.H. fördes till sjukhuset efter att ha påträffats på gatan. Orsaken till intagningen angavs vara heroinöverdos. Han synes ha avvikit mer eller mindre omedelbart efter att han kom till sjukhuset.

På journalbladet har en kurator vid akutkliniken antecknat att information rörande patienten överförts till socialtjänsten i Södertälje. Detta synes ha skett den *18 juni 1992*. Vid det aktuella vårdtillfället gjordes inte någon anmälan till länsstyrelsen eller socialnämnden.

T.H. fördes till sjukhuset på larm sedan han påträffats. Diagnosen var opiatöverdos. Han överfördes till avdelning 31 för bedömning.

T.H. överfördes till en vårdavdelning.

Någon anmälan till länsstyrelsen eller socialnämnden gjordes inte vid tillfället.

6 augusti 1992

T.H. inkom till sjukhuset med ambulans på grund av heroinöverdos. Han remitterades efter uppvaknandet till NVE.

På enheten gjorde den undersökande läkaren, en vik. underläkare, en undersökning av T.H. Kl 18.30 förklarade T.H. att han inte ville läggas in men det var inte möjligt att göra en adekvat bedömning av hans tillstånd. En ny bedömning skulle göras senare. Kl 21.30 har antecknats följande.

Pat. har avvikit strax före vi ankommer. Hade enl. uppgift just kräkts.

Läser gamla journaler och ser att detta är pat's 13:e ÖD sedan slutet av 1989. Endast vårdad NVK vid två tillfällen. Ut önskar kontakta soc.jouren för ställningstagande t. omedelbart omhändertagande enl § 13 LVM. Detta avstyrs av bakjouren — — —. Skriver en "vanlig" LVM-anmälan.

Den anmälan som då gjordes ledde till att länsstyrelsen efter företagen utredning kom att ansöka om vård enligt LVM beträffande T.H.

Socialnämnden har särskilda skyldigheter när det gäller att förebygga och motverka missbruk av alkohol och beroendeframkallande medel (11 § socialtjänstlagen). När det inte är möjligt att komma till rätta med den enskildes missbruk genom frivilliga insatser kan det i vissa fall bli aktuellt med ett tvångsingripande. Regler därom finns i LVM. Vård enligt LVM skall beslutas om någon till följd av sitt missbruk utsätter sin hälsa för allvarlig fara, löper risk att förstöra sitt liv eller allvarligt befaras skada sig själv eller någon närstående (4 § LVM).

I 30 § i 1981 års LVM-lag fanns en regel om skyldighet för läkare i både allmän och enskild tjänst att till socialnämnden anmäla vissa fall av missbruk. Motsvarande regel fanns även i tidigare lagstiftning. I förarbetena till 30 § angavs att anmälningsskyldigheten inte borde utformas så att den kan avhålla en missbrukare från att söka psykiatrisk eller medicinsk vård ( prop. 1981/82:8 s. 104 f). I lagen angavs därför att anmälningsskyldigheten begränsades till fall när läkaren anser sig inte ha möjlighet att själv ge missbrukaren vård och inte heller kan ordna så att missbrukaren får den vård han behöver på annat håll inom sjukvården.

Enligt 6 § andra stycket 1988 års LVM-lag angavs att en läkare är skyldig att göra anmälan till länsstyrelsen, om han i sin verksamhet kommer i kontakt med någon som kan antas vara i behov av vård enligt denna lag och han bedömer att denne inte kan beredas tillfredsställande vård eller behandling genom läkarens egen försorg eller i övrigt inom hälso- och sjukvården. En läkare skulle dessutom göra en anmälan till socialnämnden, om han i sin verksamhet kom i kontakt med någon som kunde antas omedelbart behöva tas om hand enligt

LVM och han bedömde att denne inte kan beredas tillfredsställande vård eller behandling genom läkarens egen försorg eller i övrigt inom hälso- och sjukvården (14 § LVM). I förarbetena till lagstiftningen anfördes i denna del följande (prop. 1987/88:147 s. 65).

## Läkarnas roll

En annan yrkesgrupp — vid sidan av socialarbetare, poliser och länsstyrelsernas LVM-handläggare — som inte sällan kommer i kontakt med missbrukare i akuta situationer är läkarna. En läkare som gör bedömningen att ett omedelbart omhändertagande enligt LVM erfordras har emellertid, med nuvarande regler, ingen möjlighet att initiera ett sådant. Hälso- och sjukvårdssekretessen hindrar nämligen läkare från att vända sig till polisen för att få till stånd ett omedelbart omhändertagande. Enligt LVM (30 §) är däremot läkare som i sin verksamhet kommer i kontakt med missbrukare som är i behov av tvångsvård skyldiga att göra anmälan till länsstyrelsen, om inte den vårdbehövande kan beredas tillfredsställande vård eller behandling genom läkarens egen försorg eller i övrigt inom hälso- och sjukvården. När det gäller behov av omedelbara omhändertaganden saknar sålunda den nuvarande lagen en motsvarande föreskrift. Socialberedningen uppger att detta av bl.a. företrädare för läkarkåren har uppfattats som en brist.

Som beredningen konstaterar vårdas missbrukare i stor omfattning inom hälso- och sjukvården. Det gäller såväl den psykiatriska hälso- och sjukvården som kroppssjukvården. Inte sällan är det då fråga om akuta situationer, t.ex. överdoser hos narkotikamissbrukare eller deliriösa tillstånd hos alkoholmissbrukare. Om missbrukaren sedan det akuta tillståndet har avklingat genast vill lämna sjukhuset, är läkarna alltså i dag förhindrade att ta initiativ till ett omedelbart omhändertagande enligt LVM.

Enligt min mening är det angeläget att också läkare kan initiera ett omhändertagande som kan ske omedelbart. Detta kan åstadkommas genom att reglerna om anmälningsskyldighet kompletteras så att läkarna skall anmäla till socialnämnden att förhållanden föreligger som kan antas motivera ett omedelbart omhändertagande, givetvis under förutsättning att det inte går att bereda patienten tillfredsställande vård eller behandling genom läkarens egen försorg eller i övrigt inom hälso- och sjukvården. Jag föreslår att LVM kompletteras med en sådan föreskrift. Jag anser att denna skyldighet bör gälla endast gentemot socialnämnden. Socialnämnden har det yttersta ansvaret för att bl.a. den som har missbruksproblem får det stöd och den hjälp som han behöver. Det vore olämpligt att ålägga läkare att lämna ut uppgifter om enskilda patienter till polisen.

Från den 1 juli 1994 är det socialnämnden och inte längre länsstyrelsen som ansvarar för ansökningar hos länsrätten om LVM-vård. Till följd härav gjordes en följdändring beträffande läkares anmälningsskyldighet. I 6 § LVM sägs således numera att en läkare skall göra anmälan till socialnämnden, om han i sin verksamhet kommer i kontakt med någon som kan vara i behov av omedelbart omhändertagande enligt 13 § LVM eller vård enligt LVM och han bedömer att denne inte kan beredas tillfredsställande vård eller behandling genom läkarens egen försorg eller i övrigt inom hälso- och sjukvården. Någon ändring i sak beträffande anmälningsskyldigheten skedde inte.

Bruk av heroin är en allvarlig form av missbruk. En överdos innebär ett livshotande tillstånd. T.H. har således genom sitt missbruk utsatt sig för påtaglig fara. T.H. har vid några tillfällen avvikit i det närmaste omgående efter att det akut livshotande tillståndet upphävts. När han skulle överföras till narkomanvårdsenheten har han med något undantag avvikit innan personal från den avdelningen kommit för att hämta honom eller strax efter intagning på avdelningen. När någon på grund av en heroinöverdos förs medvetslös till sjukhus men avviker i det närmaste omgående efter att det akuta tillståndet upphävts, bör det enligt min mening närmast föreligga en presumtion för att en anmälan skall ske. Anmälningsplikten är knuten till om missbrukaren kan beredas vård på frivillig väg.

I T.H:s fall synes frågan om anmälan vid flera tillfällen inte ens övervägts av de behandlande läkarna. Den omständigheten att T.H. en tid stod under övervakning därför att han på grund av vissa brott dömts till skyddstillsyn har, som Socialstyrelsen anfört, självfallet inte kunnat inverka på läkarnas anmälningsskyldighet.

Enligt min uppfattning framstår det inte som försvarbart att T.H. under tiden från mars till november 1991 fördes till Sabbatsbergs sjukhus vid fem tillfällen på grund av heroinöverdoser utan att det vid något tillfälle förefaller ens närmare ha övervägts att göra en anmälan åtminstone till länsstyrelsen. Än mer påtagligt blir förhållandet när man beaktar samtliga de tillfällen då T.H. förts till sjukhuset. På grund av bristerna i utredningen är det svårt att avgöra om det var läkare vid akutkliniken eller vid vårdavdelningen som borde tagit upp frågan om anmälan i de fall när T.H. avvek. Såvitt utredningen visar har T.H. i flera fall remitterats till vårdavdelning men avvikit innan han kommit till avdelningen. Detta kan tala för att anmälningsskyldigheten närmast ankommit på de läkare som skulle ta över vården av patienten. Som Socialstyrelsen framhållit i sitt tillsynsbeslut kan det vara svårt för läkare vid en akutklinik att ägna en patient särskild uppmärksamhet efter att det akuta tillståndet är hävt. Ett ställningstagande i saken fordrar dock ytterligare utredning. Som jag anfört ovan har jag inte funnit skäl fortsätta utredningen.

Avslutningsvis bör framhållas att frågan om insatser för personer med missbruksproblem i allmänhet kan antas vinna på ett väl fungerande samarbete mellan bl.a. sjukvård och socialtjänst. Jag har bl.a. i samband med min inspektionsverksamhet tagit upp andra sådana frågor. Lagstiftaren har genom undantag i sekretesslagen underlättat för samarbetet när det gäller bl.a. missbrukare som behöver stöd av olika vårdande myndigheter. Således sägs i 14 kap. 2 § sista stycket sekretesslagen att sekretessen inom sjukvården respektive socialtjänsten inte hindrar t.ex. att uppgift om enskild som fortgående missbrukar alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel får lämnas mellan myndigheter inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten om det behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd.

Det finns skäl för mig att ägna frågan om samarbetet mellan sjukvården och socialtjänsten fortsatt uppmärksamhet. En uppföljning av de frågor som tagits upp i detta beslut kommer att ske i samband med min inspektionsverksamhet.

## Fråga om kommuniceringsplikt enligt 17 § förvaltningslagen av upplysningar enligt 6 kap. 20 § föräldrabalken

(Dnr 3001-1994)

I en anmälan till JO framförde J.L. klagomål i olika avseenden mot Socialnämnden i Hylte kommun och dess ordförande, Bertil Larsson. J.L., som tidigare var anställd som socialsekreterare i kommunen, hävdade därvid bl.a. att nämndens ordförande, i ett ärende angående upplysningar enligt 6 kap. 20 § föräldrabalken, ändrat i ett s.k. snabbyttrande som J.L. hade ansvar för samt att ändringarna företagits utan att ordföranden träffat motparten och utan att motparten delgivits ändringarna. Enligt J.L. hade fadern till den i ärendet aktuella kvinnan grundat det parti ordföranden företrädde.

Till anmälan var fogat kopior av det ifrågavarande snabbyttrandet. En av kopiorna var undertecknad av socialnämndens ordförande.

Anmälan remitterades till Länsstyrelsen i Hallands län för utredning och yttrande. I remissvaret anförde länsstyrelsen — som samtalat med Bertil Larsson och 1:e socialsekreterare Eva Wagnemark — bl.a. följande:

— — —

"Det s k snabbyttrandet"

När det gäller handläggningen av det s k snabbyttrandet menar Bertil Larsson att anledningen till att arbetsutskottet ändrade i utredningen berodde på att utskottet inte kunde ställa sig bakom det J.L. skrivit, då det inte stämde med de verkliga förhållandena. J.L. hade t ex skrivit att paret periodvis ansökt om och erhållit ekonomiskt bistånd. Det var inte paret, utan mannen i familjen. Hustrun var i stort sett ovetande om att mannen besökte socialbyrån. Det är de rätta förhållandena som skall redovisas säger Bertil Larsson. Det som J.L. skrivit om mannens arbetsförhållanden fanns inte dokumenterat någonstans och då skall det heller inte nämnas i en utredning. Det måste finnas ett underlag.

Att arbetsutskottet skulle ha ändrat i yttrandet enbart för att fadern till kvinnan i ärendet grundat det politiska parti som Bertil Larsson representerar stämmer inte. Grundaren av partiet (kvinnans fader) lämnade partiet för många år sedan och är nu aktiv i ett annat politiskt parti.

Det är riktigt att de ändringar som arbetsutskottet gjorde inte delgavs makarna innan utskottet tog beslut om yttrandet. De delgavs efter det att protokollet justerats men innan yttrandet sändes till tingsrätten.

På frågan om utskottets ledamöter tagit del av J.L:s skrivelse och i så fall när blev svaret att det hade de gjort men varken Eva Wagnemark eller Bertil Larsson kunde svara på hur lång tid innan sammanträdet detta var. Ibland hinner handlingarna inte sändas ut före sammanträdet utan ledamöterna får handlingarna "vid bordet". Hur det var i detta fallet kan Eva Wagnemark och Bertil Larsson inte minnas.

Eva Wagnemark uppger att alla handlingar/anteckningar rörande snabbyttrandet har försvunnit. Det finns inga handlingar kvar i regist-

ret som kan tala om hur handläggningen gått till. Det är mycket olustigt och obehagligt, men ingen vet var handlingarna finns. De är borta ur registret.

Både Eva Wagnemark och Bertil Larsson har funderat mycket på hur det kan komma sig att J.L. haft tillgång till de handlingar som han sänt till JO. J.L:s sista arbetsdag på socialkontoret i Hylte var 1993 11 09. Visserligen hade J.L. kvar sin anställning ytterligare några månader, men han var inte i tjänst.

— — —

Sammanfattning

Efter att ha tagit del av JO:s handlingar, besökt och samtalat med berörda personer vid socialkontoret i Hylte gör länsstyrelsen följande sammanfattning.

— — —

När det gäller det s k snabbyttrandet har granskning av den ursprungliga handläggningen inte kunnat ske då dessa handlingar försvunnit. Vart de tagit vägen vet ingen. Det som kunde granskas var arbetsutskottets handlingar och av dessa framkom att makarna inte kommunicerats de ändringar som arbetsutskottet gjort förrän efter det att protokollet justerats, men innan yttrandet sänts in till tingsrätten. Detta är inte ett korrekt förfaringssätt.

— — —

---

J.L. yttrade sig över remissvaret. Han vidhöll därvid de i anmälan framförda klagomålen.

Socialnämnden bereddes tillfälle att yttra sig över länsstyrelsens remissvar. Nämnden förklarade sig därvid inte ha något att erinra mot vad länsstyrelsen anfört i sitt remissvar.

J.L. bereddes tillfälle att yttra sig över socialnämndens remissvar.

*JO Norell Söderblom* anförde i beslut den 6 mars 1995 — såvitt nu är i fråga — följande.

I 17 § förvaltningslagen (1986:223) stadgas att ett ärende som avser myndighetsutövning mot 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 (1980:620) 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 denna. Detta innebär att en part skall beredas tillfälle att yttra sig över utredningen innan socialnämnden fattar beslut i frågan.

Socialnämnden har enligt såväl 6 kap. 19 § som 6 kap. 20 § föräldrabalken möjlighet att lämna upplysningar i mål eller ärenden om vårdnad eller umgänge. Upplysningar enligt det senare stadgandet

— s.k. snabbyttranden — är avsedda att tjäna som underlag för ett interimistiskt beslut i domstolen. I upplysningarna behöver socialnämnden inte uttrycka någon egen uppfattning i tvistefrågan.

Om behov av en mer fullständig utredning föreligger kan domstolen enligt 6 kap. 19 § föräldrabalken uppdra åt socialnämnden att utse någon att verkställa utredning i en vårdnads- eller umgängesrättsfråga. Bestämmelsen, som infördes den 1 mars 1991, innebär att socialnämnden har frikopplats från arbetet med sådana vårdnads- och umgängesrättsutredningar. Tidigare gällde att socialnämnden på grundval av utredningen själv avgav yttrande till domstolen i den aktuella frågan. Numera redovisas i stället utredningen till domstolen direkt av den utredande tjänstemannen. Något yttrande från socialnämnden behöver därvid inte avges. Det står dock tjänstemannen fritt att komplettera utredningen med en egen slutsats.

Eftersom nämndens skyldighet att avge yttrande i vårdnads- eller umgängesfrågan har tagits bort, har frågan om utredningarna i dessa fall likväl bör kommuniceras med parterna aktualiserats i olika sammanhang. Jag har därvid i ett tidigare ärende (JO 1994/95 s. 363) uttalat att en utredning alltid bör kommuniceras med parterna innan den inges till domstolen och detta alldeles oavsett om den innehåller ett ställningstagande i sakfrågan. Skälen för denna ståndpunkt är framför allt att den som är part i ett vårdnads- eller umgängesrättsärende vid allmän domstol berörs så nära av en utredning att han bör äga rätt att få del av och yttra sig över utredningen innan den inges till domstolen samt att en sådan kommunikation är ägnad att öka förutsättningarna för en objektiv utredning. Frågan är om det finns anledning att se på saken på samma sätt när det gäller upplysningar enligt 6 kap. 19 och 20 §§ föräldrabalken.

I förarbetena till nuvarande 6 kap. 20 § föräldrabalken anfördes att om socialnämnden i upplysningarna uttrycker en egen uppfattning i tvistefrågan blir de bestämmelser tillämpliga som gäller för yttranden av socialnämnden i mål och ärenden om vårdnad eller umgänge (jfr prop. 1981/82:168 s. 80). Hänvisning skedde därvid till 48 och 54 §§ socialtjänstlagen. I 48 § socialtjänstlagen regleras möjligheten för nämnden att delegera beslutanderätten i ärenden enligt föräldrabalken. Paragrafen är uppbyggd så att den anger i vilka fall delegering får ske. Beslut om yttrande till domstol i vårdnads- och umgängesfrågor nämns inte i paragrafen och har således inte ansetts kunna delegeras. Avsikten med uttalandena i propositionen torde ha varit att klarlägga att såväl reglerna om kommunikation som reglerna om delegationsförbud skulle gälla i de fall nämnden i upplysningarna önskade ta ställning i tvisten. I annat fall, dvs. då nämnden endast tillhandahåller domstolen upplysningar som har insamlats inför det interimistiska förordnandet, skulle enligt propositionen de angivna bestämmelserna i socialtjänstlagen inte gälla. Vare sig uttalandena i propositionen eller nämndens förfarande vid avgivande av upplysningar berördes i samband med de lagändringar som trädde i kraft den 1 mars 1991.

Eftersom socialnämnden inte längre skall yttra sig över vårdnads- och umgängesrättsutredningar torde hänvisningen i den angivna pro-

positionen till 48 § socialtjänstlagen inte längre ha aktualitet. Däremot anser jag att övervägande skäl talar för att man fortfarande bör tillämpa den i propositionen angivna principen vad gäller kommunikation. Detta innebär att om det i upplysningarna redovisas ett förslag till lösning av tvisten, bör upplysningarna kommuniceras med parterna innan upplysningarna ges in till tingsrätten. Är det socialnämnden själv eller dess utskott som skall avge upplysningarna måste kommunicering ske före det sammanträde vid vilket upplysningarna skall behandlas.

Man kan väl hävda den ståndpunkten att en part, i likhet med vad som gäller beträffande vårdnads- och umgängesrättsutredningar, berörs så nära av innehållet i upplysningarna att han bör få rätt att yttra sig över dessa innan de inges till domstolen även om något ställningstagande i sakfrågan inte är aktuellt. Å andra sidan är uppgifterna i upplysningarna ofta mindre ingående och inte alltid av sådan karaktär att kommunikation hos socialnämnden är nödvändig. Frågan om kommunikation bör ske även i de fall upplysningarna inte skall innehålla något ställningstagande får därför enligt min mening avgöras från fall till fall. Även tidsaspekten bör därvid beaktas.

När det gäller de ifrågavarande upplysningarna från Socialnämnden i Hylte kommun innehöll dessa inget ställningstagande i sakfrågan. Inte heller uppgifterna i sig var sådana att en kommunikation före utskottssammanträdet hade varit befogad.

Utredningen ger emellertid vid handen att den uteblivna kommunikationen avsåg de ändringar som vidtogs i den ursprungliga versionen av upplysningarna. Jag utgår därvid från att parterna hade erhållit kännedom om den ursprungliga lydelsen och godtagit denna. Vid sådant förhållande framstår det som mindre lämpligt att ändring i upplysningarna skedde utan parternas hörande. Jag delar således länsstyrelsens bedömning att upplysningarna i detta fall borde ha kommunicerats med parterna innan utskottet fattade beslut i ärendet. Rättsläget måste emellertid anses oklart och jag nöjer mig därför med detta påpekande.

## Med en utredning enligt 50 § SoL avses all den verksamhet som syftar till att göra det möjligt för socialnämnden att fatta beslut i ett ärende

(Dnr 4218-1994)

S.P. klagade till JO på hur Socialnämnden i Torsby kommun handlagt en anmälan enligt 71 § första stycket socialtjänstlagen (SoL) om att han missbrukade alkohol och att hans barn for illa.

Anmälan remitterades till socialförvaltningen i Torsby kommun för upplysningar. I ett svar anförde 1:e socialsekreteraren Bengt Jonsson följande.

Anmälan inkom per telefon den 19 oktober 1994 och mottogs av 1:e socialsekreteraren Björn Lindahl. Socialsekreteraren Berit Nilsson ombads att ta sig an ärendet och snabbt utröna om det var nödvändigt med sociala insatser samma kväll. För att ej uppröra S.P. i detta skede

undveks en direktkontakt. Här bör nämnas att S.P:s inställning till socialkontoret och handläggare Berit Nilsson är mycket negativ. I stället ringde Berit Nilsson till S.P:s bror och "via svägerskorna" kom detta till S.P:s kännedom, således fel väg. De kontakter som togs betraktades som förbedömning i ärendet. Det bör påpekas att den vanliga rutiner vid anmälan är att i inledningsskedet kontakta den person som saken gäller och inte kringkontakter (s.k. förbedömning).

Till upplysningarna har bifogats bl.a. en skrivelse från Berit Nilsson med följande innehåll.

Undertecknad känner familjen väl och därför föll det sig naturligt att ringa till brodern med samma efternamn när anmälan kom sent på eftermiddagen den 19 oktober 1994 om att S.P.s hustru och tre små barn kanske for illa. Undertecknad upplyste först om att telefonsamtalet skedde i tjänsten. Samtalet blev mycket kort och brodern svarade undvikande. Undertecknad frågade endast om han sett till S.P. med familj på sistone. Dagen därpå ringde undertecknad till BVC, som upplyste om att den polikliniska kontakten med familjen varit bra dittills.

Till upplysningarna har vidare bifogats kopia av anteckningar som förts i ärendet av Björn Lindahl för tiden den 19—26 oktober 1994. Av anteckningarna framgår bl.a. att Björn Lindahl den 20 oktober 1994 beslutade att inte inleda någon utredning.

*JO Norell Söderblom* anförde i ett beslut den 21 april 1995 följande.

I 71 § SoL stadgas att var och en som får kännedom om att en underårig misshandlas i hemmet eller annars behandlas där på ett sådant sätt att det är fara för hans hälsa eller utveckling bör anmäla detta för socialnämnden.

Enligt 50 § SoL skall socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Vad som i det enskilda fallet föranleder socialnämnden att inleda en utredning får avgöras efter en bedömning från fall till fall. Bedömningar huruvida de sakförhållanden som har påkallat utredningen kan leda till någon åtgärd av nämnden — bedömningar som alltid måste göras innan en utredning sätts i gång — bör ta sikte på innehållet i anmälan och nämndens kännedom om den eller de som anmälan rör.

Med en utredning enligt 50 § SoL avses all den verksamhet som syftar till att göra det möjligt för nämnden att fatta beslut i ett ärende. Vid utredningens bedrivande måste man väga de intrång i den personliga integriteten som en utredning medför mot de intressen som utredningen skall tillgodose. Om en enskild själv söker nämndens bistånd bör uppgifter inhämtas i första hand från denne själv och inte från någon utomstående med mindre den enskilde samtycker till det. Om nämndens bistånd påkallas av någon annan än den hjälpbehövande personligen, bör den första åtgärden vara att kontakta denne. Avvisar han ett erbjudande om hjälp, kan någon ytterligare åtgärd som regel inte vidtagas av nämnden. Undantag härifrån gäller dock för de fall när insatserna kan ske utan samtycke av den enskilde, t.ex. ett

ingripande enligt gällande barnavårdslagstiftning. I sådana fall får nämnden bedriva en utredning oberoende av föräldrarnas samtycke även innan ett LVU-ingripande blir aktuellt.

Vad som kommer fram vid utredningen och som har betydelse för ärendets avgörande skall enligt 51 § SoL tillvaratas på ett betryggande sätt. I 52 § SoL sägs att den enskilde bör hållas underrättad om de journalanteckningar och andra anteckningar som förs om honom.

---

I detta ärende gjordes en anmälan bl.a. om att S.P.s barn misstänktes fara illa på grund av S.P.s missbruk. Med anledning av uppgifterna tog förvaltningen kontakt med en anhörig till S.P. samt med barnavårdscentralen för att klarlägga bl.a. barnens förhållanden. Efter dessa kontakter beslutade Björn Lindahl att inte inleda någon utredning.

Förvaltningens uppfattning om sin möjlighet att göra s.k. förbedömningar samt beslutet att inte inleda någon utredning synes grunda sig på en missuppfattning rörande de regler som styr nämndens handläggning i hithörande frågor. Om nämnden anser att en anmälan inte bör föranleda ett ärende hos nämnden, bör inte heller några utredningsåtgärder vidtas. Som en utredningsåtgärd anses inhämtande av uppgifter. Härmed avses inte enbart inhämtande av t.ex. läkarintyg utan även uppgifter från enskilda. De åtgärder som vidtogs i förevarande fall — kontakter med en anhörig och barnavårdscentralen — innebar således att en utredning inleddes. Beslutet att inte inleda någon sådan kan därför inte anses korrekt. En annan sak är om nämnden efter de företagna åtgärderna inte funnit skäl att fortsätta utredningen. Huruvida det i och för sig fanns skäl för nämnden att inleda en utredning till följd av anmälan grundas ytterst på sådana bedömningar som JO inte bör överpröva.

Förvaltningen har förklarat att den enskilde som regel omgående kontaktas när nämnden inleder en utredning. Så borde alltså ha skett även i detta fall. Det framstår som olyckligt att S.P. från utomstående personer fick kännedom om nämndens åtgärder.

Avslutningsvis kan tilläggas att förvaltningens kontakt med barnavårdscentralen inte har dokumenterats i journalanteckningarna.

Jag utgår från att förvaltningen i framtiden beaktar vad jag nu har uttalat.

## Kritik mot socialförvaltning för dröjsmål med att överlämna besvärsinlaga till länsrätt m.m.

(Dnr 2959-1994)

### Bakgrund

K.W:s dotter D., född 1982, var sedan 1991 omhändertagen för vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Under tiden till och med år 1994 vistades D. på barnhemmet Solsidan. Socialnämnden i Tidaholms kommun — genom dess arbetsutskott — beslutade vid några tillfällen enligt 14 § LVU om umgänges-

restriktioner för K.W. Sådana beslut fattades bl.a. den 9 februari 1994 och den 18 augusti 1994. Det senare beslutet innebar förbud för K.W. att besöka dottern.

## Anmälan

I en anmälan till JO framförde K.W. klagomål mot socialförvaltningen. Hon anförde därvid att hon i en skrift till förvaltningen den 16 mars 1994 överklagade ett beslut rörande umgänge med dottern men att det vid kontroll med länsrätten i mitten av juli 1994 framkom att överklagandeskriften inte hade överlämnats dit.

## Inledande utredning hos JO

Anmälan remitterades till socialförvaltningen för upplysningar. I remissvaret uppgav förvaltningen att överklagandet, som avsåg beslutet den 9 februari 1994, av misstag sorterades in i akten men att misstaget uppmärksammades i juli månad 1994 i samband med att K.W. hörde av sig varefter överklagandet omedelbart överlämnades till länsrätten. Som förklaring till det inträffade hänvisade förvaltningen bl.a. till ärendets omfång och till dess komplicerade natur.

I yttrande över remissvaret anförde K.W. ytterligare kritik och hävdade att förvaltningen förhalat handläggningen genom att inte godkänna en av henne föreslagen person som skulle medfölja vid umgänget.

## Kompletterande anmälan

I en kompletterande anmälan framförde K.W. ytterligare klagomål mot förvaltningen. Hon hävdade därvid att socialförvaltningen ånyo underlåtit att i tid vidarebefordra ett överklagande till länsrätten. Denna gång avsåg överklagandet beslutet av den 18 augusti 1994 och dröjsmålet uppgick enligt K.W. till en månad. Dessutom ifrågasatte hon lagligheten av ett muntligt besked som den 30 augusti 1994 hade lämnats av den handläggande socialsekreteraren till barnhemmet om förbud för K.W. att ringa dottern.

## Ytterligare utredning hos JO

K.W:s yttrande och den kompletterande anmälan översändes till socialnämnden för yttrande. I remissvaret anfördes bl.a.

*K.W:s skrivelser*

I K.W:s ena yttrande av 1994-10-04 lämnas ett antal uppgifter som bedöms kräva genmäle:

— — —

3. Det har inte i något fall förekommit att socialtjänsten har avsiktligt förhalat handläggningen av detta ärende. Den omfattning som skriftväxlingen i ärendet hela tiden har haft, medför emellertid att personalen tvingas prioritera mellan detta ärendes administration och övriga pågående ärenden. För närvarande handläggs ca 100 ärenden rörande

barnavård och familjerätt av 2,75 tjänst i den aktuella behandlingsgruppen. Eftersom hög arbetsbelastning i sig inte utgör något argument för att inte vidta nödvändiga åtgärder till skydd för barn, tvingas socialtjänsten att fatta beslut som medför ytterligare administration och till och med ". . . fatta beslut i snabbare takt än att man hinner att följa upp dem". När fråga uppstår om överklagande av ett beslut som har fattats av socialnämndens arbetsutskott, begränsas handläggningen av de tider som arbetsutskottet håller sammanträde. Detta sker enligt fastställd mötesplan, en gång per månad. Om viktig fråga kräver ett snabbare avgörande, finns möjlighet att kalla till ett extra sammanträde. Övervägande av inkommet överklagande, vari arbetsutskottet har fattat det överklagande beslutet, behandlas rutinmässigt på nästkommande ordinarie sammanträde.

— — —

Även i K.W:s andra skrivelse av 1994-10-04 finns en uppgift som kräver kommentar:

Socialnämndens arbetsutskott avhandlade på sitt sammanträde 1994-08-18 fråga om umgängesförbud för K.W., i relation till dottern D. I föreliggande utredning hade handläggaren — undertecknad — fattat interimistiskt beslut med lydelsen: "K.W. förbjuds, med stöd av LVU 14 § 1 p, att utöva umgänge med D., i avvaktan på att socialnämndens arbetsutskott 1994-08-18 prövar frågan om det fortsatta umgänget." Socialnämndens arbetsutskott behandlade frågan, dag som ovan, och beslutet i denna del formulerades: "K.W. förbjuds med stöd av 14 § 1 st LVU att besöka D.". Fråga om huruvida inskränkningen även skulle innefatta förbud mot telefonsamtal var över huvud taget inte föremål för diskussion under sammanträdet. Härvid uppstod ett olyckligt missförstånd mellan tjänstemän och förtroendevalda. Från handläggarens utgångspunkt var det självklart att ett beslut om umgängesförbud var fattat, medan det från politiskt håll var lika självklart att beslutet endast innefattade besöksförbud. Frågan diskuterades med Länsstyrelsens sektion för social omvårdnad och man kom därifrån, i första läget, till slutsatsen att det politiska beslutet ändå kunde innefatta förbud mot telefonkontakt, eftersom det vid samma mötestillfälle även fattades ett beslut om att D:s vistelseadress i fortsättningen inte skulle röjas för K.W. Något senare ändrade sig Länsstyrelsens representant och rekommenderade socialtjänsten att "för tydlighetens skull" ändå fatta ett kompletterande beslut rörande ett eventuellt förbud mot telefonkontakt.

I ett tidigare skede hade handläggaren meddelat barnhemmet Solsidan att det första beslutet även innefattade förbud mot telefonkontakt. Detta bedömdes inte av handläggaren vara ett nytt beslut, endast en förtydligande upplysning till behandlingshemmet. När det stod klart att ett missförstånd hade uppstått och Länsstyrelsen dessutom uppmanade socialtjänsten att komplettera sitt tidigare beslut, fattades ett nytt interimistiskt beslut om förbud mot telefonkontakt. Detta nedtecknades provisoriskt för hand, på grund av akut tidsbrist, och vidarebefordrades med besvärshänvisning till K.W. och hennes juridiska ombud. Avgörandet bedömdes inte kunna uppskjutas, varvid bestämmelsen i Förvaltningslagen 17 § om parts rätt att yttra sig kunde åsidosättas (FörvL 17 § 4 p). Enligt 17 § lämnas dessutom fritt åt myndigheten att välja ifall underrättelsen av beslutet skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på annat sätt.

K.W. avgav 1994-08-16 anmälan till JO rörande handläggningen av ett inkommet överklagande. Socialtjänsten har i denna del lämnat upplysningar enligt remiss och bland annat betonat att ett misstag i handläggningen har begåtts. Omständigheter som sannolikt har orsakat det inträffade har redovisats, liksom de åtgärder som har vidtagits för att förhindra ett upprepande. K.W. har senare beretts tillfälle att yttra sig över socialtjänstens upplysningar och har tillfört ytterligare kritik mot handläggningen av detta ärende. De nya påståendena har i allt väsentligt kommenterats i detta yttrande, även om dessa till stor del rör grunderna för beslut om umgängesförbud snarare än handläggningen av ärendet. Två konkreta klagomål beträffande handläggningen rör dock den tid som åtgår innan socialtjänsten vidarebefordrar överklagande till länsrätten samt att beslut fattas muntligen. I förstnämnda fall sätter den politiska organisationen vissa gränser för socialtjänstens handläggningsmöjligheter och i det senare fallet är det fråga om ett missförstånd mellan tjänstemän och politiker, vilket i och för sig inte förtar den förvaltningsrättsliga möjligheten att även meddela muntliga beslut.

I ett ärende av denna omfattning är det en mycket svår uppgift att överblicka helheten. Det ligger förvisso helt i den enskildes rätt att kunna överklaga beslut och begära granskning av en myndighets verksamhet. Detta skall emellertid ställas mot den diagnostiserade problematik som utgör grunden för själva tvångsvårdsärendet. Det är svårt att vara ofelbar men det är om möjligt ännu svårare när någon gör till en huvuduppgift att söka de blottor som uppstår och använda dem som redskap i sin oförsonliga kamp mot myndigheten.

---

Till remissvaret var fogat kopior av daganteckningar från Solsidan, m.m.

K.W. bereddes tillfälle att yttra sig även över socialnämndens remissvar. Något yttrande kom dock inte in.

## JO:s bedömning

*JO Norell Söderblom* anförde i beslut den 10 mars 1995 följande.

De ifrågavarande besluten om umgängesinskränkningar har överklagats till länsrätten. JO uttalar sig inte utan särskilt starka skäl i frågor som det ankommer på domstol att avgöra. Jag tar därför inte till prövning upp frågan om det varit befogat att inskränka umgänget på sätt skett i besluten.

Beslut av en socialnämnd kan i många fall överklagas till länsrätten. Detta gäller bl.a. beslut om umgängesinskränkningar enligt 14 § LVU. Överklagandet skall ges in till nämnden som har att pröva om överklagandet kommit in i rätt tid, dvs. inom tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet. Har överklagandet kommit in för sent, skall nämnden som huvudregel avvisa överklagandet. I annat fall skall det skyndsamt överlämnas till länsrätten (jfr 23—25 §§ förvaltningslagen [1986:223]).

I 27 § förvaltningslagen finns bestämmelser om omprövning av beslut. I paragrafen föreskrivs att en myndighet skall ändra ett beslut, som den har meddelat som första instans, om den finner att beslutet är

uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning och om ändring kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller som huvudregel även om beslutet har överklagats, såvida inte klaganden begär inhibition. Om myndigheten därvid själv ändrar beslutet såsom klaganden begär förfaller överklagandet (28 § förvaltningslagen).

Det är enbart klart oriktiga beslut som omfattas av omprövningsskyldigheten. Detta innebär bl.a. att myndigheten vid överklagande inte behöver fatta något nytt beslut som enbart slår fast att det tidigare beslutet skall gälla. I de fall omprövningsskyldighet föreligger förutsätts alltså normalt att ett nytt beslut meddelas som helt eller delvis innefattar en förändring av det tidigare beslutet. Begreppet omprövning avser således det förfarande varigenom myndigheten ändrar det tidigare beslutet.

Om en part överklagar ett beslut av socialnämnden åligger det myndigheten att läsa igenom klagandens skrift för en bedömning av om förutsättningarna för omprövning föreligger. Denna inledande granskning kan göras av en tjänsteman med behövlig kompetens och någon delegering av nämndens beslutanderätt är det här inte fråga om. Granskningen är i stället att se som en handläggningsåtgärd inom ramen för tjänstemannens allmänna uppgifter (jfr Svenska kommunförbundets cirkulär 1986:115).

Finns det inte någon anledning till omprövning skall den tjänsteman som gjort den inledande granskningen dokumentera detta, vilket lämpligen kan ske genom en anteckning på besvärsinlagan, och utan dröjsmål överlämna överklagandet jämte övriga handlingar i ärendet till länsrätten. Ett överklagande av ett av socialnämnden fattat beslut får således inte bli liggande i avvaktan på att nämnden skall göra granskningen. Ett sådant dröjsmål står nämligen i strid med de krav på snabbhet i förfarandet som förvaltningslagen uppställer.

Om den inledande granskningen ger anledning till omprövning av beslutet, uppkommer frågan om på vilken nivå omprövningen skall göras. Denna fråga regleras inte i lagtexten. Eftersom omprövningsskyldigheten endast omfattar beslut som är uppenbart oriktiga och lätta att ändra, torde det bäst stå i överensstämmelse med lagstiftarens avsikt att omprövningen sker på samma nivå som det tidigare beslutet fattades på. En annan ordning skulle i flertalet fall inte heller stå i överensstämmelse med bl.a. kravet på snabbhet. Det är därvid också lämpligt att samma beslutsfattare handlägger ärendet vid båda tillfällena.

Är det nämnden som fattat beslutet följer av det sagda att även nämnden bör göra omprövningen. Detta innebär med hänsyn till kravet på snabbhet att nämnden i vissa fall kan behöva hålla extra sammanträden. Eftersom omprövning — såsom begreppet ovan beskrivits — blir aktuell i förhållandevis få fall, torde detta inte utgöra något större problem.

Jag vill i detta sammanhang även redovisa vad Domstolsutredningen anförde i sitt betänkande Domstolarna inför 2000-talet (SOU 1991:106). I betänkandet anfördes bl.a.

Anmärkningsvärt är att det i vissa nämnder tar mycket lång tid innan ett överklagbart ärende lämnas över till länsrätten. Om besluten tas på tjänstemannanivå lämnas i regel besvären över inom 1—3 dagar i flertalet nämnder. Om nämnd fattat beslut förlängs denna tid. I vissa nämnder klarar man omprövningen inom en vecka, medan andra tar upp till 8 veckor på sig att överlämna handlingarna. Det finns några nämnder som uppger att det även vid tjänstemannabeslut går flera veckor innan ett överklagat ärende lämnas över till länsrätten.

Vidare anfördes i betänkandet.

Genom enkätsvaren har det kommit fram att förvaltningslagen inte överallt tillämpas på det sätt som var avsett. Vissa myndigheter dröjer nämligen oacceptabelt länge med att lämna överklagade ärenden till domstolarna. På den punkten måste en ändring ske. För detta behövs dock inte lagändring. Det är emellertid uppenbart att många förvaltningsmyndigheter måste uppmärksammas på de regler som gäller enligt förvaltningslagen och följer dessa. Vi förutsätter att detta kan ske genom medverkan av respektive tillsynsmyndighet.

Beträffande handläggningen av överklaganden kan jag i övrigt hänvisa till Socialstyrelsens Allmänna råd 1994:3 s. 112 ff.

När det gäller K.W:s överklagande av beslutet den 9 februari 1994 lades besvärsinlagan in i akten i stället för att överlämnas till länsrätten. Först efter flera månader och efter påstötning från K.W. vidarebefordrades inlagan till domstolen. Detta förhållande innebar en avsevärd risk för rättsförlust för K.W. En klagande måste kunna lita på att ett överklagande snabbt vidarebefordras till överinstansen av den myndighet som fattat beslutet så att klagomålen kan prövas. Detta är särskilt viktigt när det gäller beslut av här ifrågavarande slag. Jag finner således anledning att rikta allvarlig kritik mot förvaltningen för det inträffade. Jag godtar dock uppgiften att underlåtenheten berott på förbiseende och går inte vidare i saken.

Jag går så över till de rutiner som enligt nämndens remissvar normalt tillämpas när ett beslut överklagas.

Utredningen ger vid handen att granskningen av en besvärsinlaga i syfte att bedöma om överklagandet skall leda till omprövning enligt 27 § förvaltningslagen regelmässigt görs av nämndens arbetsutskott i de fall utskottet har fattat det tidigare beslutet. Granskningen sker dessutom normalt vid utskottets nästkommande ordinarie sammanträde. Det angivna förfarandet medför av naturliga skäl en avsevärd tidsförlust, vilket bl.a. visade sig när det gällde K.W:s överklagande av beslutet den 18 augusti 1994. Förfarandet överensstämmer dessutom inte med de principer för handläggningen som jag har redovisat ovan. Granskningen bör således i stället göras av en tjänsteman med behövlig kompetens och först om denne finner att en omprövning kan bli aktuell bör utskottet föreläggas frågan. Härigenom kan den tid som behövs för att granska och överlämna inlagan till länsrätten nedbringas väsentligt. Enligt min mening bör i normalfallet denna tid inte överstiga en vecka. I vissa fall kan det till och med krävas snabbare handläggning. Jag förutsätter att man vid nämnden ändrar sina rutiner i enlighet med det nu anförda och jag låter saken bero med detta.

Av ett avgörande av Regeringsrätten (RÅ 1993 Ref 72) framgår att man med stöd av 14 § LVU även kan inskränka föräldrarnas rätt att per telefon kontakta ett barn som är föremål för vård enligt LVU. En sådan inskränkning bör dock enligt min mening alltid uttryckligen anges i beslutet även om detta avser ett totalt umgänges- eller besöksförbud. Eftersom man vid förvaltningen fattade ett nytt beslut i frågan så snart man fick klart för sig att även förbudet mot telefonkontakt måste framgå, finner jag inte någon anledning till kritik i denna del.

Vad K.W. i övrigt anfört föranleder inga uttalanden från min sida.

## Fråga om beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU eller 13 § LVM skall ges i skriftlig form

(Dnr 627-1994 och 656-1994)

Börje Gustavsson begärde (JO:s dnr 627-94) att JO skulle pröva en formalisering av omhändertagandebeslut enligt LVU. Han hänvisade till en cirkulärskrivelse från socialjouren i Stockholm med följande lydelse.

Till samtliga § 12-hem

På socialjouren har vi senaste tiden mött krav från Era institutioner på att inte ta emot ungdomar som omhändertagits enligt LVU § 6 med placering på § 12-hem enligt ordförandebeslut, om inte ordförande först undertecknat beslutet.

På socialjouren arbetar fyra socialarbetare åt gången. Vi har tillgång till EN bil. Vi servar hela Stockholms stad. Det är orimligt för oss att åka runt till olika ordföranden för att få underskrifter. Ibland befinner de sig på sina sommarställen miltals från Stockholm.

Problemet har idag tagits upp med socialförvaltningens jurist, Ulf Gardner, som hänvisar till förvaltningslagen § 21. Denna lag skall gälla om det inte i speciallagen, i det här fallet LVU, står angivet något annat. I FvL § 21 står följande: Myndigheten bestämmer om underrättelse skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på annat sätt.

Underrättelsen skall dock alltid ske skriftligt om part begär det. I detta fall är inte § 12-hemmen att betrakta som part.

Således; det står ingenstans angivet att underrättelsen ska vara skriftlig och följaktligen måste vår underrättelse både till ungdomen och § 12-hemmen kunna ske muntligt.

Om oklarhet i detta skulle fortsätta råda så föreslår jag att Juridiska avdelningen kontaktas.

Stockholm den 9 februari 1994

Med vänlig hälsning

Marianne Boltegård
samordnare

Med anledning av skrivelsen anförde Börje Gustavsson i sitt brev till JO följande.

Socialjouren har såvitt jag kan se inte tagit hänsyn till 20 § socialtjänstförordning som anger att bevis om att beslutet får verkställas skall bifogas ansökan.

Oberoende av hur förordningen kan tolkas skulle det kunna få oanade konsekvenser om samhället accepterade en så lättsinnig information som grund för ett frihetsberövande. Erfarenheten talar för att många ansökningar om placeringar på § 12-hem görs av personer som i grunden saknar väsentlig kunskap om vilka lagregler som gäller. Alla som arbetat med informationsöverföring känner till hur lätt missförstånd uppstår vid muntlig kommunikation.

Att Socialjouren avvisar § 12-hemmen som part bygger enligt min uppfattning på ett missförstånd. § 12-hemmen torde inte vara att betrakta som part i beslutet om omhändertagande men måste vara part i beslutet om placering eftersom detta utgör grunden för § 12-hemmets vidare beslut i ärendet.

Alltjämt har dessutom § 12-hemmen skyldighet att enligt 18 § SoF självständigt pröva om hemmet är lämpligt vilket förutsätter såväl korrekt underlag som ett partsförhållande.

Det kan självfallet inte finnas anledning att i onödan försvåra eller komplicera socialtjänstens handläggning i en stressad situation men det är å andra sidan orimligt att Socialjouren söker påverka § 12-hemmen att fatta beslut som i sin förlängning kan innebära ogiltiga frihetsberövanden.

Skrivelsen har formen av en cirkulärskrivelse och det får väl antas att den sänts ut till samtliga § 12-hem enligt adressangivelsen. Frågan kan därför inte enbart hanteras genom kontakter med avsändaren eftersom brevet sannolikt redan gett en förändrad inställning på en del institutioner.

När det gäller administrativa frihetsberövanden i allmänhet är uppenbart socialtjänsten mindre nogräknad än myndigheter i övrigt. Det är därför av vital betydelse att regelsystemet hanteras med stor försiktighet och att varje frihetsberövande kan prövas i den ordning som föreskrivs. I de fall ansökan saknar väsentligare uppgifter kan ju ingen prövning göras.

På angivna grunder kommer jag och övriga på min arbetsplats att även fortsättningsvis tolka förvaltningslagens § 21 på så sätt att vi i egenskap av myndighet bestämmer att underrättelse skall ske skriftligt och att bevis om att det får verkställas bilägges ansökan.

Med hänsyn till att brevet från Socialjouren getts en allmängiltighet genom att sändas till samtliga § 12-hem och dessutom fått formen av ett myndighetsuttalande vore det av väsentlig betydelse att få en prövning av ärendet så att handläggning görs likvärdig på alla § 12-hem och prövning kan ske i överensstämmelse med lag och förordning.

Jan-Erik Albäck, som är föreståndare vid Östfora behandlingshem, anförde i en skrift till JO följande (JO:s dnr 656-94).

Lördagen den 12 februari kontaktade tillnyktringsenheten på S:t Görans sjukhus beredskapshavande föreståndare på Östfora behandlingshem. Man hade fått in en patient, S.P., med hög alkoholkoncentration och befarade att han skulle lämna tillnyktringsenheten med kvarstående vårdbehov. Beredskapshavande föreståndare uppmanade personalen att kontakta polisen eller socialjouren för ett eventuellt omedelbart omhändertagande enligt rubricerade lagrum. Senare ringde man från socialjouren till Östfora och meddelade att ordföranden i social distriktsnämnd nummer fem, Margareta Björk, beslutat om omedelbart omhändertagande. När omhändertagandebeslutet ankom till Östfora via telefax konstaterades att ordföranden inte skrivit under beslutet. Beredskapshavande föreståndare kontaktade på nytt socialjouren i Stockholm och krävde ett adekvat undertecknat beslut. Socialjouren menade dock att ett sådant inte var nödvändigt utan att det var tillräckligt med ordförandens muntliga beslut. Som stöd för denna

uppfattning uppgavs samtal med stadsjuristen i Stockholm som hävdat att ordförandens underskrift inte var nödvändig vid ett omedelbart omhändertagande.

S.P. hämtades av polis på S:t Görans sjukhus, fick tillbringa natten i häktet och överfördes till Östfora söndagen den 13 februari.

Det kan konstateras att ordföranden i social distriktsnämnd nummer fem ännu ej undertecknat omhändertagandebeslutet. Det kan dessutom konstateras att socialjouren i Stockholm ännu ej underställt länsrätten det fattade beslutet. Detta trots att det idag är tredje vardagen efter det att beslutet verkställdes.

Med anledning av anmälningarna inhämtades yttrande från sociala distriktsnämnderna 4 och 5 i Stockholms kommun samt från Statens institutionsstyrelse.

Distriktsnämnden 4 anförde i sitt remissvar följande.

Ordförandebeslut enligt LVM och LVU är nödvändiga i akuta situationer när ordinarie sammanträde inte kan avvaktas. Dessa beslut kan ske under alla tider på dygnet och under helger. Av naturliga skäl kan beslut inte alltid undertecknas omgående, då detta förutsätter att handläggande tjänsteman omedelbart kan uppsöka beslutsfattaren på dennes vistelseadress. Behöriga beslutsfattare kan under ex.vis helger och semestertider befinna sig på långa avstånd från Stockholm.

Vid tveksamhet om ett besluts giltighet vid fråga om placering torde kontroll kunna ske genom att beslutsfattaren kontaktas per telefon.

Det har inte kommit till förvaltningens kännedom att det förekommit att någon tjänsteman begärt placering utan att ett beslut om omhändertagande förelegat. Att sådana felaktigheter skulle ha ägt rum har inte heller åberopats. Handläggningen av akuta LVU- och LVM-ärenden sker under stor noggrannhet och under tjänsteansvar.

Beträffande upprättad skrivelse från Socialjouren från den 9 februari 1994 anser distriktsförvaltningen att det är olyckligt att skrivelsen skickats ut till samtliga § 12-hem och uppfattats som en cirkulärskrivelse från förvaltningen. Skrivelsen har dock inte underställts programchef och socialchef i vederbörlig ordning. Den har inte heller granskats av juridiska enheten före utskick, vilket borde ha skett.

Distriktsnämnden 5 anförde följande.

*Bakgrund*

Socialjouren lyder organisatoriskt under social distriktsnämnd 4. Jouren är tillgänglig för hela staden för akuta insatser under kvällar och helger. Vid behov av beslut om omedelbara omhändertaganden ex.vis enligt 6 paragraf LVU eller 13 paragraf LVM kontaktas ordföranden eller annan ledamot i respektive distriktsnämnd med förordnande att fatta sådana tvångsbeslut. Närmast följande vardag överlämnas ärendet för handläggning till respektive socialdistrikt. Underställning till länsrätten av tvångsbeslut sköts av respektive socialdistrikt. Enligt distriktsförvaltningens uppfattning är det inte undantagsvis som besluten är undertecknade av ordföranden. I det fall socialjouren lämnar över handlingar utan underskrift har de ofta lämnat med ett skriftligt meddelande om detta.

*Händelseförlopp*

Socialjouren, socialsekreterare Maj-Stina Samuelsson, kontaktade 1994-02-12 ordföranden i social distriktsnämnd 5, Margareta Björk, och föredrog ett ärende om en man S.P. som bedömdes vara i behov av omedelbart omhändertagande enligt 13 paragraf LVM. Ordföranden

fattade ett sådant beslut och ville avtala om underskrift av beslutet. Enligt socialjourens skrivelse avböjde ordföranden p g a tidsnöd. Måndagen den 14 februari erhöll socialvårdsbyrån för bostadslösa information om att S.P. den 12 februari omhändertagits genom ett s.k. ordförandebeslut enl paragraf 13 LVM. S.P. placerades sedan den 13 februari via ett handräckningsförfarande på Östfora behandlingshem. Handlingarna hade enligt meddelande från socialjouren översänts till S.P. på Östfora för delgivning. Onsdagen den 16 februari ringde bitr. föreståndare från Östfora behandlingshem och efterlyste beslutet, som ännu ej kommit dem tillhanda. Eftersom tveksamhet rådde beträffande beslutets laglighet utan underskrift valde distriktsförvaltningen att inte underställa beslutet länsrättens prövning. Det kan i detta sammanhang diskuteras om beslutet formellt skulle ha återkallats av ordföranden eller om det är tillräckligt att låta det förfalla och ersättas av ett erbjudande om bistånd. Det måste här påpekas att enligt min erfarenhet av tidigare fattade beslut enl paragraf 13 LVM där socialjouren varit inblandad, så har man också sett till att få ordförandes underskrift innan vederbörliga handlingar översänts till distriktet. S.P. befann sig alltså på Östfora behandlingshem. För att rädda en "olyckligt uppkommen situation" beslöts att från och med 13 februari enl paragraf 6 SoL bevilja S.P. bistånd till vistelsen på Östfora behandlingshem. Dessutom var S.P. kallad till länsrättsförhandling till den 17 februari enl LVM. S.P. avvek dock från behandlingshemmet den 17 februari och var icke med under förhandlingen, men hade ett ombud, som förde hans talan. Beslut fattades sedan den 18 februari att S.P. skall beredas vård enl paragraf 4 1 st LVM.

*Distriktsförvaltningens synpunkter*

Anmälan till JO innehåller ifrågasättande av såväl socialjourens handlande som distriktsförvaltningens och ordförandens i distriktsnämnd 5. Frågeställningen har då uppstått om ett tvångsbeslut är lagligt och får verkställas utan att ha undertecknats av beslutsfattaren.

I 20 paragraf socialtjänstförordningen anges: "Föreligger det beträffande den som ansökan avser ett beslut om omhändertagande" enligt lagen om missbrukare i vissa fall skall till ansökan fogas en avskrift av eller annan underrättelse om beslutet samt ett bevis om att detta får verkställas. Enligt distriktsförvaltningens uppfattning utesluter inte 20 paragraf socialtjänstförordningen andra former för kommunicering än genom avskrift. Ordföranden är dessutom alltid tillgänglig för kontroll genom motringning i det fall institutionen skulle råka i bryderi. För att i framtiden undvika likartade missförstånd vid akutärenden bör såväl distriktet som socialjouren i samråd gå igenom gängse rutiner vid handläggandet av dessa ärenden.

Yttrande inhämtades från Statens institutionsstyrelse som i sitt remissvar anförde följande.

Frågan gäller närmast om inskrivning på LVU-hem, efter beslut av ordföranden i socialnämnd, kan ske utan företeende av skriftligt bevis angående beslutet.

Myndighetsutövning mot enskild, som i detta fall dessutom innebär frihetsberövande, ställer stora krav på rättssäkerhet och noggrannhet. Det är därför angeläget att beslut och underlag i erforderlig omfattning dokumenteras.

Beslut om omedelbart omhändertagande får jml § 6 LVU fattas av socialnämndens ordförande, om nämndens beslut inte kan avvaktas. Beslutet skall anmälas vid nämndens nästa sammanträde. Dokumentation av beslut och underlag skall ske snarast.

Enligt § 20 socialtjänstförordningen skall, om beslut om omhändertagande jml LVU föreligger, till ansökan om inskrivning på sådant hem fogas avskrift eller annan underrättelse om beslutet samt bevis om att detta får verkställas. Huvudregeln är således krav på skriftlighet. Detta är än mer angeläget vid beslut tagna endast av ordförande, främst ur rättssäkerhetsaspekt.

Uttalandena i Gustavssons och socialjourens skrivelser ang § 21 förvaltningslagen kan kommenteras på följande sätt. Ett LVU-hem är inte part i lagens mening. Institutionen är sålunda varken sökande, klagande eller annan part, d v s ej heller den mot vilken en förpliktande åtgärd kan komma att riktas. Härigenom omfattas ej heller § 12-hemmen av lagens regler om parts rätt att själv begära skriftlighet avseende aktuellt beslut.

Bedömningen av vilka underrättelseskyldigheter jml förvaltningslagen som föreligger och vilken form som är påkallad, görs under eget ansvar av beslutande myndighet, d v s i detta fall av ordföranden. Part är i första hand den minderårige och dennes vårdnadshavare.

Som framhållits ovan kan krav på skriftlighet på här aktuella ordförandebeslut ställas vid inskrivning på § 12-hem, men på annan rättslig grund än förvaltningslagen.

I beslut den 19 april 1995 anförde *JO Norell Söderblom* följande.

Ärendet gäller den principiella frågan om ett muntligt beslut om omedelbart omhändertagande enligt LVU respektive LVM är giltigt.

En genomgång av gällande lagstiftning ger vid handen följande.

Socialnämnden får enligt 6 § LVU under vissa förutsättningar besluta att den som är under 20 år omedelbart skall omhändertas. Om socialnämndens beslut om omhändertagande inte kan avvaktas, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om omhändertagande. Beslutet skall anmälas vid nämndens nästa sammanträde. Ett beslut om omedelbart omhändertagande gäller omedelbart (40 § LVU).

Beslut om omedelbart omhändertagande skall underställas länsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades. Därvid skall beslutet jämte handlingarna i ärendet tillställas rätten (7 § LVU).

Socialnämnden eller polismyndigheten får under vissa i 13 § LVM närmare angivna förutsättningar besluta att en missbrukare omedelbart skall omhändertas. Kan socialnämndens beslut om omhändertagande inte avvaktas får beslut om omhändertagande fattas av nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat. Beslutet skall anmälas vid nämndens nästa sammanträde. Ett beslut om omedelbart omhändertagande gäller omedelbart (43 § LVM).

Har socialnämnden eller polismyndigheten beslutat om omedelbart omhändertagande skall beslutet enligt huvudregeln i 15 § LVM genast underställas länsrätten.

I samband med att ett beslut om omedelbart omhändertagande underställs rätten skall enligt 16 § LVM den myndighet som fattat beslutet, om det inte möter hinder, låta den omhändertagne få del av handlingarna i ärendet.

Enligt 21 § förvaltningslagen skall en sökande, klagande eller annan part i princip underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon

enskild. Myndigheten bestämmer om underrättelsen skall ske muntligen, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Underrättelsen skall dock alltid ske skriftligen om parten begär det.

Om det görs en ansökan om inskrivning i hem för vård eller boende skall, om det beträffande den som ansökan om inskrivning avser finns ett beslut om LVM, till ansökan bifogas en avskrift av eller annan underrättelse om beslutet samt ett bevis om att detta får verkställas (20 § socialtjänstförordningen).

---

Det kan konstateras att det i lagstiftningen inte finns något direkt krav på att ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt LVU respektive LVM skall vara skriftligt. Vid t.ex. inskrivning i ett hem för vård eller boende måste därför i princip godtas också muntliga beslut. Hemmet är inte att anse som part i ärendet och kan därför inte kräva skriftlig underrättelse om beslutet. Om det muntliga beslutet ifrågasätts finns möjlighet att kontakta den som fattat beslutet.

Sedan detta konstaterats bör betonas att beslut om tvångsingripande mot en person är av mycket integritetskänslig natur. Det är därför av synnerlig vikt att sådana beslut omgärdas med tillfredsställande rättssäkerhetsgarantier. En sådan garanti är att beslutet dokumenteras och skrivs under av beslutsfattaren. Enligt min uppfattning bör därför muntliga beslut användas med stor urskiljning i integritetskänsliga ärenden. Det bör komma i fråga att meddela muntligt beslut bara i sådana akuta fall när dokumentation och underskrift inte kan avvaktas. Meddelas muntligt beslut bör det så snart som möjligt dokumenteras och skrivas under. En snabb dokumentation torde också vara nödvändig i fråga om framför allt omhändertagandebeslut enligt LVM av det skälet att ett sådant beslut som nyss sagts genast skall underställas länsrättens prövning (15 § LVM).

# Hälso- och sjukvård

## Fråga om besvärshänvisning i ärende hos Socialstyrelsen angående fastställande av könstillhörighet

(Dnr 1058-1994)

X. ansökte hos Socialstyrelsen om ändrad könstillhörighet, ingrepp i könsorgan m.m. enligt lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall. I ett beslut den 8 februari 1994 anförde Socialstyrelsens rättsliga råd bl.a. följande.

— — —

Socialstyrelsen tillstyrker ansökan om namnbyte men avslår övriga ansökningar för närvarande.

Er ansökan om byte av förnamn överlämnas med tillstyrkan till Patent- och registreringsverket, som är beslutande myndighet i namnfrågor.

— — —

X. klagade till JO på att Socialstyrelsen inte hade lämnat någon underrättelse om möjligheten att överklaga beslutet. I ett senare inkommet brev anförde X. att Socialstyrelsen då lämnat en fullföljdshänvisning men att det därvid felaktigt angetts att talan mot beslutet skulle föras hos Kammarrätten i Göteborg.

Anmälan remitterades till Socialstyrelsen för yttrande såvitt avsåg frågan om besvärshänvisning. X:s brev rörande den felaktiga besvärshänvisningen översändes till Socialstyrelsen för att beaktas vid remissens besvarande.

Socialstyrelsen inhämtade ett yttrande från rådmannen Staffan Persson, som var ordförande vid rättsliga rådets handläggning av det aktuella ärendet. Staffan Persson anförde bl.a. följande.

Det är riktigt att fullföljdshänvisning inte lämnades. Jag kan idag bara säga att det skedde av förbiseende och utan ond avsikt från min eller annans sida. Sedan X. klargjort sin önskan att överklaga, vilket hon alltså inte borde ha behövt göra, erhöll hon fullföljdshänvisning genom min försorg så anpassad, att hon inte skulle lida någon rättsförlust.

Jag vill tillägga att det mig veterligen i liknande ärenden inte heller tidigare i någon rådets sammansättning lämnats någon formell fullföljdshänvisning för sökandena, vilket givetvis alltid borde ha skett. Jag vill också tillägga, att en trolig orsak till att inte lämna fullföljdshänvisning kan ha varit, att det normalt i liknande situationer egentligen inte meddelas något slutgiltigt avslagsbeslut; oftast godtas, som i förevarande fall, någon del av önskade åtgärder medan rådet funnit riktigast att något vänta med övriga delåtgärder. Rättelse har nu vidtagits sedan saken uppmärksammades genom X:s försorg och fullföljdshänvisning meddelas sedan dess som den lagligen skall meddelas vid varje beslut,

sålunda även när endast någon del bifalles såsom i fallet nu. För att en sökande inte skall lida någon tänkbar rättsförlust skall fullföljdshänvisning rätteligen också meddelas vid helt bifallande beslut.

Jag är inte helt säker på att beslutet den 22 mars 1994 var adresserat när jag skrev under beslutet; jag har i vart fall inget minne av det. Om adress till överinstansen inte var påtecknat hade det ålegat mig att ge instruktioner så, att besvärstalan kom rätt kammarrätt tillhanda. Uppenbarligen har jag förbisett detta, vilket jag bara kan beklaga; ingen annan skall lastas därför. Jag utgår från att den först mottagande myndigheten varit fullt på det klara med sin plikt i fråga om sekretess. Vid kontakt med rådets kansli från Kammarrätten i Göteborg bestämdes att ärendet därifrån genast skall sändas direkt till Kammarrätten i Stockholm i stället för omvägen över rådets kansli.

Socialstyrelsen anförde följande.

Granskning hos JO har begåtts i ett ärende som gäller Rättsliga rådets handläggning av ansökan om fastställelse av könstillhörighet som kvinna, ansökan om tillstånd till ingrepp i könsorgan och sterilisering för fastställelse av könstillhörighet samt ansökan om kastrering. JO har remitterat ärendet till Socialstyrelsen för yttrande i den del som gäller underlåtenhet att lämna besvärshänvisning.

I 21 § förvaltningslagen (1986:223) stadgas att om beslut går parten emot och kan överklagas, skall han underrättas om hur han kan överklaga det. Myndigheten är alltså skyldig att lämna fullföljdshänvisning i dessa situationer.

De s.k. könsbytesärendena hos rättsliga rådet inrymmer som ovan nämnts flera olika delar. I ett första skede innebär ett positivt utslag i regel att namnbytet tillstyrks, medan övriga ansökningar f.n. avslås. Dessa avslag är inte slutgiltiga, utan ärendet tas i allmänhet upp till förnyad prövning efter en tid. Tidigare lämnades inte fullföljdshänvisning om ansökan på detta sätt avslogs i några delar och samtidigt tillstyrktes till viss del. Frågan har emellertid uppmärksammats tidigare under våren av ordföranden i rättsliga rådet och numera lämnas fullföljdshänvisning i dessa fall. När det däremot varit fråga om slutgiltiga avslag i alla delar har fullföljdshänvisning alltid lämnats.

Vice ordföranden i rättsliga rådet, rådmannen Staffan Peterson, har 1994-05-14 yttrat sig över den aktuella JO-anmälan. Socialstyrelsen ställer sig bakom och hänvisar till de uttalanden som görs i detta yttrande. Socialstyrelsen har dock en annan uppfattning när det gäller frågan om helt bifallande beslut. Vid bifall av beslut i dessa ärenden finns det inget beslut att överklaga. Socialstyrelsen anser därför att fullföljdshänvisning inte skall ges i sådana fall.

Föredraganden har per telefon inhämtat vissa kompletterande upplysningar från rättsliga rådets kansli.

*JO Norell Söderblom* anförde i beslut den 10 oktober 1994 följande.

Enligt 6 § lagen (1991:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall får talan mot Socialstyrelsens beslut enligt lagen föras hos kammarrätten. En allmän förutsättning för att talan skall kunna föras är att beslutet är sådant att det kan överklagas (22 § förvaltningslagen).

I förevarande fall tillstyrkte Socialstyrelsen namnbytet men övriga ansökningar avslogs "för närvarande". Att beslutet avslogs "för närvarande" innebar formellt inte ett uppskov med det slutliga avgörandet, t.ex. för att ytterligare överväganden erfordrades innan beslut fattades. Beslutet var ett slutligt besked i det föreliggande ärendet. Ett nytt

ställningstagande fordrade således en ny framställning från X. Såsom medgetts i remissvaret borde därför X. ha underrättats om vad som gällde rörande möjligheten att överklaga beslutet.

Det synes ha varit rättsliga rådets praxis att inte lämna den enskilde fullföljdshänvisning i en situation som den förevarande. Denna praxis har dock ändrats efter X:s påpekande. Det finns därför inte skäl för mig att göra något ytterligare uttalande i frågan.

I den fullföljdshänvisning som X. sedermera erhöll angavs felaktigt att talan mot Socialstyrelsens beslut skulle föras hos Kammarrätten i Göteborg. Handlingarna översändes efter samråd med Socialstyrelsen av Kammarrätten i Göteborg till Kammarrätten i Stockholm, som var rätt instans (se 1 § förordningen (1979:937) om kammarrätternas domkretsar m.m.). Det finns inte anledning anta annat än att den felaktiga besvärshänvisningen berott på ett förbiseende. Det är emellertid anmärkningsvärt att fråga om rätt besvärsinstans inte blivit föremål för en noggrannare kontroll. Som klaganden framhållit var det viktigt för den enskilde att saken blev känd i en så liten krets som möjligt. Den felaktiga besvärshänvisningen ökade denna krets.

## Patient lagd i bälte under frivillig vård enligt bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen. Fråga om åtgärden inneburit påtvingat kroppsligt ingrepp enligt 2 kap. 6 § regeringsformen

(Dnr 2233-1994)

### Anmälan

I en anmälan till JO anförde A.R. bl.a. att hans far tagits in på S:t Görans sjukhus där han felaktigt kvarhållits för tvångsvård samtidigt som han inte fått adekvat vård där, och att länsrätten vid sin prövning av tvångsvården anlitat en läkare utan erforderlig kompetens på området.

### Utredning

För att pröva anmälan tog jag del av sjukjournalen rörande A.R:s far och länsrättens akt i det aktuella målet. Av handlingarna framgick att fadern vid flera tillfällen intagits för vård enligt bestämmelserna i lagen om psykiatrisk tvångsvård (LPT) och att förutsättningarna för denna vård prövats av länsrätten. Vidare framgick att fadern den 30 september 1993 lagts i bälte oaktat han vid det tillfället vårdades frivilligt. Särskilt hörd häröver har chefsläkaren Sid Hedström, Centrala Stockholms sjukvårdsområde, bifogat ett av bitr. överläkaren Jan Martel upprättat yttrande med följande innehåll.

Tidigare utförd utredning i detta fall bifogas *(här utelämnad)*. Angående den specifikt önskade uppgiften om bältesläggning 1993-09-30 är det av största vikt att känna till patientens sjukdomsförlopp som bakgrund till detta. Patientens tillstånd var påtagligt fluktuerande och han hade återkommande kraftfulla aggressiva utbrott, patienten är vid dessa tillfällen mycket aggressiv och går ej att hantera på frivillig basis.

Patienten vårdas omväxlande enligt HSL respektive LPT och bedöms 1993-09-29 av dr Thalén, som bedömer att patienten ej är aggressiv eller hotfull varför vårdintyget avskrivs enligt § 27. Den 30/9 har patienten varit lugn och tagit emot sina mediciner enligt ordination, har besök av sina döttrar på eftermiddagen och då dessa lämnar avdelningen blir patienten ånyo uppvarvad och aggressiv. Ropar på sina döttrar respektive frun, bankar i väggar och försöker krossa glas i dörrarna. Således en ny episod med aggressivt och ohanterligt beteende hos denna patient, som utgör en fara för hans egen samt omgivningens hälsa. Hans destruktivitet bedöms vara av sådan art att jourhavande läkare kontaktar sin bakjour, varefter patienten läggs i bälte under ca 1 tim. Då han släpps upp ter han sig lugn och tar emot sin medicinering frivilligt. Någon tvångsmedicinering har ej krävts. Det framgår klart av journalanteckningar att medicinering endast skall ges om patienten ej motsätter sig detta.

## Den rättsliga regleringen

I 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) stadgas att varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Undantag från denna princip får enligt 2 kap. 12 § RF göras endast i de fall som anges i lag eller i annan författning, som utfärdats efter bemyndigande i lag enligt vissa i grundlagen angivna förutsättningar. Att utan samtycke bältesläggа en person är att anse som sådant kroppsligt ingrepp som anges i 2:6 RF. Straffrättsligt bedöms en sådan åtgärd som olaga frihetsberövande (4 kap. 2 § brottsbalken).

Med stöd av bestämmelserna i 19 § LPT får en patient, om det finns en omedelbar fara för att patienten allvarligt skadar sig själv eller någon annan, kortvarigt spännas fast med bälte eller liknande anordning. I 11 § föreskrivs beträffande patient som är intagen att chefsöverläkaren vid den enhet där patienten vårdas frivilligt, utan hinder av att vårdintyg inte har utfärdats, får besluta om tvångsvård (konvertering) om förutsättningarna för vård enligt LPT är uppfyllda och om patienten till följd av sin psykiska störning kan befaras komma att allvarligt skada sig själv eller någon annan.

I 24 kap. 4 § brottsbalken finns bestämmelser som innebär att den som för att avvärja fara för liv eller hälsa, rädda värdefull egendom eller av annan sådan orsak handlar i nöd, skall vara fri från ansvar om gärningen med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt måste anses försvarlig.

## Bedömning

*JO Norell Söderblom* anförde i beslut den 24 november 1994 följande vad avsåg bältesläggningen.

Vid det aktuella tillfället den 30 september 1993 vårdades A.R:s far frivilligt enligt bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen (HSL). Åtgärden att bältesläggа patienten innebar ett sådant kroppsligt ingrepp som omfattas av bestämmelserna i 2:6 RF. Bältesläggning är därför förbjuden om den inte genom bestämmelse i lag gjorts tillåtlig. För den psykiatriska vårdens del har behovet av tvångsåtgärder under vissa situationer lösts genom olika bestämmelser i LPT. Föreligger en ome-

delbar fara för att en patient allvarligt skadar sig själv eller någon annan, får således patienten enligt 19 § LPT kortvarigt spännas fast med bälte.

Av det sagda följer att bältesläggning utanför den psykiatriska tvångslagstiftningens ram inte är tillåten. Under den tid som av naturliga skäl åtgår innan en s.k. konvertering till psykiatrisk tvångsvård kommit till stånd, kan en bältesläggning under vård enligt HSL emellertid vara tillåten enligt bestämmelserna om nöd i 24 kap. 4 § brottsbalken. Nödrätten i 24:4 består till dess faran avvärjts eller annan laglig åtgärd kunnat vidtas. Vid hastigt uppkomna behov av tvångsåtgärder inom den psykiatriska vården kan därför nödrätten åberopas i avvaktan på att regelsystemet i LPT tar vid. Det åligger härvid personal som beslutar om bältesläggning eller annan tvångsåtgärd att tillse att den för konverteringen ansvarige läkaren omgående underställs denna fråga för prövning.

I utredningen har utförligt redovisats skälen för en bältesläggning. Det finns här ingen anledning att anta annat än att det förelåg förutsättningar att konvertera patienten till vård enligt LPT som medger bältesläggning i de fall som anges i 19 §. Vare sig av journalen eller svaret till JO går det emellertid att utläsa om man från sjukvårdens sida övervägt ett beslut om konvertering till LPT eller om man ens ifrågasatt de rättsliga förutsättningarna för att vid detta tillfälle tillgripa tvång under vård enligt HSL.

Av utredningen framgår att behovet av tvångsåtgärder endast kvarstod under själva bältesläggningen, dvs. cirka en timme. Därefter upphörde även de formella förutsättningarna för en konvertering till LPT-vård. Jag anser därför att man här får godta att ett beslut om konvertering aldrig kom till stånd. Det är däremot inte godtagbart att ett sådant förfarande över huvud taget aldrig inleddes. Det är en självklarhet att tvångsåtgärder inom psykiatrin endast får tillgripas när andra medel inte står till buds och att därvid även de rättsliga förutsättningarna är noga genomgångna. Jag utgår från att sjukvården här har rutiner för hur frågor som rör hastigt uppkomna behov av konverteringar skall hanteras. Det är därför förvånande att berörda läkare i remissvaret till JO över huvud taget inte berört denna fråga.

## Personal har i patientjournal fört in uppgift från vykort ställt till patienten

(Dnr 2568-1994)

### Anmälan

I en anmälan till JO anförde C.G.E. i huvudsak följande. Han hade sänt ett vykort till en patient vid den rättspsykiatriska regionvårdskliniken i Sundsvall. I ett annat sammanhang hade han fått kännedom om att personal läst vykortet och fört in innehållet i patientens journal. — Enligt C.G.E. har förfarandet kränkt medborgarnas skydd enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF).

## Utredning

Anmälan remitterades till Sundsvalls sjukhus för utredning och yttrande. Sjukhusdirektören Rune Oskarsson åberopade ett av chefsöverläkaren Erik Söderberg upprättat yttrande med följande innehåll.

Företagen utredning har klarlagt att den aktuella postförsändelsens ankomst och innehåll registrerats i berörd patients journal av föreståndaren på avdelningen.

Postförsändelse till patienter registreras normalt inte i journalhandlingar och det är av all personal utomordentligt väl känt att "granskningen av en försändelse får inte avse det skriftliga innehållet i brev eller annan skriftlig handling" (22 § LPT).

Jag betraktar det inträffade som en beklaglig, enstaka lapsus av en erfaren och etiskt medveten person.

Vidtagna åtgärder: Enskilt samtal med vederbörande avdelningsföreståndare. Diskussioner vid avdelningsföreståndarträffar och s k morgonmöten om den aktuella lagstiftningen. I pågående utbildningar diskuteras fortlöpande bland annat lagstiftning och etik kring patienters integritet.

C.G.E. har beretts tillfälle kommentera remissvaret men inte begagnat sig därav.

## Den rättsliga regleringen

I 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) stadgas att varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. Av 2 kap. 12 § RF följer emellertid att de fri- och rättigheter som avses i bl.a. 6 § får begränsas genom lag. För den psykiatriska tvångsvårdens del har en sådan begränsning införts i 22 § lagen om psykiatrisk tvångsvård (LPT). Bestämmelsen 22 § gäller enligt 8 § lagen om rättspsykiatrisk vård (LRV) även för den som vårdas enligt LRV och innebär att chefsöverläkaren får besluta att försändelser till en patient får undersökas för kontroll av att de inte innehåller narkotika och liknande. Granskningen får emellertid inte avse det skriftliga innehållet i brev eller annan skriftlig handling.

## Bedömning

*JO Norell Söderblom* anförde i sitt beslut i ärendet den 23 februari 1995 följande.

Skyddet i 2:6 RF avser brev eller annan förtrolig försändelse. Även meddelanden i en öppen försändelse som vykort omfattas i princip av detta skydd. Bestämmelsen i 22 § LPT innebär emellertid ett direkt förbud för personalen att ta del av någon form av meddelande till patienten.

Skyddet för meddelanden som överförs i en öppen försändelse som ett vykort blir av naturliga skäl begränsat. För att över huvud taget kunna vidarebefordra försändelsen till rätt mottagare måste personal på sjukhuset läsa av adressatens namn. Det ligger då nära till hands att

vederbörande även utan särskild avsikt råkar ta del av meddelandet. Det får också förutsättas att meddelanden av mer förtroligt innehåll inte förmedlas i öppen försändelse som vykort.

Av utredningen framgår att personal vid den rättspsykiatriska regionvårdskliniken i Sundsvall tagit del av innehållet i ett vykort ställt till en patient och fört in meddelandet i journalen rörande patienten. Förfarandet står således i direkt strid mot bestämmelsen i 22 § LPT.

Med hänsyn till sjukhusledningens klara ställningstagande i frågan liksom uppgiftens karaktär och då det här rört sig om en engångsföreteelse, låter jag det bero med den kritik som ligger i det sagda.

## Kritik mot Socialstyrelsen för underlåtenhet att redovisa de skäl som föranlett styrelsens ändrade beslut vari kritiken mot bl.a. läkare i ett tillsynsärende mildrats

(Dnr 4206-1994)

### Bakgrund

Den 2 juni 1994 inkom till JO för kännedom en kopia av ett av Socialstyrelsen, regionala tillsynsenheten i Jönköping, den 1 juni 1994 fattat beslut rörande omhändertagandet av en fyraårig flyktingflicka. I beslutet riktades kritik i olika avseenden mot personal inom hälso- och sjukvården. Under rubriken Socialstyrelsens bedömning och beslut anförde Socialstyrelsen sammanfattningsvis följande.

Socialstyrelsen kan sammanfatta sin kritik i följande punkter:

- Rent allmänt har det inte funnits ett samlat grepp för denna flickas situation ur medicinsk synpunkt under tiden oktober 1992 till februari 1993. Enskilda utredningar och bedömningar har gjorts till synes adekvat. Här lägger Socialstyrelsen ett särskilt ansvar på sjukvårdspersonalen på flyktingförläggningen, eftersom man där ofta hade kontakt med flickan och såg att hon inte mådde väl borde man på ett bättre sätt ha gjort den offentliga sjukvårdshuvudmannen uppmärksam på flickans situation.
- Den patientansvarige läkaren vid ögonkliniken har tillsammans med röntgenklinikens läkare haft svårigheter att rätt tolka utförd datortomografi avseende vänster öga i februari 1993. Den patientansvarige ögonläkaren samrådde inte inom kliniken med sina kollegor om fallet under tiden oktober 1992 till februari 1993. I efterhand har man konstaterat att det fanns tecken som skulle ha kunnat ge misstanke om malignitet men det var svårbedömt. Ansvaret låg dock kvar på den patientansvarige läkaren som inte följde upp flickans tillstånd under våren 1993 på ett till synes adekvat sätt. Ögonkliniken har efter det inträffade påtagligt förbättrat möjligheterna för interna diskussioner och samråd med andra kliniker.
- Varken sjukvårdspersonalen vid flyktingförläggningen eller den patientansvarige läkaren vid ögonkliniken har sökt förstå familjens oro och ängslan över att det kunde vara något annat som man inte hittade vid undersökningarna i början av 1993 som förorsakade flickans försämrade hälsotillstånd. Bemötandet mot fadern från flyktingförläggningens sjukvårdspersonal har varit hårt och okänsligt. Det intyg som skrevs av läkaren på förläggningen talar för en

okänslighet, särskilt som Socialstyrelsen konstaterar att man hade ett flertal signaler på att flickan rent allmänt inte mått bra; alltså inte bara ögonsymtomet. Vidare måste konstateras att flickan kom in sent till ögonkliniken och att det är rimligt att sjukvårdspersonalen på flyktingförläggningen måste ha noterat försämringen under tiden mars till maj 1993.

- Intyget skrivet av läkaren vid flyktingförläggningen har formella brister och det finns ingen urskuldan för att det skrevs på det sätt som skedde. Av intyget framgår inte vem som har begärt det, vad det skulle användas till samt inte tydligt nog vad slutsatserna i intyget grundade sig på (egna och/eller andras undersökningar och när dessa eventuellt var utförda).

Socialstyrelsen avslutar ärendet med dessa påpekanden. Ärendet är anmält till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd som kommer att pröva eventuell disciplinpåföljd.

Ärendet kommer att tillföras Socialstyrelsens riksdatabas.

Beslutet i detta ärende har fattats av medicinalråd Claes Tollin. Avdelningsdirektör Johan Östenson-Rogemark och byrådirektör Ann-Kristin Kvist har deltagit i beslutet.

Jag fann för egen del inte skäl vidta någon åtgärd med anledning av beslutet utan avskrev ärendet.

Den 22 november 1994 inkom ett nytt beslut i samma ärende. Det var dagtecknat den 18 november 1994 och det angavs "Ändrat beslut 94-06-01". I motsvarande avsnitt anfördes följande.

Socialstyrelsen kan sammanfatta sin kritik och sina kommentarer i följande punkter:

- Det har inte funnits ett samlat grepp avseende flickans situation från medicinsk synpunkt under tiden oktober 1992—februari 1993. Enskilda utredningar och bedömningar har gjorts till synes adekvat. Sjukvårdspersonalen på flyktingförläggningen och på ögon- och barnmedicinska klinikerna vid länssjukhuset i Kalmar borde på ett bättre sätt ha tagit ansvar för flickans vård och behandling. Det kan emellertid konstateras att ögon- och barnmedicinska klinikerna med anledning av det inträffade numera förbättrat arbetet med att höja vårdkvaliteten i oklara fall genom att tillgodogöra sig sjukhusets alla resurser. Därigenom undviker man förhoppningsvis sådana avbrott i vårdkedjan som förekommit i detta fall.
- Den patientansvarige läkaren vid ögonkliniken har tillsammans med röntgenklinikens läkare haft svårigheter att rätt tolka utförd datortomografi avseende vänster öga i februari 1993. Den patientansvarige ögonläkaren samrådde inte inom kliniken med sina kollegor om fallet under tiden oktober 1992 till februari 1993. I efterhand har man konstaterat att det fanns tecken som skulle ha kunnat ge misstanke om malignitet men det var svårbedömt och den aktuella tumörtypen sällsynt och svårdiagnostiserad. Utredningen ger därför inte stöd för att den patientansvarige ögonläkaren handlat felaktigt eller försumligt.
- Det intyg som läkaren vid flyktingförläggningen skrev medförde att relationerna till flickans far kom att försämras. Intyget har dessutom formella brister. Av intyget framgår inte vem som har begärt det, vad det skulle användas till samt inte tydligt nog vad slutsatserna i intyget grundade sig på (egna och/eller andras undersökningar och när dessa eventuellt var utförda). Socialstyrelsen nöjer sig med detta påpekande.

Socialstyrelsen avslutar härmed ärendet. Anmälan har av anhöriga ingivits till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd som kommer att pröva eventuell disciplinpåföljd.

Beslutet har ändrats efter samråd med överdirektör Olof Edhag.

Beslut i detta ärende har fattats av medicinalrådet Claes Tollin. Avdelningsdirektör Johan Östenson-Rogemark och byrådirektör Ann-Kristin Kvist har deltagit i beslutet.

## Utredning

Jag beslöt att inhämta yttrande i saken från Socialstyrelsen avseende skälen till att den ändrade bedömningen ej angivits i beslutet. I yttrande den 20 december 1994 anförde Socialstyrelsen.

Socialstyrelsens beslut den 1 juni 1994 medförde ett antal skrivelser till styrelsen, i vilka man begärde att ansvarsfördelningen mellan hälso- och sjukvårdspersonalen vid flyktingförläggningen och läkarna vid barnmedicinska kliniken och ögonkliniken vid länssjukhuset i Kalmar borde omprövas.

Socialstyrelsen besökte i anledning härav länssjukhuset i Kalmar den 15 september 1994. Vid sammanträdet deltog bl.a. chefläkaren samt chefsöverläkarna vid barnmedicinska kliniken, ögonkliniken och infektionskliniken.

Sedan ärendet ånyo gåtts igenom kunde Socialstyrelsen konstatera att ett alltför stort ansvar lagts på läkaren vid flyktingförläggningen. Styrelsen fann därför anledning att ändra sin bedömning. Ändringen berodde således på att redan konstaterade omständigheter efter ytterligare prövning kom att värderas annorlunda. Någon anledning att i det nya beslutet särskilt ange att styrelsen ändrat uppfattning fanns knappast.

Socialstyrelsens akter i berörda ärenden har funnits tillgängliga på ombudsmannaexpeditionen. Av handlingarna framgår i huvudsak följande. Sedan Socialstyrelsen meddelat sitt beslut den 1 juni 1994, skrev chefsöverläkarkollegiet vid Länssjukhuset i Kalmar till överdirektören Olof Edhag. Läkarna ansåg att alltför stort ansvar lagts på läkaren vid flyktingförläggningen och riktade kritik mot bl.a. Socialstyrelsen för själva utredningen. Läkarna återkom därefter den 2 januari 1995 till Socialstyrelsen och framhöll att man ansåg att "Socialstyrelsens utredning av fallet ej varit präglad av den objektivitet som vi förväntar oss av vår tillsynsmyndighet". Man har också påtalat att tre läkare har fällts av Läkarförbundets förtroendenämnd för det sätt på vilka de utan saklig grund agerat i massmedia. Vidare har Kalmar Läns Läkareförening genom sin ordförande Lars Ahlgren skrivit till Olof Edhag och kritiserat beslutet. I ett senare brev till Olof Edhag beklagade Lars Ahlgren bemötandet från Claes Tollins sida och hänvisade till Olof Edhags löfte om Socialstyrelsens ändrade ställningstagande. En tf. överläkare i Uppsala hade också skrivit till Olof Edhag och framfört kritik mot beslutet den 1 juni 1994. Kritiken har bl.a. bestått i att Socialstyrelsen tagit intryck av uttalanden tre läkare i Linköping — vilka sedermera kritiserats av Läkarförbundet — gjort rörande brister i vården på flyktingförläggningen. Skrivelserna resulterade bl.a. i att Olof Edhag och Claes Tollin besökte länssjukhuset för diskussioner med läkarkåren. Slutligen har även den i beslutet kritiserade läkaren

vänt sig till Olof Edhag med anledning av Socialstyrelsens ändrade beslut. Läkaren hänvisade till ett utlåtande från Sveriges Läkarförbunds Ansvarsråd ställt till HSAN enligt vilket det tillgängliga materialet *(bl.a. Socialstyrelsens beslut 1994-06-01)* inte styrker de framförda anklagelserna och att det enligt rådet inte finns godtagbara skäl till klander mot läkarens yrkesutövning. Enligt läkaren borde detta förhållande ha angivits i det ändrade beslutet som meddelades i samråd med Olof Edhag.

## Bedömning

*JO Norell Söderblom* anförde vid ärendets avgörande den 8 mars 1995 följande.

Jag vill inledningsvis framhålla att jag för egen del inte haft anledning att pröva de sakliga bedömningarna Socialstyrelsen gjort i detta ärende utan endast granskat den formella handläggningen av ärendet.

Förvaltningsmyndigheter har i sin verksamhet bl.a. att iaktta regeringsformens bud i 1 kap. 9 § om saklighet och opartiskhet och att följa bestämmelserna i förvaltningslagen (FL, 1986:223). I ärendet aktualiseras bl.a. frågor om skyldigheten att motivera ett beslut och om rätten att ändra ett redan fattat beslut.

Skyldigheten för myndigheter att motivera ett beslut är enligt 20 § FL begränsad till beslut som rör myndighetsutövning mot enskild. Härifrån ges vissa undantag. Med myndighetsutövning förstås utövning av befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande.

Ett beslut av en förvaltningsmyndighet kan som regel ändras när skäl därtill föreligger. Har nya, vid beslutstillfället okända omständigheter framkommit som påverkar bedömningen, skall myndigheten självklart pröva huruvida dessa omständigheter skall föranleda ett ändrat ställningstagande. Likaså skall en förvaltningsmyndighet ompröva sitt beslut även i de fall inga nya omständigheter framkommit, men där myndigheten kommit fram till att befintligt underlag har feltolkats i något väsentligt avseende.

Socialstyrelsens beslut i ett tillsynsärende kan inte överklagas. Den som är berörd av beslutet kan således inte få saken prövad i högre instans. Skälet härtill står bl.a. att finna i att Socialstyrelsens beslut saknar rättsverkan mot den enskilde. Beslutet har emellertid direkt betydelse för den prövning av läkarnas åtgärder som nu pågår i Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN). Att HSAN prövade saken var känt för Socialstyrelsen redan när det första beslutet gavs. Det finns grundad anledning anta att anmälaren vid sin talan i HSAN åberopar Socialstyrelsens beslut och att HSAN vid sin prövning beaktar tillsynsmyndighetens bedömningar rörande den anmälda personalens yrkesutövning.

Ett beslut av en tillsynsmyndighet vari man riktar kritik i något avseende blir naturligtvis verkningslöst om inte myndigheten närmare motiverar sitt ställningstagande. Socialstyrelsen har också i detta ärende i besluten redogjort för de bedömningar som lagts till grund för

såväl det första som det ändrade beslutet. Slutsatserna skiljer sig emellertid och Socialstyrelsen har utan att ange skälen härtill i det senare beslutet väsentligt tonat ner den kritik som riktats mot vissa befattningshavare.

Socialstyrelsen har således inte redogjort för vad som föranlett detta ändrade ställningstagande. Detta måste ses som en allvarlig brist. Av handlingarna i Socialstyrelsens akter framgår att läkare varit i kontakt med Socialstyrelsens verksledning med anledning av styrelsens första beslut och därvid framfört synpunkter om att beslutet varit alltför hårt i sin bedömning av vissa läkares ansvar. Från Socialstyrelsens sida har därefter fortsatt utredning ägt rum, bl.a. genom besök i Kalmar. Massmedierna har bevakat händelserna som således har kommit till allmän kännedom.

Det ändrade ställningstagandet kan som beslutet utformats ge allmänheten uppfattningen att läkare och andra som är missnöjda med beslut meddelade av Socialstyrelsens regionala tillsynsenheter skulle kunna vända sig till verksledningen för en omprövning. Det förtjänar här understrykas att beslutet från den 1 juni 1994 fattats av Socialstyrelsen i behörig ordning. Det finns således ingen högre instans inom Socialstyrelsen som kan överpröva ett sådant beslut. Genom att Olof Edhag medverkat i det ändrade beslutet kan misstankar uppstå om att verksledningen velat gå in och ändra ett beslut som väckt kritik i olika läkarkretsar. Det hade därför varit påkallat att Socialstyrelsen i sitt ändrade beslut även noggrant redovisat skälen till styrelsens reviderade uppfattning och anledningen till Olof Edhags medverkan i handläggningen. Med en sådan redovisning hade Socialstyrelsen kunnat undanröja alla misstankar om att beslutet skulle ha grundats på otillbörlig hänsyn eller i övrigt inte tillkommit på ett korrekt sätt.

Med den kritik som ligger i gjorda uttalanden avslutas ärendet.

# Socialförsäkring

## Fråga om partsinsyn hos försäkringskassa när försäkrad begärt att få del av handlingar han tidigare kommunicerats

(Dnr 1600-1993)

.S. klagade på att Stockholms läns allmänna försäkringskassa bl.a. hade underlåtit att tillställa honom handlingar som han begärt i brev till kassan. Kassan hade också fattat sitt beslut utan att kommunicera samtliga handlingar med honom.

Ärendet remitterades till försäkringskassan för yttrande. I remissvaret hänvisade kassan till en redogörelse för ärendet av lokalkontoret Lidingö. B.S. kommenterade remissvaret.

Vid ärendets avgörande i beslut den 14 december 1994 anförde *JO Jan Pennlöv* bl.a. följande.

### Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, 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.

I 13 § stadgas att den som önskar ta del av allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia; begäran att få avskrift eller kopia skall behandlas skyndsamt. Även om sökanden tidigare erhållit en avskrift eller kopia av viss handling, kan inte myndigheten med hänvisning härtill underlåta att på hans begäran göra en ny avskrift etc. av samma handling, så länge han är villig att betala avgift för detta. Sökanden har valfrihet; han kan hävda rätten att mot avgift utbekomma en handling i avskrift eller kopia, även om myndigheten erbjudit honom att taga del av handlingen på stället. (Alf Bohlin, Allmänna handlingar, 1988, s. 261.)

### Bedömning

B.S. har i telefonsamtal med försäkringskassan den 19 februari 1993 begärt att få allt underlag som låg till grund för försäkringskassans beslut. Detta har endast föranlett kassan att till B.S. översända ett brev vari man meddelar honom att alla handlingar tidigare översänts till honom. B.S. har därefter i brev till kassan återigen begärt att få samtliga handlingar. Kassan har då enbart översänt ett utdrag ur socialförsäkringsnämndens protokoll till B.S. Först när B.S. i ett ytter-

ligare brev upprepat sin begäran översänder kassan, efter att i första hand ha försökt förmå B.S. att ta del av handlingarna på lokalkontoret, samtliga handlingar i ärendet till B.S.

Att den som är part i ett ärende hos en myndighet har rätt till insyn i utredningsmaterialet framgår av bestämmelsen om partsinsyn i 16 § förvaltningslagen (1986:223). Regeln om partsinsyn utgör ett komplement till tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar. Genom bestämmelsen om partsinsyn tillförsäkras parten en rätt att få tillgång till handlingarna i sitt ärende. Parten kan därigenom bevaka sina intressen i ärendet och också kontrollera hur myndigheten handlägger hans ärende. Därutöver finns i 17 § förvaltningslagen bestämmelser om myndighetens skyldighet att före avgörandet av ett ärende kommunicera utredningsmaterialet med parten. Denna kommuniceringsskyldighet får dock inte förväxlas med en begäran från part om att få ta del av handlingarna i sitt ärende. En sådan begäran kan inte avslås med motivering att parten tidigare kommunicerats utredningsmaterialet utan skall mot bakgrund av stadgandet i 16 § förvaltningslagen handläggas i enlighet med tryckfrihetsförordningens bestämmelser.

Försäkringskassan borde därför redan i anledning av B.S:s första begäran ha översänt kopior av de handlingar han begärde. Det är således inte korrekt att, som försäkringskassan gjort i detta fall, enbart hänvisa till att man tidigare översänt materialet. Möjligheten finns alltid att den försäkrade inte har kvar de tidigare utsända handlingarna. Partsinsynen innebär emellertid endast en rätt att ta del av materialet på plats hos myndigheten. Om parten i stället önskar kopior av handlingarna kan försäkringskassan naturligtvis ta ut avgift för dessa (se JO 1988/89 s. 242).

Försäkringskassan kan inte undgå kritik för sin handläggning av B.S:s begäran om att få ta del av samtliga handlingar i sitt ärende. Någon åtgärd utöver denna kritik finner jag dock inte påkallad, då jag förutsätter att kassan informerar sin personal om tryckfrihetsförordningens och förvaltningslagens bestämmelser i nu berört avseende. Jag finner emellertid anledning att uppmärksamma Riksförsäkringsverket på vad som förevarit. Jag skickar därför en kopia av detta beslut till verket.

## Försäkringskassa har — i ärende om avregistrering från kassan — uppfattat den försäkrades moder som ombud. Kassan har därför inte kommunicerat av modern lämnade uppgifter med den försäkrade

(Dnr 1383-1994)

I en anmälan till JO klagade M.L. på att försäkringskassan avfört henne från sitt register över inskrivna försäkrade på grund av påstådd avflyttning till Italien. Hon ansåg att hon felaktigt blivit avregistrerad och att hon inte informerats eller getts tillfälle att yttra sig i frågan före kassans beslut i ärendet. Hon ifrågasatte också kassans handläggning av ärendet efter det att hon begärt rättelse av det aktuella beslutet. Vidare

åberopade hon JO:s beslut den 3 mars 1994, dnr 2384-1993. Hon uttryckte också missnöje med det bemötande hon fått vid sina kontakter med försäkringskassans personal i anledning av det inträffade. Till anmälan har fogats kopior av försäkringskassans beslut och omprövningsbeslut den 16 september 1993 respektive den 25 februari 1994, ett personbevis, en skrift till kassan samt en överklagandeskrift till länsrätten.

Ärendet remitterades till Stockholms läns allmänna försäkringskassa för yttrande. I remissvaret anförde försäkringskassan bl.a. följande.

— — —

Av till klagomålen bifogade handlingar framgår i överklagandet till länsrätten att M.L:s mor *å hennes vägnar* tagit kontakt med försäkringskassan för att få vissa uppgifter och att hon vid det tillfället lämnade uppgifter rörande M.L:s utlandsvistelse.

Enligt *moderns* uppgifter (anteckning i akten), lämnade per telefon den 15 september 1993, hade M.L. varit i Italien och arbetat från och till i fyra år. Hon hade inte uppehållstillstånd eller arbetstillstånd där. Modern uppgav också att M.L. varit i Sverige en vecka i augusti. Dessförinnan var hon hemma en månad mars/april. Innan dess var hon hemma lite i oktober 1992. Modern visste inte när hon skulle komma hem nästa gång. Modern meddelades enligt samma anteckning vid telefonsamtalet att M.L. skulle bli avregistrerad.

M.L. uppger att hon varit i kontakt med försäkringskassan för att få allmänna upplysningar. Sådana kontakter journalförs inte. Enligt uppgifterna ovan borde kontakten ha tagits i augusti 1993, då M.L. var hemma.

Av anteckningen i journalen framgår emellertid, att modern var i kontakt med försäkringskassan den 15 september 1993. Försäkringskassans beslut är daterat den 16 september 1993. Beslutet fattades på grundval av de av modern lämnade uppgifterna.

Eftersom modern ringde för dotterns räkning, har försäkringskassan uppfattat henne som ombud för sin dotter. Försäkringskassans beslut är grundat enbart på de av modern/ombudet lämnade uppgifterna. Information från annat håll har inte legat till grund för beslutet. Det har därför inte förelegat formella skäl för kommunicering enligt 17 § förvaltningslagen. Uppgiften att utebliven deklaration för 1992 har legat till grund för försäkringskassans beslut förnekas bestämt.

— — —

M.L. kommenterade remissvaret.

*JO Pennlöv* uttalade i sitt den 27 februari 1995 meddelade beslut — såvitt nu är av intresse — följande.

Inledningsvis vill jag framhålla att jag inte uttalar mig i själva sakfrågan i det aktuella ärendet, dvs. om M.L. skall vara inskriven hos försäkringskassan eller inte. Den som inte är nöjd med försäkringskassans beslut är således hänvisad att begära omprövning eller överklaga beslutet. Av utredningen framgår också att ärendet har överklagats till länsrätten. Min granskning av ärendet har därför inriktats på försäkringskassans tillämpning av gällande förfaranderegler.

Enligt 17 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) får ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild i princip inte avgöras utan att den som är part har underrättats om vad som tillförts

ärendet av någon annan än honom själv och beretts tillfälle att yttra sig över detta. Denna s.k. kommunikationsskyldighet består således av två led, dels skall parten underrättas om utredningsmaterialet, dels få tillfälle att yttra sig över det. I paragrafens andra stycke anges vissa undantag från kommunikationsskyldigheten. Dessa undantag är dock inte av intresse i detta ärende.

Såsom jag framhållit i bl.a. mitt tidigare beslut den 3 mars 1994 (dnr 2384-1993) utgör denna regel om myndigheternas kommunikationsplikt en viktig garanti för den enskildes rättssäkerhet. Att den enskilde bereds tillfälle att yttra sig över utredningsmaterialet och bemöta eventuella felaktiga faktauppgifter kan förhindra felbedömningar och förhastade beslut från myndigheternas sida. Det är således grundläggande att myndighetens avgörande i ett ärende grundas endast på material som parten beretts tillfälle att ta del av och yttra sig över.

Av utredningen framgår att försäkringskassan uppfattat M.L:s mor som ombud för henne, eftersom modern kontaktat kassan för dotterns räkning. Försäkringskassan har också uppgett att man grundat sitt beslut om avregistrering av M.L. enbart på av modern lämnade uppgifter. Med hänsyn härtill anser kassan att det inte förelegat formella skäl att kommunicera uppgifterna med M.L. innan kassan fattade beslut i ärendet. Något försök från kassans sida att kontrollera att modern verkligen hade behörighet att företräda M.L. har emellertid inte gjorts. Att vidta en för den försäkrade så ingripande åtgärd som att avregistrera henne utan att dessförinnan kontrollera om uppgifterna som legat till grund för beslutet varit korrekta och att modern/uppgiftslämnaren haft behörighet att agera som ombud för henne framstår enligt min mening som synnerligen anmärkningsvärt. Jag finner det också i högsta grad betänkligt att i en sådan viktig fråga som den förevarande underlåta att vidta någon form av ytterligare utredning och endast basera sitt beslut på muntliga uppgifter från tredje man. I förevarande fall har det enligt min mening ålegat försäkringskassan — för det fall kassan uppfattat modern som ombud för M.L. — att tillse att hon gett in fullmakt i original till kassan för att styrka sin behörighet som ombud innan kassan låtit hennes uppgifter ligga till grund för sitt beslut om avregistrering. Detta har dessutom varit en förutsättning för att kassan skulle kunna underlåta att kommunicera ifrågavarande uppgifter med den försäkrade innan kassan meddelat sitt beslut i ärendet.

I förevarande fall har således uppgifter rörande M.L. som lämnats muntligen per telefon av hennes mor — som inte på något sätt styrkt sin behörighet att som ombud företräda dottern — föranlett försäkringskassan att ifrågasätta hennes rätt att vara inskriven hos kassan. Dessa uppgifter har också ensamt legat till grund för myndighetens bedömning av frågan om hennes rätt till fortsatt inskrivning hos försäkringskassan. Det har vid sådana förhållanden ålegat försäkringskassan att innan ärendet avgjordes låta M.L. få del av ifrågavarande uppgifter och möjlighet att yttra sig över desamma. Försäkringskassan kan inte undgå allvarlig kritik för sin underlåtenhet i nämnda avseende.

Av försäkringskassans yttrande hit framgår också att kassan inte insett att ärendet handlagts felaktigt, vilket jag ser allvarligt på. Någon åtgärd utöver lämnad kritik finner jag emellertid inte påkallad, eftersom jag förutsätter att information om vad jag nu anfört på lämpligt sätt förs ut till lokalkontoren så att ett upprepande kan förhindras.

Vad sedan gäller utformningen av försäkringskassans beslut den 16 september 1993 om avregistrering så har i beslutet bl.a. uppgetts att kassan efter utredning funnit att vissa förhållanden medför att den försäkrade skall avregistreras. Någon specifikation vad nämnda utredning består av lämnas däremot inte. Detta förhållande framstår som något märkligt mot bakgrund av att utredningsmaterialet inte tidigare kommunicerats med den försäkrade.

## Försäkringskassa har underlåtit att ta ställning till försäkrads rätt till sjukpenning på grundval av sjukintyg avseende nya sjukperioder

(Dnr 1080-1993)

Av ett av *JO Pennlöv* den 30 november 1994 meddelat beslut framgår bl.a. följande.

Ö.N. var sedan januari 1990 helt sjukskriven. Gotlands läns allmänna försäkringskassa, lokalkontoret Visby, beslutade den 4 april 1991 att dra in hans sjukpenning fr.o.m. den 8 samma månad, då kassan bedömde att hans arbetsförmåga — trots fortsatt sjukskrivning — inte var nedsatt till minst en fjärdedel. Beslutet överklagades efter kassans omprövning till länsrätten och kammarrätten. Kammarrätten fann i dom den 9 november 1992 att Ö.N. varit berättigad till hel sjukpenning även efter den 7 april 1991 och återförvisade därför målet till kassan för erforderlig handläggning. Kassan utbetalade härefter sjukpenning avseende med läkarintyg styrkta sjukskrivningsperioder efter detta datum, dvs. 1991-04-01—1991-05-31 samt 1991-08-01—1991-08-31. Utbetalning har även skett för tiden mellan dessa perioder, då kassan hade kännedom om att läkarintyg också funnits för denna period men att dessa på grund av beslutet den 4 april 1991 att inte betala ut sjukpenning återsänts till den försäkrade.

Ö.N. avled den 29 mars 1992 och hans talan fullföljdes därefter av dödsboet, som bl.a. begärde att kassan skulle betala ut sjukpenning fram till dödsdatum.

I en anmälan till JO klagade J.O.N., som ombud för Ö.N:s dödsbo enligt fullmakt, bl.a. på att försäkringskassan slarvat bort insända läkarintyg.

Ärendet remitterades till försäkringskassan för utredning och yttrande. I remissvar den 14 maj 1993 redogjorde kassan för dels bakgrunden till och sin handläggning av sjukpenningärendet, dels sina kontakter med Ö.N:s dödsbo och därmed sammanhängande åtgärder samt anförde — såvitt här är av intresse — bl.a. följande.

## Normal rutin angående beslut om ersättningsperiod

Särskild information eller beslut lämnas inte beträffande skälen till att sjukpenning utbetalas t.o.m. viss tid. Utbetalningskvittot anses vara tillräcklig information ang. periodens omfattning. Det här ärendet kan dock inte uppfattas som ett sådant vanligt utbetalningsärende varför utbetalningen i dec. 1991 även borde ha innefattat ett skriftligt beslut angående utbetalningsperioder och motivering till kassans beslut att inte betala sjukpenning fram till den dag Ö.N. avled. Det beslut som kassan 1993-01-20 meddelade dödsboet borde ha innefattat dessa skäl.

## Kammarrättens dom ang. utbetalning

Dödsboet ber kassan rätta sig efter domen i kammarrätten och menar sannolikt med detta att utbetalning skall ske t.o.m. dödsdatum. Kammarrättens dom klargör dock inte tidsomfattningen utan endast att kassan saknat underlag för indragning av sjukpenning och återförvisat ärendet till kassan för erforderlig handläggning. Kammarrätten klargör i domen att Ö.N. haft rätt till hel sjukpenning även för tid efter den 7 april 1991. Kassan har därvid tillämpat den gängse praxis att utbetalningen sker om det finns styrkta sjukskrivningsperioder efter detta datum. Kassan har dock även gjort en medicinsk prövning utifrån dödsattest för att utröna huruvida detta kan utgöra grund för utbetalning av sjukpenning för perioder som inte är styrkta med läkarintyg. Försäkringskassans förtroendeläkare har bedömt utifrån dödsattesten i fråga att arbetsförmågan inte är nedsatt till den grad som berättigar till sjukpenning.

## Sjukpenning efter den 31 aug. 1991

Dödsboet menar också i sin skrivelse att Ö.N. varit sjukskriven även efter den 31 aug. 1991 och att det bevisligen finns läkarintyg avseende tiden hos försäkringskassan. För tid efter den 31 aug. 1991 har dock försäkringskassan i Visby endast kännedom om läkarintyg avseende sjukperiod 1991-12-01—1992-01-31. Intyget har dock p.g.a. ändrad kassatillhörighet översänts till Sundsvalls försäkringskassa för åtgärd. För tid mellan 1991-08-31 och 1991-11-30 saknades på lokalkontoret läkarintyg/medicinskt underlag för utbetalning av ytterligare sjukpenning.

Det finns anledning att lämna kritik över försäkringskassans hantering med inkomna läkarintyg efter det att kassan indragit sjukpenningen under våren 1991, samt i samband med byte av kassatillhörighet. I normalfallet påförs inkomna läkarintyg på ett s.k. sjukkort. En kopia av läkarintyget förvaras även i sjukkortet.

Vid situationer när det saknas pågående sjukfall på försäkringskassan sker inte detta utan läkarintygen returneras till den försäkrade alternativt vidarebefordras till det nya lokalkontoret — i det senare fallet med särskild missivskrivelse vars kopia förvaras i särskild korrespondenspärm. I stället borde notering om hanteringen med läkarintygen ha förts i löpande journaler i sjukkortet, oaktat att sjukfallet var avslutat.

Vid genomgång av aktuellt sjukkort saknas för aktuell tid sådana journaler i sjukkortet. Detta kan därför mycket sannolikt ha bidragit till att lokalkontoret "missat" utbetalning för en sjukskrivningsperiod efter den 31 aug. 1991. Tilläggsutbetalning avseende tiden 1991-09-01—1991-10-31 kommer att ske omgående.

En rutin om löpande journalanteckningar har införts under våren 1993 även beträffande löpande sjukpenningutbetalningar. Det finns anledning att ytterligare påtala vikten av att journalföra handlingar även om det inte finns pågående utbetalningsärende.

Genom förfaringssättet att återsända läkarintygen utan prövning av rätten till sjukpenning med anledning av de nya intygen fick Ö.N. inte möjlighet att överklaga de beslut som kassan de facto hade fattat. De insända intygen skulle ha uppfattats som sjukanmälan och sjukpenningrätten prövats.

### Årsskiftesrutin

Det är en normalt förekommande rutin att vid årsskifte översända samtliga handlingar i ett försäkringsärende till det försäkringskassekontor som den försäkrade skall tillhöra fr.o.m. det nya året. Vid tidpunkten för ändrad kassatillhörighet — årsskiftet 91/92 — hade sjukpenningen dragits in tidigare under året 91 och något pågående ersättningsfall fanns inte på lokalkontoret i Visby. Den försäkrades rätt till sjukpenning med anledning av dennes sjukskrivning i december 1991 t.o.m. januari 1992 skulle därför avgöras av den nya kassan.

J.O.N. kommenterade remissvaret.

I beslutets bedömningsdel anförde *JO Pennlöv* —såvitt här är av intresse — följande.

### Försäkringskassans handläggning av insända läkarintyg

Genom utredningen har framkommit att försäkringskassan den 4 april 1991 fattat beslut att fr.o.m. den 8 samma månad innehålla Ö.N:s sjukpenning. Ö.N. har härefter kommit in med nya läkarintyg till kassan avseende sjukperioder efter nämnda tidpunkt. Dessa läkarintyg har emellertid inte föranlett någon annan åtgärd från kassans sida än att man återsänt desamma till den försäkrade.

I likhet med vad kassan gett uttryck för i remissvaret anser jag att de aktuella läkarintygen borde ha uppfattats som nya sjukanmälningar och att kassan således haft att ta ställning till hans rätt till sjukpenning i anledning av de insända intygen. Genom att inte pröva Ö.N:s rätt till sjukpenning mot bakgrund av läkarintygen har kassan således i realiteten fattat ett för den försäkrade negativt beslut och därefter underlåtit att underrätta honom om detta och härigenom även fråntagit honom rätten att få sjukpenningindragningen överprövad. Vad som förekommit är inte godtagbart och det finns därför anledning att rikta allvarlig kritik mot försäkringskassans handläggning i denna del. Då jag utgår från att försäkringskassan ser över sina handläggningsrutiner — i synnerhet vad gäller hanteringen av inkomna läkarintyg — och vidtar de åtgärder som krävs för att undvika att det inträffade upprepas låter jag det stanna vid det kritiska uttalande jag nu gjort.

Vad gäller J.O.N:s påstående att försäkringskassan har slarvat bort insända läkarintyg har kassan i remissvaret uppgett dels att läkarintygen returnerats till den försäkrade, dels — på grund av ändrad kassatillhörighet — översänts till det nya lokalkontoret. Vidare har kassan anfört att bristande journalföring av insända läkarintyg sannolikt kan ha bidragit till att kassan inte gjort någon utbetalning för en sjukskrivningsperiod. Det har således genom företagen utredning inte helt kunnat klarläggas i vilken utsträckning läkarintyg förkommit i sam-

band med kassans hantering av ärendet. Det är uppenbart att kassans sätt att hantera ingivna handlingar flagrant strider mot gällande rätt och förtjänar allvarlig kritik.

Jag vill också mot bakgrund av vad som framkommit om kassans bristande journalanteckningar i ärendet inskärpa vikten av att inkomna handlingar och vidtagna åtgärder m.m. dokumenteras i akten eller på annat sätt.

## Försäkringskassa har, sedan beslutsförslag kommunicerats, dröjt med att fatta beslut i saken. Även fråga om tidpunkt för indragning av sjukpenning

(Dnr 2987-1993)

I en anmälan klagade N.B. på Kalmar läns allmänna försäkringskassa, lokalkontoret Västervik, filialkontoret Gamleby, för att kassan, utan att ha underrättat honom innan, drog in hans sjukpenning genom ett beslut den 6 april 1992. Han uppgav att han varit sjukskriven sedan maj 1990 och att kassan aldrig diskuterat någon indragning av sjukpenning vare sig med honom eller hans behandlande läkare.

Anmälan remitterades till Kalmar läns allmänna försäkringskassa för yttrande.

Kassan anförde följande.

I skrivelse 1992-02-03 har N.B. underrättats om att Försäkringskassan övervägde att fr o m 1992-02-03 inte längre betala ut sjukpenning. N.B. gavs möjlighet att lämna synpunkter inom 14 dagar. Av skrivelsen framgick vidare att sjukpenning inte skulle utbetalas i avvaktan på att N.B. kontaktade kassan. Skrivelsen är noterad i journal.

N.B. hörde inte av sig inom angiven tid. Något definitivt beslut om indragning fattades dock inte omedelbart och sjukpenningen innehölls inte heller i avvaktan på ett definitivt beslut. Anledningen härtill uppger Bo Johansson vid kontoret i Gamleby vara: "P.g.a. en hög arbetsbelastning vid lokalkontoret och p.g.a. omständigheterna av att en indragning av sjukpenningen medför stora konsekvenser för de försäkrade skickades inte beslut om indragning omgående."

Efter kontakt med behandlande sjukgymnast 1992-04-03 fann nämnde Bo Johansson att grunden för indragning av sjukpenningen kvarstod. Beslut om indragning skickades till N.B. 1992-04-06.

Normalt fattas beslut i nära anslutning till kommunicering av ett ärende. P.g.a. ovannämnda anledning har så inte skett i detta fall, vilket vi beklagar. Enligt vår uppfattning, styrkt av brevkopia och journalanteckning, har dock N.B. varit förtrogen med kassans avsikt att dra in sjukpenningen.

Som en upplysning kan nämnas att N.B. har besvärat sig över kassans beslut vid Länsrätten i Kalmar län. De fann inte anledning att ändra beslutet. N.B. har därefter gått vidare till kammarrätten.

N.B. kommenterade remissvaret.

I sitt den 8 december 1994 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* såvitt avser den nu aktuella frågan följande.

När det gäller rätten till sjukpenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) har Riksförsäkringsverket i Allmänna råd 1990:5 s. 35—36 uttalat bl.a. följande.

Försäkringskassan kan enligt AFL besluta att inte längre betala ut sjukpenning om kassan bedömer att den försäkrades arbetsförmåga inte är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom. — — — Det kan ske antingen genom provisoriska beslut eller slutliga beslut. Någon möjlighet att dra in sjukpenning som redan betalats finns inte.

— — —

Innan försäkringskassan fattar slutligt beslut om att inte betala sjukpenningen enligt den försäkrades yrkanden skall den försäkrade enligt förvaltningslagen ha tillfälle att ta del av och yttra sig över underlaget för beslutet.

Bestämmelserna om myndighetens skyldighet att före avgörande av ett ärende kommunicera parten finns i 17 § förvaltningslagen (1986:223). Någon bestämd tid inom vilken en myndighet efter kommuniceringstidens utgång skall ta ställning i ett ärende är inte reglerad i förvaltningslagen, utan får avgöras från fall till fall beroende på omständigheterna i varje enskilt ärende.

Av utredningen framgår att försäkringskassan i kommuniceringsskrivelse den 3 februari 1992 underrättade N.B. om att kassan övervägde att från och med samma dag inte längre betala ut sjukpenning till honom. Vidare angavs att någon sjukpenning inte skulle utbetalas i avvaktan på att N.B. kontaktade kassan. Utbetalningen av sjukpenningen stoppades dock inte och något beslut meddelades inte heller i ärendet förrän den 6 april 1992.

Jag anser att försäkringskassan i stället borde ha utformat kommuniceringsskrivelsen så att indragningen av sjukpenningen skulle kunna komma i fråga tidigast fr.o.m. dagen efter det att N.B. fått kännedom om att kassan ifrågasatte hans fortsatta rätt till sjukpenning. Vad därefter beträffar kassans förklaring till att sjukpenning trots detta fortsatte att utbetalas — att en indragning av sjukpenningen medför stora konsekvenser för de försäkrade — framstår denna som något motsägelsefull. Försäkringskassans dröjsmål att besluta i ärendet kan ju lätt av den försäkrade uppfattas som att kassan inte längre vidhåller sitt ställningstagande och att frågan om indragning av sjukpenningen har förfallit, när denna fortsätter att betalas ut. Det är i stället i detta skede viktigt att kassan tämligen omgående efter det att kommuniceringstiden har utgått tar ställning till rätten till sjukpenning, just av den anledningen att en indragning medför stora konsekvenser för den försäkrade. Att först två månader efter kommuniceringen fatta ett slutligt beslut kan i detta fall inte anses korrekt. Kassan kan därför inte undgå kritik för sin handläggning av ärendet. Någon anledning att vidta ytterligare åtgärder i saken föreligger emellertid inte.

# Försäkringskassa har formlöst stoppat utbetalning av sjukpenning i stället för att fatta ett formligt provisoriskt beslut

(Dnr 919-1994)

S.K. var sjukskriven av läkare. Hon underrättades genom en kommuniceringsskrivelse den 12 november 1993 om att Kalmar läns allmänna försäkringskassa, lokalkontoret Västervik, filialkontoret Gamleby, övervägde att inte utge fortsatt sjukpenning. Enligt en anteckning i försäkringskassans akt den 26 november 1993 stoppades utbetalningen av sjukpenningen tills vidare. Därefter upplyste kassan i en skrivelse den 2 december 1993 henne om att försäkringskassan avvaktade med ytterligare utbetalning av sjukpenningen. Ett formellt beslut att dra in sjukpenningen fr.o.m. den 25 november 1993 fattades först den 21 december 1993.

I en anmälan till JO klagade S.K. på försäkringskassan för att kassan dragit in hennes sjukpenning retroaktivt. Hon ifrågasatte vidare bl.a. kassans handläggning av hennes sjukpenningärende.

Ärendet remitterades till Kalmar läns allmänna försäkringskassa för yttrande i fråga om indragningen av sjukpenningen. Till remissen fogades en hos JO upprättad promemoria rörande ärendet.

Försäkringskassan anförde följande i remissvaret.

S.K. kommunicerades 1993-11-12 om indragning av sjukpenning. Avsikten var att dra in sjukpenningen från 1993-11-27 om inga nya uppgifter som motiverade annat ställningstagande framkom. Tidpunkten var inte angiven i skrivelsen, men det framgick att beslut skulle fattas när kommuniceringstiden hade gått ut.

Av akten framgår att S.K. 1993-11-17 informerades om att rätt till sjukpenning inte förelåg efter 1993-11-26. Det framgår också att S.K. 1993-12-02 fick skriftlig information om att sjukpenning inte betalas ut tills vidare. Liknande besked gavs också 1993-12-10. S.K. måste därför ha haft god kännedom om avsikten att dra in sjukpenningen fr.o.m. 1993-11-27.

Olika kontakter och väntan på medicinskt underlag har medverkat till fördröjning av beslutet. Det fattades 1993-12-21. När det väl fattades har det kommit att ske från 1993-11-25 istället för 1993-11-27. Det ska rättas till.

Vid genomgång av ärendet synes tillräckligt underlag ha funnits för att fatta beslut omedelbart efter kommuniceringstidens utgång. Emellertid har utredningen fortsatt, delvis för att tillgodose S.K:s önskemål. Härigenom har tiden för beslut fördröjts. Det är visserligen inte i förvaltningslagens anda om snabbhet i handläggningen, men i detta fall har syftet varit positivt för S.K.

Enligt 20 kap. 2 a § lagen om allmän försäkring finns möjlighet att fatta provisoriskt beslut. Vid tillfället för kommuniceringen har det inte funnits skäl för det. Avsikten då var att ge snabbt beslut efter kommuniceringstidens utgång. Det skulle möjligen kunna anföras att provisoriskt beslut hade kunnat fattas i ett senare skede under handläggningen när det drog ut på tiden. Men man måste betänka att S.K. var synnerligen välinformerad under ärendets gång.

Lokalkontoret har haft möjlighet att välja annan tidpunkt för indragningsbeslut, nämligen först efter det hela utredningen var klar. I

detta fall anser vi att kontoret har gjort en riktig bedömning. Det fanns redan från början så grundad anledning för indragning av sjukpenningen att ytterligare utredning då kunde bedömas vara obehövlig.

Avslutningsvis gör vi följande bedömning: När S.K. kommunicerades om indragning av sjukpenningen borde tidpunkt för övervägt ingrepp ha framgått. Beslutet har av misstag kommit att gälla från 1993-11-25 istället för 1993-11-27. I övrigt tycker vi att ärendet har handlagts på ett bra sätt.

S.K. kommenterade remissvaret.

I sitt den 10 maj 1995 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

Försäkringskassan kan enligt 3 kap. 7 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) besluta att inte längre betala ut sjukpenning, om kassan bedömer att den försäkrades arbetsförmåga inte är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom. Det kan ske antingen genom provisoriskt eller slutligt beslut.

I Allmänna råd 1990:5 rörande sjukpenning enligt AFL har Riksförsäkringsverket lämnat följande rekommendationer (s. 36).

Innan försäkringskassan fattar slutligt beslut om att inte betala ut sjukpenningen enligt den försäkrades yrkande skall den försäkrade enligt förvaltningslagen ha tillfälle att ta del av och yttra sig över underlaget för beslutet. — — —

I samband med att den försäkrade underrättas om försäkringskassans avsikt att besluta om att inte längre betala sjukpenning eller endast betala tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels sjukpenning har kassan enligt AFL möjlighet att genom provisoriskt beslut hålla inne sjukpenningen till dess slutligt beslut fattas.

— — —

Sjukpenning bör i sådana fall betalas t.o.m. dagen efter den då den försäkrade har fått kännedom om att kassan ifrågasätter hans fortsatta rätt till sjukpenning.

Bestämmelsen om försäkringskassans möjlighet att fatta provisoriska beslut finns i 20 kap. 2 a § AFL. Enligt bestämmelsen gäller att försäkringskassan — om det finns sannolika skäl att dra in eller minska en ersättning — kan besluta att ersättningen skall hållas inne eller utges med lägre belopp till dess slutligt beslut fattats.

I specialmotiveringen till 20 kap. 2 a § AFL anförde departementschefen bl.a. följande ( prop. 1982/83:3 s. 71 f.).

Tredje stycket motsvarar i huvudsak den nuvarande bestämmelsen i 16 kap. 3 § andra stycket och innebär att möjligheten att provisoriskt dra in en ersättning i princip kommer att gälla samtliga förmåner enligt AFL. Bestämmelsen bör tillämpas med viss urskillning så att inte en ersättning som t.ex. sjukpenning dras in så snart det uppstår tveksamhet om huruvida ersättningen skall utgå eller inte. Bestämmelsen är givetvis inte avsedd att tillämpas istället för t.ex. de preciserade regler om indragning av sjukpenning som finns i 3 kap. 17 §.

I detta fall har försäkringskassan gjort bedömningen att S.K. fr.o.m. den 27 november 1993 inte var berättigad till sjukpenning. Inför ett slutligt ställningstagande har försäkringskassan kommunicerat S.K. sin

avsikt att dra in sjukpenningen, dock utan att ange fr.o.m. vilken tidpunkt. Något provisoriskt beslut om att stoppa utbetalningen av sjukpenningen fattades inte heller, och kassan fortsatte att utreda hennes rätt till sjukpenning. Likväl stoppade kassan — såvitt framgår av en anteckning den 26 november 1993 i kassans akt — tills vidare utbetalningen av sjukpenningen till S.K. Först den 21 december 1993 fattade kassan ett formellt slutligt beslut att inte betala ut sjukpenning och då fr.o.m. den 25 november 1993.

Försäkringskassans åtgärd att formlöst hålla inne S.K:s sjukpenning under närmare en månad har inte stått i överensstämmelse med gällande bestämmelser. Den har inneburit att S.K. under denna tid saknat möjlighet att få sjukpenningindragningen överprövad. Försäkringskassan borde i stället, när kassans slutliga ställningstagande till S.K:s rätt till sjukpenning blev fördröjt, ha fattat ett provisoriskt beslut att hålla inne S.K:s sjukpenning, under den givna förutsättningen att det i övrigt fanns grund för ett sådant beslut. För bristerna i detta avseende kan försäkringskassan inte undgå allvarlig kritik. Någon anledning att vidta ytterligare åtgärder i saken föreligger emellertid inte.

## Fråga om förutsättningar för och dokumentation av ett av försäkringskassa meddelat provisoriskt beslut. Även fråga om utformningen av beslutsmeddelande

(Dnr 553-1994)

Av ett av *JO Pennlöv* den 7 mars 1995 meddelat beslut framgår i huvudsak följande.

G.W. hade handikappersättning fr.o.m. oktober månad 1984 med 65 % av basbeloppet för bilkostnader. Den 20 juli 1992 skickade Västmanlands läns allmänna försäkringskassa, lokalkontoret Västerås, en föredragningspromemoria till G.W. med förslag om utbyte av utgående sjukpenning till sjukbidrag samt indragning av handikappersättningen. Efter yttrande den 20 augusti 1992 från G.W. höll socialförsäkringsnämnden sammanträde den 9 oktober 1992 vid vilket G.W. var närvarande. Socialförsäkringsnämnden beslutade därvid att byta ut sjukpenning mot sjukbidrag samt att återremittera ärendet om handikappersättning för utredning av vård och hjälpbehov samt merkostnader. Den 2 november 1992 skickade försäkringskassan ett beslutsmeddelande till G.W. avseende sjukbidraget samt meddelade att handikappersättningen skulle betalas ut som tidigare. Den 9 november 1992 stoppade försäkringskassan utgående handikappersättning och antecknade i akten: "Spärra utgående He i avvaktan på beslut i socialförsäkringsnämnden! Spärr fr. 9212." Enligt kassans uppgifter underrättades G.W. samma dag per telefon om att handikappersättningen dragits in i avvaktan på beslut i socialförsäkringsnämnden. Den 17 december 1992 sände kassan ut ett kommuniceringsbrev och upplyste att den inom kort skulle komma att fatta beslut i frågan om omprövning av rätten till handikappersättning. Till brevet fogades en föredragningspromemoria och till denna hörande handlingar. Den 12 januari 1993 skickade

kassan ut ett informationsbrev vari den upplyste G.W. att handikappersättningen hade dragits in provisoriskt i avvaktan på beslut i socialförsäkringsnämnden samt att han fick anstånd med att komma in med yttrande t.o.m. den 29 januari 1993. Den 19 mars 1993 beslutade socialförsäkringsnämnden att "rätten till handikappersättning upphör fr.o.m. 1992-12" och den 31 mars 1993 skickade försäkringskassan ut ett beslutsmeddelande om detta. G.W. överklagade beslutet om handikappersättning till Länsrätten i Västmanlands län. I dom den 4 november 1993 avslog länsrätten överklagandet. Efter det att G.W. fullföljt sin talan till Kammarrätten i Stockholm avslog kammarrätten i dom den 27 september 1994 hans överklagande.

I anmälan till JO anförde G.W. bl.a. följande. Några dagar efter det att försäkringskassan skickade ut beslutsmeddelandet den 2 november 1992 — i vilket det uppgavs att handikappersättning skulle betalas ut som tidigare — talade han med försäkringskassans handläggare per telefon. Hon sade då att handikappersättningen skulle utgå som tidigare, till och med november 1993, då den skulle prövas på nytt. I december 1992 uteblev handikappersättningen. Han besökte då handläggaren på kassan, som upplyste honom att hon hade ändrat sig efter telefonsamtalet. I det informationsbrev som handläggaren skrev till honom den 12 januari 1993 är antecknat att han den 9 november 1992, per telefon, fått information om att handikappersättningen skulle dras in provisoriskt fr.o.m. 9202 i avvaktan på beslut i socialförsäkringsnämnden. Han kan inte erinra sig detta samtal.

Försäkringskassans akter rörande pensions- och handikappersättning lånades in och granskades i relevanta delar. Därefter remitterades ärendet till Västmanlands läns allmänna försäkringskassa för yttrande över följande inom ombudsmannaexpeditionen upprättade promemoria.

Av de handlingar G.W. bifogat anmälan framgår att försäkringskassan i ett beslut den 2 november 1992 tillerkänt honom sjukbidrag fr.o.m. december 1992. I samma beslut angavs att handikappersättning betalas ut som tidigare. Därefter har kassan i en skrivelse den 12 januari 1993 med rubriken "Information om handikappersättning" meddelat G.W. att handikappersättningen provisoriskt indragits fr.o.m. december 1992, med hänvisning till att han har informerats om detta per telefon den 9 november 1992. Vidare hänvisades till att man vid socialförsäkringsnämndens sammanträde den 9 oktober 1992 beslutat att handikappersättningen fick utgå med 69 % av basbeloppet tills den nya utredningen var slutförd, det vill säga t.o.m. november 1992.

JO har haft tillgång till försäkringskassans akt. I föredragningspromemorian den 9 oktober 1992 anges beträffande handikappersättning enbart att återremiss sker för utredning av vård och hjälpbehov samt merkostnader. Vidare finns en anteckning av den 9 november i handläggningsjournalen att utgående handikappersättning skall spärras fr.o.m. december 1992 i avvaktan på beslut i socialförsäkringsnämnden.

Såvitt framgår av kassans akt har således inte socialförsäkringsnämnden vid sitt sammanträde den 9 oktober 1992 beslutat om någon tid när handikappersättningen skulle upphöra. Inte heller synes något

formellt beslut om indragningen av G.W:s handikappersättning fr.o.m. december 1992 ha fattats. Någon kommunicering innan indragningen synes inte heller ha skett.

I svar den 28 april 1994 anförde försäkringskassan — direktören Bo Gustafsson — att kassan i beslutet den 2 november 1992 borde ha återgivit socialförsäkringsnämndens beslut om återremiss för utredning. Bortsett från att motiveringen i beslutet den 2 november 1992 är alltför knapphändig anser kassan att handläggningen av G.W:s handikappersättningsärende skett enligt gällande regler.

I beslutets bedömningsdel anförde *JO Pennlöv* följande.

Enligt 20 kap. 2 a § tredje och fjärde styckena lagen (1962:381) om allmän försäkring kan försäkringskassan, om det finns sannolika skäl att dra in eller minska en ersättning enligt lagen, besluta att ersättningen skall hållas inne eller utges med lägre belopp till dess slutligt beslut fattas. I ärenden som skall avgöras av socialförsäkringsnämnd får sådant beslut fattas av tjänsteman i kassan, om nämnden gett ett sådant bemyndigande.

Riksförsäkringsverket har i sina allmänna råd "Omprövning, ändring och överklagande av allmän försäkringskassas beslut" 1991:7 s. 35 uttalat följande:

Enligt FL får en myndighet själv bestämma om en underrättelse till part skall ske muntligt, genom ett vanligt brev, genom delgivning eller på annat sätt. Underrättelse skall dock alltid ske skriftligt om parten begär det.

Försäkringskassan underrättar i regel de försäkrade om sina beslut skriftligt. Muntlig underrättelse om beslutet förekommer också. RFV *rekommenderar* att ett muntligt beslut alltid dokumenteras i försäkringskassans akt eller i annan ordning.

Enligt 2 § RFV:s föreskrifter RFFS 1978:22 skall däremot ett beslut efter omprövning av försäkringskassan meddelas skriftligt.

Såsom försäkringskassan medgett har det beslutsmeddelande som skickades ut den 2 november 1992 inte återgett ett av de beslut som socialförsäkringsnämnden fattade den 9 oktober 1992, nämligen att frågan om handikappersättningen återremitterades till kassan för fortsatt utredning. Jag har vid ett flertal tillfällen kritiserat försäkringskassor för att deras beslutsmeddelanden inte överensstämmer med socialförsäkringsnämndernas beslut (jfr t.ex. JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 392). Försäkringskassan kan inte undgå kritik för sin underlåtenhet i detta avseende. Mot bakgrund av att försäkringskassan medgett att den brustit i sin motiveringsskyldighet och då jag förutsätter att kassan vidtar åtgärder för att förhindra ett upprepande stannar jag vid detta uttalande.

Försäkringskassan fattade den 9 november 1992 ett provisoriskt beslut om indragning av G.W:s handikappersättning. Den enda dokumentation som finns i akten är en journalanteckning från samma dag som lyder; "spärra utgående He i avvaktan på beslut i socialförsäkringsnämnden! (Spärr fr. 9212)". Denna anteckning kan inte anses uppfylla vad som gäller enligt Riksförsäkringsverkets rekommendationer och allmän förvaltningsrättslig praxis beträffande dokumentation.

Någon ytterligare utredning synes inte, såsom socialförsäkringsnämnden angav i sitt beslut om återremiss till kassan, ha företagits innan kassan fattade det provisoriska beslutet. Utredning skedde först den 20 november 1992 när G.W. besökte kassan. Mot bakgrund av att socialförsäkringsnämnden återremitterade ärendet för ytterligare utredning — nämnden hade själv kunnat fatta beslut om provisorisk indragning om den funnit att det varit nödvändigt — har försäkringskassan utan synlig orsak fattat ett beslut om provisorisk indragning av handikappersättningen. Detta framstår som märkligt, inte minst mot bakgrund av att kassan i beslutsmeddelandet av den 2 november 1992 upplyst G.W. om att handikappersättningen fortsättningsvis skulle utgå som tidigare.

Försäkringskassan har uppgivit att den har informerat G.W. om beslutet per telefon samma dag det fattades, dvs. den 9 november 1992. Någon dokumentation av detta samtal finns inte i akten och G.W. kan heller inte erinra sig något sådant. I denna fråga står uppgift mot uppgift och jag finner det inte meningsfullt att utreda detta vidare. — Oavsett hur det förhåller sig med den saken understryker denna oklarhet ytterligare vikten av omsorgsfull dokumentation. Även på denna punkt finns således anledning till kritik mot kassan. Jag förutsätter att kassan ser över sina rutiner också i detta avseende.

## Försäkringskassa har dragit in sjukpenning under pågående utredningstid utan att fatta formligt beslut

(Dnr 3824-1993)

I en anmälan till JO klagade B.L.H. bl.a. på att Stockholms läns allmänna försäkringskassa innehållit sjukpenning för tiden den 22 maj—den 20 juli 1993 på grund av utredning utan att underrätta henne. Kassan dröjde också utan anledning med utbetalning av sjukpenning för vissa perioder. Ett läkarintyg för viss period (den 22 maj 1993—den 20 juli 1993) har inte föranlett någon åtgärd från kassans sida, trots att det kom in dit den 2 juli 1993.

Försäkringskassan yttrade sig efter remiss. Av svaret och av den senare hos JO granskade akten framgick bl.a., att sjukintyget avseende perioden den 22 maj—den 22 juli 1993 uppmärksammades den 20 juli 1993 och att kassan den 21 juli 1993 skrev till B.L.H. och meddelade henne att kassan skulle utreda hennes rätt till sjukpenning och att kassan inte skulle komma att betala ut sjukpenning under utredningstiden. Den 30 september 1993 beslutade försäkringskassan att inte utge sjukpenning för tiden efter den 21 maj 1993. B.L.H. har härefter begärt omprövning av detta beslut.

*JO Pennlöv* meddelade beslut i ärendet den 9 december 1994. I bedömningsdelen anförde han i huvudsak följande.

Vägrar en försäkrad utan giltig anledning att underkasta sig rehabilitering får sjukpenning helt eller delvis tills vidare förvägras honom, under förutsättning att han erinrats om denna påföljd, 20 kap. 3 § andra stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). Av Riksförsäkringsverkets allmänna råd 1991:12 Rehabilitering och rehabiliteringsersättning enligt lagen om allmän försäkring (AFL) s. 60 fram-

går att sådant beslut får avse retroaktiv tid, dvs. redan fr.o.m. dagen efter den då den försäkrade inte kom till den planerade åtgärden. Vidare framgår av de allmänna råden s. 58 f. att verket rekommenderar att försäkringskassan i samband med att rehabiliteringsplan upprättas eller senast vid ansökan om rehabiliteringsersättning klargör för den försäkrade vilka rättigheter och skyldigheter han har och vilka ersättnings- och sanktionsregler som kommer att gälla i de fall han inte medverkar aktivt i rehabiliteringen. Av vad som framkommit genom utredningen i ärendet har försäkringskassan fullgjort sin upplysningsplikt härvidlag.

Såsom framgår av försäkringskassans yttrande har den aktivt arbetat med B.L.H:s rehabilitering. Vissa dröjsmål har skett i ärendehanteringen men till viss del har detta haft sin orsak i att B.L.H. själv inte kommit in med de uppgifter eller underlag som har varit erforderliga för handläggningen.

Vad gäller läkarintyget avseende perioden den 21 maj—den 20 juli 1993 framgår av den kopia som B.L.H. har gett in inte annat än att intyget kommit försäkringskassan till handa den 2 juli 1993. Intyget blev således liggande utan åtgärd under närmare tre veckor. Försäkringskassan har förklarat detta med att handläggaren hade semester. Ärendet har därför kommit att försenas och för detta kan inte försäkringskassan undgå kritik.

Försäkringskassan har i skrivelse den 21 juli 1993 meddelat B.L.H. att sjukpenningen inte skulle komma att betalas ut under den tid utredning pågick angående hennes rätt till sjukpenning. Skrivelsen är till sin innebörd att uppfatta som ett beslut. Ett beslut att tills vidare dra in sjukpenning skall enligt 20 kap. 10 § AFL jämförd med 20 kap. 3 § samma lag omprövas av socialförsäkringsnämnden om det begärs av den enskilde. Skrivelsen har dock inte betecknats som ett beslut och omprövningshänvisning saknas. Jag finner det anmärkningsvärt att kassan har fattat ett sådant ingripande beslut utan att göra klart för B.L.H. att det rör sig om ett beslut som hon kan begära omprövning av. Jag ser mycket allvarligt på detta, och vill särskilt understryka vikten av att kassan gör klart för sig i vilka situationer dess åtgärder utgör beslut som kan omprövas eller överklagas. Jag förutsätter att kassan vidtar åtgärder för att förhindra ett upprepande och stannar därför vid detta uttalande.

## Försäkringskassas möjligheter att fatta provisoriska beslut vid nya sjukfall

(Dnr 1187-1994)

A.G.K. var sjukskriven under tiden 30 november 1992—31 januari 1994. Hon var inte sjukskriven under tiden 1—27 februari 1994. Därefter inkom hon till Stockholms läns allmänna försäkringskassa med en sjukanmälan och ett läkarintyg avseende tiden 28 februari—31 mars 1994.



Den 11 mars 1994 sände försäkringskassan ett brev till A.G.K. där kassan angav att den — för att kunna ta ställning till hennes rätt till

sjukpenning — först måste göra viss utredning, varför något omedelbart besked om sjukpenningen för tiden 28 februari—31 mars 1994 inte kunde lämnas. Försäkringskassan upplyste samtidigt om att den snarast möjligt skulle återkomma med besked antingen genom ett meddelande per brev eller genom utbetalning av sjukpenning över postgiro. Den 24 mars 1994 fattade försäkringskassan provisoriskt beslut att med stöd av 20 kap. 2 a § tredje stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) inte utge sjukpenning till A.G.K. fr.o.m. den 28 februari 1994 och tills vidare i avvaktan på utredning.

Den 5 april 1994 inkom A.G.K. med läkarintyg för tiden 1—30 april 1994. Samma dag beslutade försäkringskassan att sjukpenning skulle betalas ut till henne för tiden 28 februari—30 april 1994.

I en anmälan till JO klagade A.G.K. bl.a. på att försäkringskassan fattat ett provisoriskt beslut att inte utge sjukpenning till henne i avvaktan på slutligt beslut i ärendet.

Försäkringskassans rehabiliteringsakt avseende A.G.K. infordrades och granskades. Därefter remitterades ärendet till Stockholms läns allmänna försäkringskassa för yttrande. I remissen angavs att yttrandet bl.a. särskilt borde avse kassans möjligheter att med stöd av 20 kap. 2 a § tredje stycket AFL fatta provisoriskt beslut att inte utge sjukpenning till dess slutligt beslut fattas, när fråga var om ett nytt sjukfall. I remissen gjordes försäkringskassan uppmärksam på att det härvid var kassans beslut den 24 mars 1994 som avsågs. I sitt svar anförde försäkringskassan i denna fråga följande.

Vad gäller kassans möjligheter att fatta provisoriska beslut i nya sjukfall föreligger enligt kassans uppfattning inga hinder mot att så sker. Också i nya sjukfall måste bedömning ske huruvida rekvisiten i 20 kap. 2 a § AFL är tillämpliga, i vilket fall beslut skall fattas. Bestämmelsen kan användas för beslutsfattande i för den enskilde såväl positiv som negativ riktning. Några hinder för sådana beslut — i nytt sjukfall — synes inte föreligga.

Sammanfattningsvis finner försäkringskassan att handläggarna uppträtt korrekt och lämnat den information som varit nödvändig. Det provisoriska beslutet om innehållande av sjukpenning har fattats i enlighet med gällande bestämmelser.

Ärendet remitterades härefter till Riksförsäkringsverket för yttrande i denna fråga.

Riksförsäkringsverket anförde bl.a. följande i sitt svar.

Enligt 20 kap. 2 a § tredje stycket lagen om allmän försäkring (AFL) kan försäkringskassan om det finns sannolika skäl att dra in eller minska en ersättning besluta att ersättningen skall hållas inne eller utges med lägre belopp till dess slutligt beslut fattas.

— — —

Riksförsäkringsverket anser att det framgår såväl av ordalydelsen i 20 kap. 2 a § tredje stycket AFL som av uttalandena i förarbetena att bestämmelsen inte är tänkt att användas för att inte betala ut sjukpenning när en försäkrad anmäler ett nytt sjukfall.

Riksförsäkringsverket menar dock att försäkringskassan i vissa fall — t.ex. om en försäkrad sjukanmäler sig på nytt kort tid efter att sjukpenningen dragits in efter utredning i ett tidigare sjukfall — kan

ha anledning att starkt ifrågasätta sjukpenningrätten. I en sådan situation fattar kassan ibland av praktiska skäl ett provisoriskt beslut att inte utge sjukpenning i avvaktan på ny utredning. Alternativet som lagstiftningen erbjuder är att kassan inte fattar beslut förrän sjukpenningrätten åter är ordentligt utredd.

I sitt den 4 januari 1995 meddelade beslut gjorde *JO Pennlöv* följande bedömning.

Enligt 20 kap. 2 a § AFL gäller att försäkringskassan — om det finns sannolika skäl att dra in eller minska en ersättning — kan besluta att ersättningen skall hållas inne eller utges med lägre belopp till dess slutligt beslut fattas.

Efter förslag i propositionen 1982/83:3 om samordningsfrågor inom det socialpolitiska bidragssystemet infördes bestämmelser som utvidgade möjligheterna att meddela provisoriska beslut på socialförsäkringsområdet. Tidigare fanns sådana möjligheter endast beträffande pensioner enligt AFL och beträffande förmåner från arbetsskadeförsäkringen. De utvidgade möjligheterna till provisoriska beslut tog i första hand sikte på sjukpenning- och föräldrapenningförmåner enligt AFL. I specialmotiveringen till 20 kap. 2 a § AFL anförde departementschefen bl.a. följande (s. 70 f.).

I paragrafen har tagits in bestämmelser som ger generell möjlighet att meddela provisoriska beslut i anledning av en begäran om ersättning. Bestämmelsen är utformad som en skyldighet för försäkringskassan att meddela ett provisoriskt beslut, om ersättningsfrågan inte kan slutligt avgöras utan betydande dröjsmål.

— — —

För att skyldighet skall föreligga att förordna om provisorisk ersättning krävs vidare att det skall vara av väsentlig betydelse för den försäkrade att han får ersättningen utan dröjsmål. Detta innebär att hänsyn skall tas till den enskildes situation och den ifrågavarande förmånens ekonomiska betydelse för honom. Det skall således inte föreligga skyldighet för försäkringskassan att meddela ett provisoriskt beslut, t.ex. om det är fråga om ett smärre belopp.

— — —

Nu återgivna förarbetsuttalanden avser försäkringskassans skyldighet att besluta att ersättning skall betalas ut med ett skäligt belopp, om det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om rätt till ersättning föreligger enligt AFL, men det finns sannolika skäl för att sådan rätt föreligger (20 kap. 2 a § första stycket AFL). Beträffande 20 kap. 2 a § tredje stycket AFL anförde departementschefen följande (s. 71 f.).

Tredje stycket motsvarar i huvudsak den nuvarande bestämmelsen i 16 kap. 3 § andra stycket och innebär att möjligheten att provisoriskt dra in en ersättning i princip kommer att gälla samtliga förmåner enligt AFL. Bestämmelsen bör tillämpas med viss urskillning så att inte en ersättning som t.ex. sjukpenning dras in så snart det uppstår tveksamhet om huruvida ersättningen skall utgå eller inte. Bestämmelsen är givetvis inte avsedd att tillämpas i stället för t.ex. de preciserade regler om indragning av sjukpenning som finns i 3 kap. 17 §.

Enligt min mening ger varken den språkliga utformningen av lagtexten eller förarbetsuttalandena stöd för försäkringskassans uppfattning att 20 kap. 2 a § tredje stycket AFL skulle kunna tillämpas vid nya sjukfall. Jag anser snarare att uttrycken "dra in" eller "minska" en ersättning tyder på att det är en ersättning som redan utgår som åsyftas. Riksförsäkringsverket delar min uppfattning i denna del. Det torde emellertid, som verket antytt, kunna finnas situationer där en möjlighet att meddela provisoriska beslut även vid nya sjukfall vore önskvärd. Då lagstiftningen i dagsläget enligt min mening inte ger utrymme för detta överlämnar jag en kopia av detta beslut till Socialdepartementet för den åtgärd saken kan ge anledning till.

## Kritik mot en försäkringskassa för uttalanden i fråga om jämkning av underhållsbidrag

(Dnr 416-1994)

*JO Pennlöv* meddelade den 7 februari 1995 ett beslut med följande innehåll.

### Bakgrund

E.R. har sonen J., född 1986. Enligt en dom från 1986 skulle barnets far, U.M., utge underhållsbidrag för J. med ett belopp som vid den i ärendet aktuella tiden uppgick till 1 300 kr per månad. Såvitt framgår av handlingarna i ärendet erlades underhållsbidraget genom försäkringskassans förmedling.

Den 11 augusti 1993 fick försäkringskassans lokalkontor Odenplan en förfrågan från advokat Christer Landström — som företräder U.M. — om underhållsbidraget till J. kunde jämkas till 0 kr utan någon reducering av utgående bidragsförskott. Jämkning motiverades med den underhållsskyldiges bristande betalningsförmåga till följd av höga boendekostnader. Försäkringskassan besvarade nämnda förfrågan genom en skrivelse den 27 oktober 1993, vari kassan bl.a. uttalade följande.

Kassan tar normalt inte ställning i ett pågående ärende utan bedömer skäligheten när avtal eller dom inkommer till oss. Med utgångspunkt från de av dig lämnade uppgifterna rörande U.M:s ekonomi kan vi säga att kassan har möjlighet att godkänna en jämkning till 0 kronor men dock för en begränsad tid i allmänhet högst 1 år. Efter det ska det tidigare underhållet på 1 300 kronor börja gälla igen.

Mot bakgrund av försäkringskassans skrivelse har advokat Landström därefter i skrifter till E.R. den 7 respektive 14 september 1993 refererat till kassans meddelande och bl.a. uppgett att kassan godtagit att det aktuella underhållsbidraget jämkas till 0 kr samt att utge bidragsförskott med 1 147 kr. Kassan har efter kontakt med E.R. och på hennes begäran avfattat ett meddelande till advokat Landström, vari kassan förtydligat sin inställning i ärendet. Detta meddelande har emellertid inte avsänts, då E.R. inte kommit in med utlovade synpunkter på meddelandets utformning.

Ett av bägge parter undertecknat avtal där underhållsbidraget har jämkats från 1 300 kr till 0 kr avseende tiden den 1 oktober 1993—den 30 september 1994 har den 30 december 1993 kommit in till kassan.

## Anmälan

E.R. har klagat på att försäkringskassan godtagit en jämkning av underhållsbidraget utan att först ha efterhört hennes inställning i frågan. Försäkringskassan har, enligt hennes mening, inte heller beaktat den underhållsberättigades behov vid sitt ställningstagande. Vidare anser hon att hon pressats att skriva under avtalet om jämkning av underhållsbidraget av försäkringskassan och motparten, vilket i sin tur medfört att hon och sonen J. drabbats ekonomiskt. Till anmälan har fogats en kopia av försäkringskassans ovan nämnda skrivelse den 27 oktober 1993.

## Utredning

Ärendet har remitterats till Stockholms läns allmänna försäkringskassa för yttrande. I remissvaret har försäkringskassan — vice verkställande direktören Per-Ove Karlsson — redogjort för bakgrunden till ärendet och anfört bl.a. följande.

E.R. har anklagat kassan för att ha jämkat underhållsbidraget utan att ha vidtalat henne först.

Kassan, som har haft kontakt med E.R. tidigare angående denna fråga, har förklarat för henne att kassan saknar befogenhet att fastställa underhållsbidrag. Kassan kan endast uttala sin inställning till utgivandet av bidragsförskott.

— — —Då advokatens fråga gällde utbetalning av bidragsförskott var det en fråga som kunde besvaras endast av försäkringskassan. Kassan har ingen anledning att rådfråga E.R.

E.R. gör gällande att den underhållsskyldige har ekonomisk förmåga att erlägga 1 300 kronor i underhållsbidrag, men eftersom kassan har "rekommenderat" en sänkning skulle det varit omöjligt att hävda något annat. Domstolarna följer kassans rekommendationer enligt E.R:s ombud.

Enligt kassans uppfattning är domstolarna självständiga och oberoende även i underhållsbidragsmål. I eventuell rättegång skulle kassan blivit part i målet i det fall att den underhållsskyldige hade yrkat sänkning av underhållsbidraget retroaktivt för den tid kassan utbetalat bidragsförskott för barnet. Domstolarna frågar alltså inte efter kassans inställning när jämkning endast berör tid framåt. Kassan lämnar i sådana fall endast råd och upplysningar till enskilda personer enligt den serviceskyldighet som kassan har enligt förvaltningslagen. Det är därför anmärkningsvärt att E.R. undertecknade avtalet i stället för att låta saken gå till domstolsprövning. Hon hade dessutom juridisk expertis till sitt förfogande.

Kassans bedömning av den underhållsskyldiges betalningsförmåga grundade sig på den information som ombudet förmedlade och vilken kassan inte hade anledning att ifrågasätta. Det är barnet som har bevisbördan för att den underhållsskyldige har förmåga att betala det yrkade underhållsbidraget. Underhållsbidraget är fastställt i en dom den 26 november 1986 varför inte ens ändrade förhållanden behövde åberopas för att få underhållsbidraget omprövat i domstol.

— — —

Kassan anser inte att ärendet handlagts på ett felaktigt sätt.

Till remissyttrandet har fogats en beräkning av underhållsbidraget med ledning av de uppgifter kassan numera har om parternas ekonomiska förhållanden.

E.R. har kommenterat remissvaret.

Kopior av advokat Christer Landströms förfrågan till försäkringskassan den 10 augusti 1993, försäkringskassans förslag till förtydligande av sin skrivelse den 27 oktober 1993, kassans meddelande den 30 november 1993 att inte avsända nämnda förtydligande, avtal om underhållsbidrag den 17 och 25 november 1993, förbindelse den 17 december 1993 samt kassans journalanteckningar i ärendet har inhämtats och granskats.

## Bedömning

Såsom försäkringskassan anfört i sitt remissyttrande saknar kassan befogenhet att fastställa storleken av underhållsbidraget och kan därför inte träffa dylika överenskommelser. Det är i stället en fråga som det ankommer på parterna att själva avtala om eller låta domstol avgöra. Bidragets storlek fastställs med utgångspunkt i barnets behov och föräldrarnas ekonomiska förmåga. I det nu aktuella ärendet hade underhållsbidraget av domstol fastställts till ett belopp som översteg bidragsförskottsnormen. Det ankommer således inte på kassan att ta ställning till eller uttala sig om eventuell jämkning av det underhållsbidrag som skall utgå till barnet.

I sin svarsskrivelse den 27 oktober 1993 till advokat Christer Landström med anledning av hans förfrågan angående jämkning av det aktuella underhållsbidraget har försäkringskassan helt riktigt uppgett bl.a. att kassan normalt inte tar ställning i ett pågående ärende utan kassan bedömer skäligheten när avtal eller dom kommer in. Trots detta har kassan i samma skrivelse — med utgångspunkt från i ovannämnda förfrågan lämnade ekonomiska uppgifter — uttalat sig i frågan och uppgett "att kassan har möjlighet att godkänna en jämkning till 0 kronor men dock för en begränsad tid i allmänhet högst 1 år".

Detta uttalande är — även om kassans avsikt enbart varit att lämna en upplysning om kassans bedömning av de ekonomiska förhållandena i fråga om bidragsförskott — ägnat att ge intryck av att kassan uttalat sig om hur stort underhållsbidrag som i detta fall borde utgå. Det har också av E.R. uppfattats som en utfästelse eller som ett godkännande från kassans sida om jämkning av underhållsbidraget till henne för sonen och föranlett att hon känt sig tvingad att godta ett avtal om jämkat underhållsbidrag.

Även advokat Christer Landström tycks ha uppfattat kassans skrivelse på samma sätt, vilket kommit till uttryck i att han i sina brev till E.R. uppgett att försäkringskassan godkänt en jämkning av underhålls-

bidraget till 0 kr m.m. Detta torde i sin tur ha bidragit till att E.R. ytterligare stärkts i sin uppfattning om att en överenskommelse träffats mellan kassan och den underhållsskyldige i frågan.

Försäkringskassan kan mot bakgrund av vad jag nu anfört inte undgå kritik för sitt sätt att besvara den aktuella förfrågan. Jag förutsätter emellertid att kassan — för att förebygga ett upprepande — på lämpligt sätt informerar sina handläggare om innehållet i detta beslut. Mot bakgrund härav finner jag inte anledning att vidta några ytterligare åtgärder i saken.

## Kritik mot försäkringskassa för långsam handläggning av rättidsprövning och s.k. 20:10 a-prövning med anledning av överklagande till länsrätt av ett livräntebeslut. Kritik har även uttalats mot kassan för att den dröjt med att såsom lån översända en rekvirerad akt till JO

(Dnr 3560-1993)

Vid en till Västerbottens läns allmänna försäkringskassa hörande socialförsäkringsnämnds sammanträde den 15 april 1993 beslutades att S.Å. skulle beviljas livränta enligt en viss beräkning för tiden februari 1993—januari 1994. Försäkringskassan meddelade S.Å. nämndens beslut genom ett beslutsmeddelande den 25 maj 1993. S.Å. överklagade kassans beslut. Överklagandet kom in till försäkringskassan den 29 juni 1993.

I en anmälan som kom in till JO den 12 oktober 1993 klagade S.Å. på att försäkringskassan dröjt med att fatta ett nytt beslut med anledning av hans överklagande.

Föredraganden av ärendet hos JO kontaktade den 22 oktober 1993 per telefon kontorschefen vid lokalkontoret Storuman, Lars-Gunnar Nordström, som lämnade upplysningar om ärendets handläggning. Denne uppgav därvid bl.a. att — om ärendet skulle komma att omprövas av socialförsäkringsnämnd — detta troligen skulle ske den 18 november 1993.

Genom en skrivelse den 26 oktober 1993 från JO till lokalkontoret Storuman begärdes att S.Å:s livränteakt såsom lån skulle översändas till JO. Någon akt inkom emellertid inte, varför en påminnelse sändes den 2 december 1993. Den 18 januari 1994 kontaktade föredraganden av ärendet hos JO lokalkontoret Storuman, eftersom livränteakten fortfarande inte översänts. En av försäkringskassans tjänstemän meddelade därvid att socialförsäkringsnämnden troligen skulle fatta beslut i S.Å:s ärende den 27 januari 1994 samt att det därefter torde dröja ett par veckor innan beslutmeddelandet kunde expedieras. Den 4 mars 1994 kontaktade föredraganden hos JO på nytt lokalkontoret Storuman, varvid framkom att S.Å:s ärende inte behandlats på socialförsäkringsnämndens sammanträde den 27 januari 1994 och att ytterligare upplysningar om handläggningen av ärendet kunde erhållas av Lars-Gunnar Nordström, som dock inte fanns tillgänglig på kontoret. Den 8 mars 1994 skickades från JO en förnyad påminnelse angående den

rekvirerade akten. I påminnelsen, som denna gång adresserades direkt till Lars-Gunnar Nordström, angavs att JO emotsåg besked om den rekvirerade akten inte kunde översändas. Den 17 mars 1994 inkom ett meddelande från Lars-Gunnar Nordström, där denne angav att ärendet översänts till centralkontoret för vidare befordran till socialförsäkringsnämnden.

Efter telefonkontakt med försäkringskassans centralkontor inkom S.Å:s livränteakt till JO den 19 april 1994. Efter granskning återställdes akten till försäkringskassan den 22 april 1994. Ärendet remitterades härefter till Västerbottens läns allmänna försäkringskassa för yttrande. I remissen angavs att det av yttrandet även borde framgå anledningen till att kassan dröjt med att såsom lån översända S.Å:s akt till JO.

Till försäkringskassans remissvar var fogat en redogörelse av kontorschefen Lars-Gunnar Nordström, lokalkontoret Storuman. Han anförde bl.a. följande.

Omprövningsärende prövas av socialförsäkringsnämnd om ändring kan ske enl. lagen om allmän försäkring 20 kap. 10 a §, i annat fall går ärendet vidare till länsrätten. Avsikten var att ändra beslutet enligt 20:10 a. Det framkom dock att A-kassa utgått. Ankomststämpel saknas på A-kassekorten men av andra noteringar att döma har dessa inkommit efter 9310. Ärendet har vidare kompletterats 9312, 9402 och 9403. 940315 ändrade socialförsäkringsnämnden beslutet enligt 20:10 a till Åkessons fördel.

— — —

931027 inkom begäran från JO om lån av Åkessons livränteakt. Då ärendet var under handläggning och bedömdes snart vara färdigbehandlat avvaktades med insändandet. Förvisso kunde akten ha kopierats men att kopiera akten i sin helhet är relativt omfattande och kan bli av skiftande kvalitet. Alternativt kunde delar av akten kopierats, men detta kan också ha sina komplikationer när ärendet är under handläggning. Självfallet skulle akten ha insänts omgående, alldeles speciellt då ärendet inte var färdigbehandlat förrän 940315.

Försäkringskassan (direktören Birgit Högberg) anförde i svar bl.a. följande.

Utöver vad lokalkontoret anfört vill vi beklaga att kontoret dröjt med att översända akten och kan inte se någon annan rimlig förklaring än att man missbedömt att omprövningshanteringen skulle dra ut på tiden.

Beträffande den långa handläggningstiden för omprövningsärendet kan detta delvis förklaras av att ärendet var i behov av kompletterande utredning innan beslut kunde tas i socialförsäkringsnämnden. Detta borde dock ha kunnat klaras ut på betydligt kortare tid än vad som skedde.

I sitt den 10 oktober 1994 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* följande.

1. Handläggningen av överklagandet

Som framgått ovan överklagade S.Å. den 29 juni 1993 försäkringskassans beslut om livränta för honom för tiden februari 1993—januari 1994. Beslutet hade fattats av socialförsäkringsnämnd. Överklagandet skulle därför prövas av länsrätt enligt 20 kap. 11 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). Enligt 20 kap. 10 a § samma lag skall dock försäkringskassan ändra ett beslut i ett ärende, som har fattats av kassan och inte prövats av domstol, om någon i lagrummet särskilt angiven uppenbar felaktighet föreligger i beslutet.

Vid min inspektion den 1—3 februari 1994 av Kalmar läns allmänna försäkringskassa (dnr 400-1994) uttalade jag följande.

Enligt 24 § förvaltningslagen (1986:223) ankommer det på försäkringskassan att pröva om ett överklagande har kommit in i rätt tid. Finner försäkringskassan vid denna prövning att så är fallet skall besvärsskriften och övriga handlingar överlämnas till länsrätten. Har skriften inkommit för sent skall den avvisas. Den prövning enligt 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring som försäkringskassan gör i anslutning till rättidsprövningen får inte bli så omfattande att överlämnandet av ärendet därigenom försenas. I sakens natur ligger att en sådan prövning måste bli summarisk och att den bör kunna göras utan några mer omfattande utredningsåtgärder. Tidsrymden för denna prövning och till dess överklagandet lämnas över till länsrätten bör inte överstiga en vecka.

— — —

Vid min inspektion den 24—26 mars 1992 av Västerbottens läns allmänna försäkringskassa (dnr 1019-1992) anförde jag i huvudsak detsamma.

Vid min inspektion den 21—22 september 1993 av Östergötlands allmänna försäkringskassa (dnr 3257-1993) uttalade jag — efter att bl.a. ha återgett vissa förarbetsuttalanden avseende 20 kap. 10 a § AFL och 27 § förvaltningslagen (FL) — att lagstiftaren vid införandet av uttryckliga regler om omprövning av beslut enligt AFL och FL velat möjliggöra snabba och enkla rättelser. Mot denna bakgrund anförde jag att det inte kunde anses rimligt att försäkringsärenden blev liggande i avvaktan på komplettering, innan en prövning enligt 20:10 a § AFL gjordes. Jag uttalade därvid att en sådan prövning i stället borde göras på det material som förelåg vid tidpunkten för överklagandet.

Jag konstaterar att försäkringskassan i det här aktuella ärendet vidtagit omfattande utredningsåtgärder, trots att kassans prövning enligt 20:10 a § AFL, i enlighet med vad jag nu anfört, i stället i princip borde ha gjorts på det material som förelåg vid tidpunkten för överklagandet. Såsom anförts ovan är det ju nämligen endast uppenbara felaktigheter som kan rättas med stöd av nämnda lagrum. Försäkringskassan skulle i stället — efter det att den konstaterat att överklagandet inkommit i rätt tid — ha överlämnat ärendet till länsrätten för prövning. Försäkringskassans förfarande har dessutom tagit oacceptabelt lång tid; knappt tio månader i stället för rekommenderade en vecka. Jag ser mycket allvarligt på det inträffade. Någon åtgärd utöver

denna kritik finner jag emellertid inte påkallad, eftersom jag förutsätter att information om vad jag nu anfört på lämpligt sätt förs ut till lokalkontoren, så att ett upprepande kan förhindras.

## 2. Utlåning av akten till JO

Jag vill erinra om bestämmelsen i 12 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Av denna bestämmelse framgår bl.a. att ombudsman har tillgång till en myndighets protokoll och handlingar. Det ligger då i sakens natur att — om en akt inte omgående kan översändas till JO — försäkringskassan utan dröjsmål meddelar JO anledningen härtill. Förfaringssättet i detta ärende, nämligen att varken översända akten eller meddela anledningen till att så ej skedde, tyder enligt min mening på en oacceptabel nonchalans från lokalkontoret Storumans sida. Lars-Gunnar Nordström är i egenskap av kontorschef ansvarig för lokalkontorets verksamhet och förtjänar allvarlig kritik i detta avseende. Jag förutsätter att ett upprepande inte kommer att ske i framtiden.

# Miljö- och hälsoskyddsnämnds tillsynsansvar enligt djurskyddslagen

(Dnr 2678-1993)

## Anmälan

I en anmälan till JO begärde Staffan Persson, vice förbundsordförande i Nordiska Samfundet Mot Plågsamma Djurförsök (NSMPD), JO:s granskning av miljökontorets i Uppsala kommun underlåtenhet att som tillsynsmyndighet enligt djurskyddslagen anmäla misstanke om brott. Enligt anmälan hade två fall av djurförsök utförts utan lagenlig ansökan, och i ett av fallen förelåg även misstanke om djurplågeri.

I anmälan jämte därtill fogade handlingar anfördes i huvudsak följande.

### Det första ärendet.

NSMPD hade i juli 1993 till polisen i Uppsala anmält professorerna JL och HK under påstående att de utfört djurförsök utan att djurförsöksetiska nämnden prövat användningen samt för djurplågeri (16 kap. 13 § brottsbalken). Ärendet aktualiserades hos miljökontoret första gången den 25 januari 1993, då en anonym anmälan lämnades per telefon. Enligt journalbladen är sista aktiviteten i ärendet en skrivelse från JL och HK till miljökontoret den 22 mars 1993. Förhållandena kommenteras på en handskriven "lapp" i ärendet, daterad den 7 april 1993, vari anges: "En gråzon där försöket eventuellt (!) kan inrymmas i en ansökan (C 322/91) som är alltför vid men som trots allt har godkänts av Uppsala djurförsöksetiska nämnd." — De handlingar som miljökontoret hade tillgång till i ärendet utgjorde allvarlig grund för misstanke om att JL och HK utfört djurförsök utan anmälan och att djur utsatts för mycket svårt lidande, dvs. djurplågeri. Trots kännedom om förhållandena hade miljökontoret underlåtit att vidta några åtgärder.

### Det andra ärendet.

NSMPD hade i juli 1993 till polisen i Uppsala anmält professor WE för att ha utfört djurförsök utan anmälan och föregående prövning av djurförsöksetiska nämnden. WE hade i en skrivelse till nämnden angående "retrospektiv etisk prövning av djurförsök" den 27 april 1992 erkänt att han hade utfört djurförsök och begärt nämndens godkännande i efterhand. Eftersom försöken redan utförts lämnade nämnden begäran utan bifall.

Den lokala tillsynsmyndigheten, dvs. miljökontoret, hade haft tillgång till WE:s skrivelse om "retrospektiv etisk prövning" och den därtill bifogade ansökan samt djurförsöksetiska nämndens protokoll varav framgick att ansökningen lämnats utan bifall. Trots kännedom om förhållandena hade miljökontoret underlåtit att vidta åtgärder.

## Utredning

Anmälan remitterades till Miljö- och hälsoskyddsnämnden för yttrande. Nämnden antog som eget yttrande ett tjänsteutlåtande från miljökontoret och stadsveterinären Claes Kihlberg. I yttrandet anfördes följande.

Beträffande djurskyddslagens (med följdförfattningar) reglering av användningen av djur för vetenskapliga ändamål m.m. finns två myndigheter, var och en med respektive skilda huvudmän på central nivå. Den ena är lokal (regional), i föreliggande fall representerad av miljö- och hälsoskyddsnämnden i Uppsala, med Statens jordbruksverk som central huvudman. Den andra delen är de djurförsöksetiska nämnderna med Centrala försöksdjursnämnden som central huvudman.

I ett på sin tid uppmärksammat rättsfall avseende täklippning av grodor, hade djurförsöksetiska nämnden i Stockholm vid sin etiska prövning av ärendet (A 491/88) givit försöksledaren tillstånd att utföra försöket. Med hänvisning till 2 § djurskyddslagen förbjöd lokala tillsynsmyndigheten, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Mörbylånga, försöket. (dnr H 1989-26, § 14). Beslutet överklagades till länsstyrelsen i Kalmar. Länsstyrelsen lämnade i sitt beslut (dnr 251-1244-89) och med stöd av 2 och 26 §§, besvären utan bifall. Länsstyrelsens beslut överklagades till kammarrätten i Jönköping. Kammarrätten lämnade i sin dom (mål nr 2225-1989) likaledes besvären utan bifall. Därmed var den rättsliga prövningen avslutad. Fallet medförde emellertid en ändring i Lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534); (SFS 1990:628) 2 §, som fick tillägget att "Djur som används för ändamål som avses i 19 § första stycket, skall inte anses vara utsatta för onödigt lidande eller sjukdom vid användningen, om denna har tillstyrkts av en djursförsöksetisk nämnd."

Fallet beträffande professorerna JL och HK är känt för miljö- och hälsoskyddsnämnden. Beträffande prof WE har fallet, tillsammans med övriga ärenden som behandlas av den djurförsöksetiska nämnden och som regelbundet skickas till myndigheten, inkommit för kännedom.

I miljö- och hälsokyddsnämndens tillsynsansvar faller skyldighet att åtalsanmäla när misstanke om djurplågeri eller brott mot djurskyddslagen föreligger. Principiellt råder emellertid stor osäkerhet vad gäller tillsynsansvaret vid tillståndspliktig användning av djur för vetenskapligt ändamål. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har efter ovannämnda ändring av 2 § djurskyddslagen (1990:628) uppfattat sin tillsynsroll så att nämnden inte har något tillsynsansvar vid användning av djur för vetenskapligt ändamål.

Vad gäller professorerna JL och HK föreligger godkännande av djurförsöksetiska nämnden i Uppsala. Av ansökan framgår att forskarna ville studera "påverkan av prostaglandinsyntesen ..." och nämner som exempel ett antal olika farmaka, vilket ger intryck av att även andra farmaka kan komma att användas, något som också skedde.

Frågan om ansvar för djurplågeri kan aldrig bli aktuell i ovannämnda fall eftersom djuren enligt 2 § andra stycket djurskyddslagen inte skall anses vara utsatta för lidande. Gärningen brister således vad gäller det objektiva lidanderekvisitet i 16 kap 13 § brottsbalken. Annat

straffrättsligt ansvar är inte aktuellt. Med hänsyn taget härtill, men främst till vad som ovan anförts om miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsynsansvar, förelåg inte skäl för åtalsanmälan.

Beträffande prof WE föreligger misstanke om brott mot 19 och 21 §§ djurskyddslagen. Med hänvisning till vad som anförts ovan om miljö- och hälsoskyddsnämndens uppfattning om sin tillsynsroll vid användning av djur för vetenskaplig användning, har skäl för åtalsanmälan inte ansetts föreligga.

Därmed överlämnas ärendet till JO:s bedömning.

Staffan Persson kommenterade yttrandet. I en därefter inkommen skrift åberopade han ett yttrande från Jordbruksverket, dagtecknat den 30 juli 1992, utgörande svar till en universitetsveterinär vid Uppsala universitet angående tolkning av djurskyddslagen och Centrala försöksdjursnämndens allmänna råd (LSFS 1991:23) samt konsekvenser av nuvarande regler avseende försöksdjursverksamhet.

I yttrandet anförde Jordbruksverket bl.a. följande.

Medan användningen av försöksdjur således prövas av särskilda försöksdjursetiska nämnder är tillsynen av dessa djur anordnad på samma sätt som i fråga om andra djur. Enligt 24 § djurskyddslagen utövas djurskyddstillsynen inom kommunen av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Nämnden skall ha tillgång till djurskyddsutbildad personal i den omfattning som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.

I propositionen om tillsyn enligt djurskyddslagen (prop 1989/90:118) uttalar departementschefen bland annat följande. Den bedömning av angelägenheten av forskningen som görs av de försöksdjursetiska nämnderna är avsedd att vara bindande för tillsynsmyndigheterna, som inte heller har sådan särskild kompetens som bör krävas för att pröva om ett försök bör få utföras eller inte. Tillsynsmyndigheterna har istället en viktig uppgift att se till att försöket utförs i enlighet med den tillstyrkta ansökningen och att djurens vård och förvaring i samband med försöksverksamheten är tillfredsställande från djurskyddssynpunkt.

En kopia av skrivelsen hade enligt sändlista tillställts bl.a. Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Uppsala kommun för kännedom.

## Bedömning

I beslut den 17 oktober 1994 anförde *JO Wahlström* följande.

JO:s tillsyn avser i första hand en kontroll av att myndigheterna och dessas befattningshavare 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 förutsätter särskild sakkunskap.

Staffan Perssons anmälan aktualiserar främst frågor om omfattningen av en kommunal myndighets tillsynsansvar enligt djurskyddslagen samt vilken skyldighet en tillsynsmyndighet i allmänhet har att till

åklagare eller polismyndighet anmäla misstanke om brott mot bestämmelserna i en lag eller en författning enligt vilken myndigheten har att utöva tillsyn. Till det nu sagda kommer frågan om vad nämnden borde ha gjort i de aktuella fallen.

Nu gällande djurskyddslag (1988:534) trädde i kraft den 1 juli 1988. Enligt 24 § utövar Jordbruksverket den centrala tillsynen över efterlevnaden av djurskyddslagen och miljö- och hälsoskyddsnämnderna motsvarande tillsyn inom kommunerna.

Enligt 2 § djurskyddslagen skall djur behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 1990 tillades lagrummet ett andra stycke, vari stadgas att djur som används för vetenskaplig forskning m.m. vid användandet inte skall anses vara utsatta för onödigt lidande eller sjukdom, om verksamheten har tillstyrkts av en djurförsöksetisk nämnd. Av 21 § djurskyddslagen framgår att beslut av djurförsöksetiska nämnden skall fattas innan användningen inleds.

I samband med att 2 § andra stycket djurskyddslagen infördes, uttalade departementschefen beträffande tillsynsansvaret bl.a. följande (prop. 1989/90:118 s. 11).

Genom den etiska prövningen tillgodoses således bl.a. kravet på att djur inte onödigtvis skall utsättas för lidande och sjukdom. Avsikten med gällande bestämmelser är givetvis att den bedömning av angelägenheten av forskningen som görs av de djurförsöksetiska nämnderna skall vara bindande för tillsynsmyndigheterna. I annat fall förlorar den etiska prövningen en del av sitt värde. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har inte heller sådan särskild kompetens som bör krävas för att pröva om ett försök bör få utföras eller inte. Nämnden har i stället en viktig uppgift att se till att försöket utförs i enlighet med den tillstyrkta ansökningen och att djurens vård och förvaring i samband med försöksverksamheten är tillfredsställande från djurskyddssynpunkt. Jag anser att lagen bör förtydligas så att det klarare framgår att om ett djurförsök har tillstyrkts vid den etiska prövningen så skall djuret, såvitt avser försöket, inte anses vara utsatt för onödigt lidande eller sjukdom.

Jordbruksutskottet gav under riksdagsbehandlingen uttryck åt samma uppfattning (1989/90:JoU 23 s. 9 f.).

Av förarbetena framgår således klart att den lokala tillsynen enligt djurskyddslagen, liksom tidigare, skall utövas av de kommunala nämnderna även beträffande sådana djur som används för vetenskapligt ändamål. Det åligger sålunda en sådan nämnd bl.a. att tillse att försöken utförs i enlighet med den tillstyrkta ansökningen. Någon sådan tveksamhet i denna fråga som miljö- och hälsoskyddsnämnden gett uttryck för i sitt yttrande kan inte föreligga. Nämndens inställning framstår som särskilt oförståelig mot bakgrund av att det ovan omnämnda yttrandet från Jordbruksverket översänts för kännedom till ett antal miljö- och hälsoskyddsmyndigheter, bl.a. i Uppsala kommun. Det kan tilläggas att vid den osäkerhet som nämnden redovisat i remissyttrandet, nämnden väl kunnat konsultera den centrala tillsynsmyndigheten enligt djurskyddslagen, Jordbruksverket, för vägledning och råd. Nämndens felaktiga inställning till omfattningen av sitt till-

synsansvar måste bedömas som allvarlig, eftersom den får förutsättas ha lett till att nämnden eftersatt sin skyldighet att utöva tillsyn i ett särskilt angeläget avseende.

Vad så gäller omfattningen av en tillsynsmyndighets skyldigheter i allmänhet kan följande noteras. Någon bestämmelse i djurskyddslagen eller eljest som reglerar miljö- och hälsoskyddsnämnds skyldighet att ingripa för att beivra brott mot djurskyddslagen jämte följdförfattningar förekommer inte. JO har tidigare gjort generella uttalanden såvitt avser tillsynsmyndigheters ansvar enligt olika lagar på miljöskyddets och hälsovårdens område (jfr t.ex. JO:s ämbetsberättelse 1985/86 s. 410). Även om det, såsom i förevarande fall, saknas en uttrycklig regel, som ålägger tillsynsmyndigheten att verka för att brott beivras, har det ansetts att det ligger i sakens natur att en tillsynsmyndighet tillser att överträdelser av lagen möts med de åtgärder som påkallas av omständigheterna. Vid en sådan prövning har tillsynsmyndighetens bedömning ansetts skola inskränkas till frågan huruvida de objektiva brottsrekvisiten synes vara uppfyllda. Det har inte ansetts ankomma på en tillsynsmyndighet att pröva huruvida jämväl det subjektiva brottsrekvisitet är uppfyllt. En sådan bedömning tillkommer åklagaren (jfr JO:s ämbetsberättelse 1990/91 s. 258). Jag delar helt dessa ståndpunkter.

Med den uppfattning om sitt tillsynsansvar som nämnden själv redovisat i remissyttrandet angående de påtalade förfarandena borde nämnden i vart fall ha anmält WE:s förfarande ("Beträffande prof WE föreligger misstanke om brott mot 19 och 21 §§ djurskyddslagen") till polismyndighet. Nämnden borde också, med utgångspunkt i det tillsynsansvar den faktiskt har, ha övervägt huruvida professorerna JL:s och HK:s handlande borde ha anmälts för åtalsprövning. Vid det övervägandet borde nämnden ha vägt in att det förhållandet att ett visst djurförsök tillstyrkts enligt 21 § djurskyddslagen inte utesluter att djurplågeri kan föreligga, nämligen om användningen av djuret går utöver vad tillstyrkandet avser eller om djurens vård och förvaring inte är tillfredsställande från djurskyddssynpunkt. Nämnden hade härvid också haft att beakta att frågan huruvida användningen av djuren faktiskt innefattats i den av den djurförsöksetiska nämnden tillstyrkta ansökningen eller gått utöver denna är en sådan fråga som ankommer på åklagare och i sista hand domstol att avgöra. Jag utgår ifrån att Miljö- och hälsoskyddsnämnden vidtar erforderliga åtgärder med anledning av vad som förekommit och tillser att de tillsynsskyldigheter som åligger nämnden framdeles fullgörs på ett rättsenligt sätt.

Med dessa delvis kritiska uttalanden avslutas ärendet här.

# Kritik mot Miljönämnden i Malmö kommun angående tillsynsåtgärder beträffande vissa kemiska produkter (tändvätska och bilvårdsmedel)



(Dnr 1968-1993)

*JO Wahlström* meddelade den 30 september 1994 följande beslut.

## 1 Anmälan

I en anmälan till JO framförde Kemetyl AB (Kemetyl) genom advokaten Stefan Brandt klagomål mot Miljönämnden i Malmö kommun för åsidosättande av regeringsformen genom felaktiga och misskrediterande uttalanden om Kemetyls produkt T-Gul (tändvätska) innebärande att produkten skulle vara förbjuden att hållas till försäljning i butik inom Malmö kommun. Enligt Kemetyl genomförde miljöförvaltningen kontinuerligt inspektioner i butikerna inom kommunen varvid förvaltningens tjänstemän upprepade uttalandena och hotade näringsidkarna med straff om de inte slutade marknadsföra T-gul. Inspektionerna följdes upp med hotfulla skrivelser i enlighet med följande exempel. Skrivelsen var ställd till en järnhandel.

*Skrivelse 1993-03-02*

Utbyte av petroleumbaserad tändvätska

Miljönämnden beslutade den 26 oktober 1992, att med stöd av 5 § lagen (1985:426) om kemiska produkter, uppmana Er samt alla andra företag som säljer petroleumbaserade tändvätskor i Malmö att senast den 1 februari 1993 ha upphört med försäljningen av dessa varor eftersom fullgoda alternativ till sådana tändvätskor finns att tillgå (tex. tändpapper och tändblock, elektriska braständare och tändrör).

Vid besök hos Er den 3 mars 1993 konstaterades att Ni sålde petroleumbaserad tändvätska (T-gul). Ni har angett att Ni är beredda att upphöra med försäljningen av petroleumbaserade tändvätskor förutsatt att Ni får tid att fram till 1 juli 1993 sälja ut innestående lager av den aktuella varan.

Miljöförvaltningen finner detta rimligt och förutsätter att försäljningen av de petroleumbaserade tändvätskorna kommer att upphöra vid det aktuella datumet. Förvaltningen kommer att följa upp att åtgärden har genomförts. Med petroleumbaserade tändvätskor avses vätskor avsedda för tändning som består av 50 % eller mer petroleumkolväten.

Kemetyl marknadsförde också bilvårdsmedel och miljönämnden anmäldes även för åsidosättande av regeringsformen genom att miljöförvaltningen utfärdat någon form av miljöbestämmelser (s.k. "Miljökrav på biltvättmedel för konsumentbruk") vilka föreföll innebära att endast vissa särskilt namngivna varumärken fick hållas till försäljning inom Malmö kommun efter den 30 september 1993. Kemetyl åberopade en rundskrivelse från miljöförvaltningen jämte bilaga upptagande sagda miljökrav av följande innehåll.

Till samtliga företag i Malmö som säljer biltvättmedel till konsumenter

Miljöanpassade biltvättmedel för konsumentbruk

*Bakgrund*

Förvaltningen fick i april 1992 ett uppdrag av Miljönämnden som bla bestod av att verka för att minska användningen av miljö- och hälsofarliga komponenter i biltvättmedel.

I juni 1992 beslöt Miljönämnden att uppmana innehavare av biltvättar i Malmö att endast använda miljöanpassade biltvättmedel. Kraven på miljöanpassning följde de kriterier som utarbetats av Kemikaliesvepet i Göteborg. Under hösten/vintern 1992 gjorde förvaltningen tillsynsbesök hos bilvårdsanläggningar i Malmö. Det kunde då konstateras att övergången till miljöanpassade medel överlag gått bra.

Under hösten 1992 kontaktade miljöförvaltningarna i Göteborg och Malmö ett stort antal företag med en förfrågan om de hade miljöanpassade medel för konsumentbruk. Hitintills har 17 företag med 36 produkter uppfyllt kraven på miljöanpassning. En första version av en exempellista på sådana medel bifogas som bilaga 2. Utökade exempellistor kommer att sammanställas efter hand som nya medel dokumenteras hos Kemikaliesvepet i Göteborg.

Miljöeffekterna vid en övergång till försäljning (och därmed användning) av miljöanpassade medel är flera, här ges några exempel.

- Produkter med lacknafta försvinner från marknaden. Aromathaltig lacknafta är hälsoskadlig och all lacknafta, både med hög och med låg halt av aromater är mycket giftig för vattenorganismer.
- Då bilar tvättas på gatan så att tvättvattnet når rännstensbrunnarna och därmed våra bäckar finns mindre risk för skador på vattenorganismer då de miljöanpassade medlen används.
- Utsläppen till luft av flyktiga organiska föreningar minskar (produkter med aromater accepteras ej) och detta bidrar till att den marknära och skadliga ozonbildningen minskar.

En övergång till biltvättmedel som uppfyller ställda krav medför också att produkter med ospecificerat innehåll försvinner från marknaden. Idag ser man många förpackningar som både saknar uppgifter om vem den svenske importören är och om vilka ämnen som produkten innehåller. Sådana produkter försäljs ibland av ambulerande försäljare direkt till försäljningsställena. Försäljarna saknar information om vad produkten innehåller. Om alla medel som säljs skall uppfylla ställda krav kommer marknaden att saneras från produkter av den typ som nämnts ovan. Detta kommer att komma konsumenterna till godo i slutändan.

Kemikaliesvepet i Göteborg har åtagit sig att ajourhålla exempellistor på produkter som uppfyller kraven. Det betyder att alla företag som så önskar har möjlighet att få sina produkter granskade och i förekommande fall medtagna på exempellistorna.

Lagstödet för att övergå till en försäljning av miljöanpassade medel finns i 5 § lagen om kemiska produkter. Där anges att den som hanterar en kemisk produkt (bla säljer) skall byta ut en farlig produkt mot en mindre farlig sådan i den mån en sådan finns tillgänglig.

Erfarenheterna från tillsynsbesöken på bilvårdsanläggningar har visat att de miljöanpassade medlen fungerat bra. Det finns goda skäl att anta att den typ av medel som fungerat vid yrkesmässig fordonstvätt även kommer att fungera vid annan fordonstvätt.

*Uppmaning*

Med stöd av 5 § lagen (1985:426) om kemiska produkter uppmanas Ni att senast den 30 september 1993 endast försälja biltvättmedel som uppfyller krav enligt bilaga 1.

Tidpunkten för utbytet har satts till 30 september 1993 eftersom man då ges möjlighet att sälja ut innestående lager men ändå får åtgärden genomförd innan vintersäsongen inleds.

Bilaga 1.

Miljökrav på biltvättmedel för konsumentbruk

1. Samtliga komponenter i medlen måste redovisas och storleksordning på ingående halt anges.

2. Inga komponenter i medlen får definieras som miljöfarliga enligt kemikalieinspektionens kriterier för miljöfarlighet i KIFS 1992:2.

Tveksamhet är miljörisk får ej föreligga.

Ett ämne klassas som miljöfarligt för vattenmiljö om ämnet är:

* mycket giftigt för vattenorganismer
* giftigt för vattenorganismer och inte lättnedbrytbart
* giftigt för vattenorganismer och potentiellt bioackumulerbart
* skadligt (måttligt giftigt) för vattenorganismer och inte lätt nedbrytbart
* potentiellt bioackumulerbart, inte lättbrytbart och har låg vattenlöslighet.

Undantagna från dessa krav är konserveringsmedel — en maximal halt av 15 ppm Kathon eller konserveringsmedel med samma sammansättning accepteras i produkter som sägs i brukslösning.

3. Inga komponenter i medlen får brukslösning leda till klassificering "farlig produkt" från hälsosynpunkt eller därutöver riskabel klassificering enligt kemikalieinspektionens märkningsbestämmelser KIFS 1986:3. Tveksamhet om hälsorisk får ej föreligga.

Produkt i koncentrat måste självfallet märkas enligt kemikalieinspektionens föreskrifter.

I klassificeringen ingår bedömning av akut och kronisk toxicitet, frätande och irriterande effekt, allergiframkallande effekt, cancerframkallande effekt och reproduktionsskadande effekt enligt tester och gränser angivna i kemikalieinspektionens Allmänna råd 1986:2.

4. Tvättmedel får i brukslösning hålla högst 5 % tensid och högst 5 % organiskt lösningsmedel eller med organiskt lösningsmedel funktionsmässigt jämförbar komponent.

5. Tvättmedel får i brukslösning ej ha flampunkt under 55°C.

Miljöförvaltningen hade enligt Kemetyl genom sitt agerande bl.a. åsidosatt regeringsformens krav på att den offentliga makten skall utövas under lagarna (RF 1:1) och kravet på att myndighet i sin verksamhet

skall beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (RF 1:9). Dessutom hade miljöförvaltningen överskridit sin tillsynskompetens.

Kemetyl utvecklade härefter klagopunkterna mera i detalj.

## 2 Utredning

### *2.1 Utredningsåtgärder*

Efter remiss inkom Miljönämnden i Malmö kommun med yttrande över klagomålen.

Annika Carlsson (vid den aktuella tiden handläggare hos Miljöförvaltningen i Malmö) inkom självmant till JO med en skrivelse med synpunkter.

Kemetyl yttrade sig över miljönämndens remissvar och Annika Carlssons skrivelse.

Genom remisser infordrades därefter yttranden från Kemikalieinspektionen och Statens naturvårdsverk.

Kemetyl yttrade sig över remissvaren. Vid yttrandet var fogat ett rättsutlåtande av professor emeritus Ole Westerberg.

En rapport från Kemikalieinspektionen (9/94) med titeln "Kemikalietillsyn i leverantörsledet" — som utlovats i inspektionens yttrande — överlämnades sedan till JO.

### *2.2 Miljönämndens yttrande*

Som svar på remissen överlämnade miljönämnden ett tjänsteutlåtande från miljöförvaltningen. Nämnden hemställde att JO skulle lämna anmälan utan åtgärd samt föreslog att JO inhämtade yttranden i ärendet från Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket.

I miljöförvaltningens tjänsteutlåtande tillbakavisades påståendena om att inspektionsverksamheten skulle ha bedrivits på ett otillbörligt sätt och att nämnden eller dess tjänstemän i övrigt gjort sig skyldiga till kompetensöverskridanden m.m. Förvaltningen framhöll att man inte utfärdat några föreskrifter eller bindande beslut av annat slag utan arbetat helt inom ramen för rådgivning. Man framhöll också att nämnden inte "handlat på eget bevåg" utan att kommunikationer hela tiden skett med Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket.

Beträffande de lokala förhållandena anförde miljöförvaltningen följande.

JO har i ärendet angående miljödiesel i Stockholm (Dnr 952-1992) pekat på att de lokala tillsynsorganen har en geografiskt begränsad kompetens. Åtgärder mot företeelser med en större geografisk räckvidd bör beslutas centralt, inte av lokala organ. Nämnden är givetvis medveten även om den geografiska begränsningen i sin kompetens. Å andra sidan skiftar miljöproblemen såväl till art som till intensitet mellan olika delar av vårt land, vilket medför att åtgärder riktade mot t ex ett visst varuslag kan te sig ytterst angelägna inom en lokal tillsynsmyndighets område medan behovet av ett rikstäckande ingripande mot den aktuella varan är mindre påträngande. Nämnden anser därför inte att ett ingripande mot en produkt inom en kommun eller

vissa kommuner med särskilda problem faller utanför tillsynsmyndighetens kompetens bara därför att produkten finns att köpa även på annat håll i vårt land.

Bakgrunden till de av Malmö miljönämnd beslutade åtgärderna framgår av de tjänsteskrivelser med uppmaning som expedierades till berörda affärsidkare. I den ena skrivelsen påpekades bl a att förbrukningen av tändvätska i Malmö beräknades till ca 60 ton per år, vilket medför en beaktansvärd andel av de skadliga utsläppen i kommunen. En övergång till andra tändmedel är angelägen för att uppställda mål för minskning av de totala utsläppen i kommunen skall kunna nås.

I den andra skrivelsen redogjordes för samarbetet med miljöförvaltningen i Göteborg för att få till stånd en övergång till miljöanpassade biltvättmedel. Exempel på skadliga komponenter och verkningar lämnades och möjlighet att få produkter granskade erbjöds.

### *2.3 Kemetyls genmäle*

Kemetyl vidhöll sina klagomål och vidareutvecklade sin argumentering.

### *2.4 Kemikalieinspektionens yttrande*

Kemikalieinspektionen anförde:

Rollfördelningen mellan tillsynsmyndigheter

Att inom varje kommun utöva den omedelbara tillsynen över efterlevnaden av lagen samt föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen. Det är den uppgift inom ramen för lagen (1985:426) om kemiska produkter (LKP) som tilldelats den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, se 14 § lagen och 26 § förordningen (1985:835) om kemiska produkter.

Det senare lagrummet fördelar arbetsuppgifter mellan de centrala tillsynsmyndigheterna och mellan de regionala tillsynsmyndigheterna. Där framgår att den centrala tillsynen utövas av Kemikalieinspektionen när det gäller tillverkare, importörer och andra leverantörer och av Statens naturvårdsverk när det gäller skydd för den yttre miljön i samband med hanteringen av kemiska produkter. Författningstexten innehåller däremot inte, såvitt är av intresse här, någon fördelning av arbetsuppgifter mellan den centrala, den regionala och den lokala nivån. De kommunala nämnderna har därför rätt och skyldighet att utöva erforderlig tillsyn hos alla som i LKPs mening hanterar kemiska produkter i den egna kommunen.

Tillsynsmyndigheterna skall när det är påkallat samarbeta i tillsynen. Fortlöpande informella kontakter förekommer mellan Malmö stads miljö förvaltning och Kemikalieinspektionen och inspektionen har hållits översiktligt informerad om åtgärderna i fråga om petroleumbaserad tändvätska.

Saluförande och överlåtelse av kemiska produkter i kommunen är exempel på sådan hantering av kemiska produkter som avses i 2 § LKP och som de kommunala nämnderna har tillsyn över.

Befogenheterna i tillsynen framgår av 15—17 §§ LKP och är desamma för centrala, regionala och lokala tillsynsmyndigheter.

Någon granskning eller godkännande från myndighet inom ramen för LKP av kemiska produkter innan de släpps ut på marknaden förekommer inte annat än för bekämpningsmedel. Gällande bestämmelser med stöd av LKP ingår i ett system som utgår från fri konkurrens, fri rörlighet för varor och fri etableringsrätt för den som vill sätta

ut varor på den svenska marknaden. Tillsyn i detaljistledet, i fråga om hanteringen av kemiska produkter som kan befaras medföra hälso- eller miljörisker, har sedan år 1973 varit en uppgift för kommunala nämnder. Kemikalieinspektionen anser att denna är en förutsättning för att systemet skall fungera.

Något bemyndigande med stöd av LKP, som ger kommunala organ möjlighet att meddela föreskrifter som blir bindande mot var och en genom att publiceras i författningssamling, finns inte. Av de regionala tillsynsmyndigheterna har länsstyrelserna en mycket begränsad föreskriftsrätt. Häri ligger den kanske viktigaste skillnaden i roll mellan de centrala, de regionala och de lokala tillsynsmyndigheterna.

Underlaget

En grundläggande princip vid tillämpningen av lagen (1985:429) om kemiska produkter är den så kallade försiktighetsprincipen. Redan en på goda vetenskapliga grunder uppkommen misstanke om skaderisker utgör tillräcklig grund för ingripanden enligt lagen, se prop. 1984/85:118 s. 39 f.

I båda de aktuella produktgrupperna finns många produkter som medför hälso- eller miljörisker vid användningen. Exempelvis innebär såväl petroleumbaserade tändvätskor som biltvättmedel med höga halter organiska lösningsmedel vid användningen en risk för människor och miljö. Riskerna ökar med använda mängder och blir därför av större betydelse i tättbefolkade områden.

Båda produktgrupperna är typiska exempel på produktområden där en övergång till kemikalier med mindre risker är önskvärd. Att i tillsynen verka för att handeln skall undvika riskabla produkter ligger därför inom ramen för 5 § LKP. Substitutionsprincipen syftar nämligen till ett aktivt produktval i många olika situationer, bl.a. när handeln överväger sitt utbud och omfattar också det fallet att någon kemisk produkt överhuvudtaget inte väljs utan ändamålet uppnås på annat sätt, se prop. 1989/90:100, bilaga 16 s. 52.

Straffbestämmelserna i anslutning till substitutionsprincipen har uppmärksammats i andra sammanhang. I det föreliggande fallet tyder inget i handlingarna på att några straffbara överträdelser av 5 § LKP varit i fråga. Något sådant har uppenbarligen inte heller föresvävat vare sig nämnden eller dess kansli.

Kemikalieinspektionen slutför i dagarna en rapport där inspektionen närmare utvecklar sin syn på tillsynens inriktning och på en lämplig arbetsfördelning mellan de olika myndigheterna som har tillsyn över efterlevnaden av LKP i leverantörsledet. Rapporten kommer att översändas när den är färdigställd.

### *2.5 Naturvårdsverkets yttrande*

Naturvårdsverket anförde:

Kemikalieinspektionen har i skrivelse 1994-02-25 avgivit yttrande i ärendet. Naturvårdsverket, som tagit del av detta yttrande, instämmer med de synpunkter som där framförts.

### *2.6 Kemetyls slutyttrande med rättsutlåtande av professor emeritus Ole Westerberg*

Kemetyl argumenterade bl.a. i sakfrågorna och åberopade i övrigt följande till JO ställda utlåtande av professor emeritus Ole Westerberg.

I anslutning till advokat Stefan Brandts anmälan av d. 26 maj 1993 får jag anföra följande.

Miljömyndigheternas agerande synes av detaljisterna ha uppfattats som ett slags förbud mot försäljning av vissa produkter. Är denna uppfattning befogad?

Miljönämnden beslöt d. 1 juni och d. 26 oktober 1992 att med stöd av 5 § LKP "uppmana" vissa företag att endast använda miljöanpassade biltvättmedel samt att upphöra med försäljning av petroleumbaserade tändvätskor senast angivna data. Förvaltningen sände därefter ut "Miljökrav" på biltvättmedel för konsumentbruk och gick ut med en lista med exempel på "accepterade" biltvättmedel. Företagen uppmanades att endast försälja biltvättmedel som uppfyllde kraven. Miljöförvaltningen "förutsatte" att försäljningen skulle upphöra vid visst angivet datum. Av förvaltningen företagna inspektioner skulle utgöra en uppföljning av myndighetens beslut.

Miljönämnden framhåller i JO-ärendet att åtgärderna inte innebar något förbud eller föreläggande utan närmast kunde rubriceras som rådgivning. Detta är strängt juridiskt sett riktigt.

Men den faktiska verkan av myndighetens agerande är något helt annat. Kemetyl har tappat distributionen av T-Gul hos de näringsidkare som kontaktats av miljöförvaltningen. "Miljökraven" på biltvättmedel har förefallit innebära att endast vissa särskilt angivna varumärken fått hållas till försäljning. Miljöförvaltningens agerande har sålunda i praktiken inneburit ett förbud. Det är ringa tröst att nämnden nu säger att "så var inte meningen". Uppmaningar förenade med uttalanden om vad man förväntar sig och med förutskickande av inspektioner är i realiteten tvingande, icke minst med hänsyn till miljömyndigheternas auktoritet. Och företagen synes icke ha kunnat få miljöförvaltningens uttalanden rättsligt prövade.

Det här tillämpade systemet för myndighets agerande passar inte in i det svenska rättssystemet. Här synes föreligga en uppgift för JO att ingripa, så att det av myndigheterna tillämpade systemet ändras eller vid behov så att lagstiftningen ändras. Det kunde t.ex. ur rättssäkerhetssynpunkt krävas att, efter tillräckliga vetenskapliga undersökningar, ett formellt och överklagbart beslut meddelas.

Kemikalieinspektionen har i sitt yttrande till JO icke visat sig ha något sinne för de ovan beskrivna nackdelarna för företagen. Inspektionen nöjer sig med att anföra, att i det föreliggande fallet tyder inget i handlingarna på att några straffbara överträdelser av 5 § LKP varit i fråga. Inspektionen tillägger att "något sådant har uppenbarligen inte heller föresvävat vare sig nämnden eller dess kansli" — det får man ju hoppas.

Belysande för den rättsliga situationens ohållbarhet är också Annika Carlssons särskilda yttrande till JO: "Tyvärr visar det sig att samtliga företag som fick uppmaningen valde att ta bort T-Gul hellre än att utsätta sig för föreläggande från miljönämndens sida. Förvaltningen hade därför aldrig möjligheten att verka för att en rättslig prövning av det aktuella ärendet kom till stånd."

Det formellt otillfredsställande i handläggningen av dessa ärenden får ökad tyngd av att myndighetens ingripande har sakligt ifrågasatts. Miljöförvaltningen har inte öppet redovisat några vetenskapligt grundade tester för att petroleumbaserad tändvätska skulle orsaka miljöproblem. Anmälaren åberopar i motsatt riktning en studie som utförts vid Tekniska högskolan.

## *3.1 Inledning*

I ett tidigare beslut den 2 mars 1993 (JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 355) rörande ett ärende om allmän övergång från standarddiesel till s.k. miljödiesel i Stockholms kommun behandlade jag ingående lagen (1985:426) om kemiska produkter (LKP) med tonvikt på den grundläggande aktsamhetsregeln eller försiktighetsprincipen (5 §) och de olika tillsynsmyndigheternas kompetensområden. I syfte att renodla tillsynsreglerna, som jag funnit rent formellt anvisa två i grunden väsensskilda handlingslinjer — ett straffrättsligt förfarande och ett grundat på administrativa beslut om förelägganden m.m. med möjlighet till överprövning i förvaltningsdomstol — gjorde jag en framställning till regeringen om slopande av den särskilda straffföreskrift (29 §) som är direkt knuten till den allmänna aktsamhetsregeln och substitutionsprincipen. Regeringen har nyligen till riksdagen överlämnat propositionen 1994/95:10 Miljöbalk. Regeringens förslag innebär bl.a. att allmänna aktsamhetsregler med förebild i LKP införs för hela tillämpningsområdet. Beträffande motsvarigheten till 5 § första stycket LKP föreslås att substitutionsprincipen i fråga om kemiska produkter (och därmed jämställda varor) bryts ut till en särskild bestämmelse (2 kap. 6 § förslaget till miljöbalk), som inte straffsanktioneras. Försiktighetsprincipen i övrigt bildar en egen paragraf (2 kap. 2 §) och till denna knyts en särskild straffbestämmelse avseende miljöfarlig kemikaliehantering (21 kap. 1 §).

Jag finner inte skäl att i detta ärende upprepa de allmänna uttalanden av principiell art som jag gjorde i Stockholmsärendet utan begränsar mig till de särskilda aspekter som aktualiseras genom det sätt på vilket Miljönämnden i Malmö kommun och tjänstemännen vid miljöförvaltningen utövat sina tillsynsbefogenheter enligt LKP.

## *3.2 Inspektionsverksamheten*

En framträdande klagopunkt gäller miljöförvaltningens inspektionsverksamhet. Enligt Kemetyl har tjänstemännen hos förvaltningen kontinuerligt genomfört inspektioner i butikerna och därvid bl.a. hotat näringsidkarna med straff om de inte slutade marknadsföra tändvätskan T-Gul. Inspektionerna skall ha följts upp med hotfulla skrivelser.

Påståendena om otillbörligt uppträdande från de inspekterande tjänstemännens sida har tillbakavisats i miljönämndens yttrande. Några konkreta belägg för påståendena har Kemetyl inte angett. Innehållet i de efterföljande skrivelserna, som Kemetyl lämnat exempel på, ger enligt min mening inte heller stöd för misstanke att inspektionsverksamheten skulle ha haft en otillbörlig inriktning. Med dessa konstateranden lämnar jag frågan om sättet för inspektionsverksamhetens bedrivande.

Vad beträffar de från miljöförvaltningen utgående skrivelser som åberopats av Kemetyl har nämnden i yttrandet framhållit att dessa inte innehöll något förbud eller föreläggande. Syftet med nämndens beslut och förvaltningens åtgärder sägs ha varit att på frivillighetens väg åstadkomma de förändringar i varusortimenten som nämnden ansåg nödvändiga. Skrivelserna kan enligt nämndens uppfattning närmast rubriceras som rådgivning. I det av Kemetyl åberopade utlåtandet från Ole Westerberg anförs att detta strängt juridiskt sett är riktigt. Enighet synes således föreligga om att fråga inte varit om några reellt eller förment bindande beslut i rättslig mening.

Det kan här inskjutas att enligt vad jag erfarit det för närvarande finns två mål anhängiga hos Regeringsrätten, där frågan om överklagbarhet i fråga om beslut liknande det som miljönämnden här fattat prövats dels av Kammarrätten i Sundsvall (mål nr 8635- 1993), dels av Kammarrätten i Göteborg (mål nr 7247-1993). I båda fallen innebär kammarrätternas beslut att talan har avvisats med hänvisning till att fråga ej var om ett överklagbart beslut utan endast om rådgivning eller liknande.

En annan fråga är emellertid hur man skall se på det sätt på vilket denna rådgivning utövades. Ole Westerberg utvecklar i sitt utlåtande synpunkter på den faktiska verkan av miljöförvaltningens agerande, varvid hans uppfattning är att detta i praktiken inneburit ett förbud.

De skrivelser som tillställdes detaljisterna gavs en sådan utformning — *uppmaningar* att upphöra att saluföra vissa produkter förenade med *tidsfrister* inom vilka detta skulle ha skett och upplysning om att skrivelserna skulle åtföljas av inspektioner — att de enligt vad som anförs från Kemetyls sida av adressaterna kom att uppfattas som förbud för dem att marknadsföra produkterna i fråga. Den faktiska verkan av skrivelserna sägs ha blivit att Kemetyl tappat distributionen av T-Gul hos de näringsidkare som kontaktades av miljöförvaltningen. De s.k. miljökraven på biltvättmedel sägs ha inneburit att endast vissa särskilt angivna varumärken fick hållas till försäljning. Att förvaltningens agerande lett till dessa effekter har inte ifrågasatts från miljönämndens sida. Ole Westerberg har i sitt utlåtande anfört att uppmaningar förenade med uttalanden om vad en tillsynsmyndighet förväntar sig och med förutskickande av inspektioner i realiteten är tvingande, att företagen i fråga inte synes ha kunnat få miljöförvaltningens uttalanden rättsligt prövade, att det här tillämpade systemet inte passar in i det svenska rättssystemet samt att det ur t.ex. rättssäkerhetssynpunkt kunde krävas att ett formellt och överklagbart beslut meddelades.

För egen del vill jag i denna fråga anföra följande.

LKP innehåller inte någon föreskrift om när eller hur tillsynsmyndigheterna skall eller bör ge råd och anvisningar till dem som hanterar kemiska produkter. I specialmotiveringen till 16 § lagen (prop. 1984/85:118 s. 52), vilken bestämmelse behandlar tillsynsmyndigheternas befogenheter att besluta om föreläggande och förbud, framhölls

emellertid bl.a. att, liksom varit förhållandet enligt tidigare lagstiftning, en tillsynsmyndighet vid bristande efterlevnad borde söka nå rättelse på frivillig väg genom råd och anvisningar.

Även om detta slag av rådgivning inte uttryckligen reglerats i LKP på sätt som i vissa fall skett i annan lagstiftning på miljö- och hälsoskyddsområdet (jfr t.ex. 39 § miljöskyddslagen, 1969:387, samt 18 § första stycket hälsoskyddslagen, 1982:1080), har lagstiftaren ändå uppenbarligen utgått ifrån att rådgivning bör utgöra en del av tillsynsmyndigheternas verksamhet vid tillämpningen av LKP.

Det är här anledning att åter hänvisa till propositionen med förslag till miljöbalk (s. 210—212). Där lämnas en redogörelse för rättsutvecklingen, som visar att denna gått i riktning mot att utmönstra föreskrifter om rådgivningsskyldighet och uppenbarhetskriterier såsom formella trösklar innan en tillsynsmyndighet får tillgripa föreläggande och förbud. Beträffande tilllämpningen av gällande rätt och den nya lagstiftningen gör regeringen följande uttalanden.

Några remissinstanser har påpekat att det i lagtexten bör föreskrivas en rådgivningsskyldighet för tillsynsmyndigheten. Enligt regeringens uppfattning saknas det emellertid anledning att i miljöbalken införa särskilda regler om myndigheternas rådgivningsverksamhet. En sådan skyldighet får anses normalt ingå i tillsynsmyndighetens roll utan att något särskilt lagstöd behövs. Det bör alltså stå tillsynsmyndigheterna fritt att själva avgöra i vilka sammanhang råd bör meddelas. Denna bedömning bör givetvis ske med utgångspunkt i överträdelsens art. I allmänhet bör liksom hittills överenskommelser om rättelse eftersträvas.

— — —

Tillsynsmyndigheten skall naturligtvis inte tillgripa mer ingripande tvångsåtgärder än vad som behövs i varje enskilt fall. Som framgår av vad som tidigare sagts ingår det i tillsynsmyndighetens normala uppgifter, även om det inte i lagtexten föreskrivs en rådgivningsskyldighet, att meddela de råd myndigheten finner erforderliga. En tillsynsmyndighet bör alltid vid bristande efterlevnad försöka nå rättelse på frivillig väg genom råd och förslag till åtgärder. När däremot den frivilliga vägen inte är framkomlig bör tillsynsmyndigheten ingripa med föreläggande och förbud.

Mot bakgrund av det anförda kan sägas att LKP i fall som det förevarande teoretiskt erbjuder tillsynsmyndigheten tre sätt att ingripa mot överträdelser:

1. Rådgivning, som förutsätts ske på frivillighetens väg och ha karaktär av "överenskommelser om rättelse". Det ligger i sakens natur att detta — allt efter omständigheterna — bör kunna ske på ett mindre formbundet sätt än när fråga är om tvångsåtgärder (jfr bestämmelserna i 7 och 14 §§ förvaltningslagen om enkelhet och muntlighet i förfarandet).

2. Beslut om föreläggande eller förbud enligt 16 § LKP, som meddelas utan begagnande av möjligheten att förena detta med vite. Beslutet är

överklagbart (33 § förordningen 1985:835 om kemiska produkter) och, eftersom beslutet normalt får förutsättas gå parten emot, skall han underrättas om hur han kan överklaga det (21 § förvaltningslagen).

3. Beslut enligt 2 som förenas med vite.

Det är självfallet angeläget att tillsynsmyndigheten utformar sina åtgärder i enlighet med något av dessa alternativ. De skriftliga uppmaningar som här är i fråga kan emellertid inte utan vidare inordnas i någon av dessa tre kategorier. De utgör i stället närmast en blandning av ingripanden enligt typerna 1 och 2 och det kan enligt min uppfattning starkt ifrågasättas om detta slag av uppmaningar har stöd i gällande rätt. Beteckningen "uppmaning" saknar anknytning till lagstiftarens terminologi i lagtext och förarbeten. Trots att skrivelsen inte innehåller ett formligt föreläggande eller förbud förmedlar den till mottagaren intrycket att han är tvingad att vidta de åtgärder som omfattas av uppmaningen. Tillsynsåtgärder av sådant tvetydigt slag kan enligt min mening inte accepteras.

När fråga är om rådgivning — en åtgärd som tillsynsmyndighet på sätt som angetts i proposition 1994/95:10 kan utnyttja för att nå rättelse på frivillig väg genom överenskommelser — bör det givetvis oavsett om rådgivningen ges i skriftlig eller muntlig form klart framgå att det inte handlar om någon form av tvång från tillsynsmyndighetens sida. Om tillsynsmyndigheten i det enskilda fallet bedömer det tveksamt om förutsättningar föreligger att genom rådgivning uppnå en frivillig överenskommelse, bör myndigheten avstå från rådgivningsförsök och i stället meddela ett formligt, överklagbart beslut om föreläggande eller förbud.

I sammanhanget vill jag göra en allmän rekommendation.

I detta ärende har från olika håll uttryckts ett behov av överprövning, som kunnat komma till stånd genom överklagande. Det har i sak handlat om en företeelse där gränserna för tillsynsmyndighetens befogenheter och bedömningsgrunderna i sakfrågorna är omdiskuterade. Om tillsynsmyndigheten i ett sådant fall vill gå mjukt fram men ändå ge möjlighet att skapa "pilotfall" som kan prövas i högre instans synes ett beslut av typ 2 (föreläggande eller förbud utan vite) vara en lämplig väg att välja. Den enskilda parten kan då medverka i processen utan de ekonomiska risker och andra obehag som är förknippade med viten. Tillsynsmyndigheten kan i ett senare skede — om det då finns anledning till det — övergå till beslut av typ 3 (föreläggande eller förbud med vite).

### *3.4 Avslutning*

Jag har vid min granskning funnit att Miljönämnden i Malmö kommun i sin tillsynsverksamhet enligt lagen om kemiska produkter använt sig av sådana skriftliga uppmaningar till försäljare av vissa kemiska produkter (tändvätska och bilvårdsmedel) för vilka stöd i

gällande rätt enligt min bedömning saknas. I anslutning härtill har jag gjort vissa uttalanden till främjande av en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning på området.

Vidare har jag vid min behandling av ärendet noterat att regeringen i propositionen med förslag till miljöbalk uttalat sig om innebörden av begreppet tillsyn m.m. (s. 207, 208). Därvid har regeringen även uttalat att det finns ett utrymme för Miljöorganisationsutredningen att ytterligare kartlägga och precisera tillsynens omfattning. Detta arbete pågår.

Vad som framkommit i detta ärende kan möjligen vara av intresse vid en fortsatt behandling av tillsynsorganisationen och dess funktioner samt de rättssäkerhetsaspekter som här framträder.

Jag överlämnar därför en kopia av detta beslut till regeringen (Miljö- och naturresursdepartementet) för kännedom.

## Kritik mot en miljönämnd för underlåten dokumentation m.m.

(Dnr 1149-1993)

### Anmälan

I en anmälan till JO begärde Sibyll Lundblad att JO skulle granska ett ärende enligt djurskyddslagen som handlagts av Miljönämnden i Svalövs kommun. Hon anförde bl.a. följande.

Den 8 juli 1992 hade hon kontakt med Kurt Nyberg i dennes egenskap av "miljöordförande och miljöinspektör". Vid samtalet upplyste Kurt Nyberg henne om att "de hade problem med en karl i kommunen som hade 19 schäferhundar". Kurt Nyberg frågade om hon kunde följa med och lämna ett utlåtande om hundarna. Två dagar senare ringde Kurt Nyberg och de bestämde att träffas påföljande dag för att följas åt till hundägarens hem. Kurt Nyberg uppgav att det blivit beslutat att nio hundar skulle bort och att tio fick vara kvar. Vid besöket hos hundägaren fann hon att hundarna levde under svåra förhållanden och att de var i dålig kondition. Den 12 juli meddelade hon Kurt Nyberg att hundägaren lämnat två valpar till henne och att en av de övriga hundarna behövde veterinärvård. Kurt Nyberg hänvisade henne till socialkontoret för ersättning för sådan vård. Hon kontaktade socialchefen som lovade att "socialen skulle betala räkningen". Härefter hade hon flera kontakter med olika veterinärer rörande hundarna. Senare kontaktade hon miljöchefen Thomas Arnström som sade att ärendet angående hundarna avslutades i maj månad och att miljönämnden inte längre var inblandad i ärendet. Det måste ha varit fel av nämnden att avsluta ärendet eftersom djurägaren inte följde djurskyddslagens bestämmelser. Kurt Nyberg har sedan ringt till henne och sagt åt henne att återlämna hundarna till ägaren. Hon påtalade att missförhållandena rörande hundarna kvarstod. Bl.a. var förvaringsutrymmena bristfälliga. Kurt Nyberg svarade då att han inte brydde sig eftersom hundägaren var vräkt till den sista oktober 1992. Hon har därefter försökt få ersättning från kommunen för de utlägg hon haft

för hundarna men kommunen har vägrat att betala under åberopande av att det varit en privat uppgörelse mellan henne och hundägaren. Vid ett tillfälle erbjöd sig dock kommunen att ersätta henne under förutsättning att hon skrev på ett avtal där hon intygade att det varit fråga om en privat uppgörelse. Hon har emellertid inte accepterat detta. I januari 1993 vräktes hundägaren och i samband härmed avlivades nio hundar. Kurt Nyberg har känt till missförhållandena i tre års tid. Genom att inte ingripa har han gjort sig medskyldig till djurplågeri och till tjänstefel. Hon ifrågasätter i vilken egenskap Kurt Nyberg agerat i ärendet.

## Utredning

Upplysningar inhämtades per telefon från miljöchefen Thomas Arnström. Han upplyste därvid att miljönämnden endast hade ett ärende angående de aktuella hundarna. Detta ärende rörde Sibyll Lundblads krav på ersättning för veterinärvård m.m. Någon annan dokumentation angående de aktuella hundarna fanns inte.

Från Miljönämnden i Svalövs kommun infordrades utredning och yttrande. Av yttrandet, som på nämndens uppdrag avgetts av miljöchefen Thomas Arnström, framgick bl.a. följande.

Miljöförvaltningen kom i kontakt med hundägaren i och med att en tjänsteman på socialförvaltningen gjorde miljökontoret uppmärksam på att det fanns risk för att ca 15 hundar skulle komma att lämnas utan tillsyn och vård i samband med att hundägaren skulle avhysas. Miljönämnden skulle kunna bli inblandad om hundägaren lämnade djuren. En ny bostad till hundägaren kunde emellertid ordnas där plats även fanns för tio av hundarna. Kurt Nyberg, som är djurskyddsinspektör i Svalövs kommun, hade i detta skede inga invändningar mot denna lösning ur djurskyddssynpunkt. Härefter ägde ett flertal kontakter mellan tjänstemän på socialförvaltningen och Kurt Nyberg rum. Det var i huvudsak förfrågningar och råd beträffande hundarna, eftersom socialförvaltningen ansåg att Kurt Nyberg hade en stor erfarenhet i frågor som berör djurhållning i allmänhet. Det rörde sig inte om frågeställningar kring lagligheten i de lösningar som skulle vidtas utan snarare uppfattades Kurt Nyberg som en resurs som fanns tillgänglig. Socialförvaltningens tjänstemän försökte finna en lösning på problemet med att nedbringa hundarnas antal till tio. Vid denna tidpunkt tog Sibyll Lundblad kontakt med Kurt Nyberg i ett annat ärende och det hela utvecklades på det vis som hon beskrivit inledningsvis i sin anmälan till JO. Den 13 juli 1992 informerade Kurt Nyberg miljöchefen om sitt samtal med Sibyll Lundblad och om mötet de haft med hundägaren. Han redogjorde för vad som ägt rum och uppgav att han i princip enbart förmedlat en kontakt mellan Sibyll Lundblad och hundägaren och att han sedan lämnat platsen. På fråga av miljöchefen svarade Kurt Nyberg att miljökontoret inte var inblandat i frågan utan att Kurt Nyberg frågat Sibyll Lundblad om hon kunde hjälpa hundägaren att placera ut hundar eller försälja hundar så att fastighetsägarens krav på begränsning av antalet djur kunde uppfyllas. Miljöchefen tog härefter kontakt med socialförvaltningen som hade kontakt med hundägaren. Det bekräftades att en uppgörelse hade kommit till stånd. I början av september kontaktade Sibyll Lundblad miljöchefen och redovisade klagomål på djurhållningen på den aktuella platsen. Hon redogjorde mycket tydligt för de missförhållanden som

hon uppfattade samt för det skeende hon varit inblandad i. Hon redogjorde även för missförhållanden sedan tidigare beträffande hundägaren. Det framkom även att det fanns meningsskiljaktigheter mellan henne och hundägaren samt att hon haft utlägg i form av resor och veterinärkostnader. Miljöchefen redogjorde för Sibyll Lundblad att miljönämnden inte hade något ansvar för dessa frågor och att hon måste lösa dessa omkostnader inom ramen för hennes uppgörelse med hundägaren. Då hon ansåg detta uteslutet hänvisades hon till att kontakta en tjänsteman på socialförvaltningen för att få deras ansvar klarlagt samt att göra klart i vilken omfattning hon kunde agera med deras stöd. Från socialförvaltningen upplystes det att de tidigare hade betalt veterinärräkning men att det var ett avsteg eftersom man inte betraktade hundägaren som en klient. I september erhöll kommunen en räkning från Sibyll Lundblad. Efter att kontakt tagits med kanslichefen i kommunen, socialchefen och biträdande socialchefen tog miljöchefen kontakt med Sibyll Lundblad och upplyste om att kraven skulle riktas mot hundägaren. Sibyll Lundblad godtog inte detta, eftersom hon bedömde att hon agerat på miljönämndens uppdrag. Företrädare för kommunen hade den uppfattningen att något betalningsansvar för kommunen inte förelåg. Kommunen var emellertid beredd att göra en överenskommelse där kommunen täckte uppkomna kostnader under förutsättning att inga ytterligare anspråk skulle ställas mot kommunen i detta ärende. Sibyll Lundblad avvisade överenskommelsen och frågan om betalning var vid tiden för yttrandet till JO föremål för prövning vid Landskrona tingsrätt. Parallellt utvecklades frågan till ett vräkningsärende då ägaren till den fastighet som hundägaren bebodde ansåg det vara utsiktslöst att förhållandena på platsen skulle utvecklas inom rimlig tid i den riktning han önskade. Kronofogdemyndigheten hanterade frågan men kontaktade även Kurt Nyberg för råd angående möjliga lösningar samt miljökontoret för att det skulle finnas i beredskap för beslut om omhändertagande i det fall hundägaren lämnade hundarna utan tillsyn. Vid tidpunkten för avhysning var miljöchefen och Kurt Nyberg närvarande. Avhysningen genomfördes under medverkan av hundägaren. Hundarna togs till hundpensionat. Detta bekostades av kronofogdemyndigheten.

JO beslutade härefter att inhämta nytt yttrande från Miljönämnden i Svalövs kommun. Nämnden ombads besvara följande frågeställningar.

1. När gjordes "miljökontoret uppmärksam" på att det fanns risk för att ca femton hundar skulle kunna bli lämnade utan tillsyn? Till vilken tjänsteman lämnades upplysningen i fråga? I vilken egenskap fick Kurt Nyberg kännedom om saken och i vilken egenskap har han senare agerat. På vad sätt dokumenterades att miljöförvaltningen uppmärksammats på frågan och de åtgärder som sedan vidtogs? För det fall ingen dokumentation skett borde av yttrandet framgå vilka överväganden som låg till grund för att så inte skedde.

2. Vilka åtgärder vidtogs efter det att Sibyll Lundblad i början av september 1992 "mycket tydligt" redogjort för Thomas Arnström om missförhållanden på platsen vad avsåg djurhållningen och på vad sätt dokumenterades hennes anmälan och därefter vidtagna åtgärder. Om inga åtgärder vidtogs, borde av yttrandet framgå vilka överväganden som låg till grund härför.

3. Yttrandet borde även belysa miljönämndens instruktioner och rutiner för dokumentation av anmälningar rörande djurskyddsfrågor samt uppläggning av sådana ärenden.

Miljönämnden anförde i sitt yttrande bl.a. följande.

Punkt 1 i JO:s PM

Miljökontoret gjordes uppmärksam på ifrågavarande situation genom att handläggare på socialförvaltningen informerade Kurt Nyberg om att avhysning var aktuell och därmed en viss risk att hundarna på fastigheten ej kunde få en rimlig tillsyn. Detta skedde i slutet av februari 1992. Kurt Nyberg agerade härefter i egenskap av djurskyddsinspektör och besökte platsen 1992-03-02. Med hänvisning till följande kommentar kunde Kurt Nyberg göra en bedömning om situationen förändrats med utgångspunkt från tidigare bedömningar av veterinär, d.v.s. om ett agerande med utgångspunkt från djurskyddslagen var aktuellt. Kurt Nyberg gjorde bedömningen att förhållandet beträffande djuren inte var sådana att ett ingripande var aktuellt.

I mars 1991 erhöll Kurt Nyberg en anmälan om eventuell vanvård av djur på samma fastighet. Han besökte platsen 1991-03-08. Vid besöket var också bland annat distriktsveterinär närvarande för att göra en bedömning om hundarnas status och i fall eventuell vanvård förelåg.

Veterinären gjorde då bedömningen att ett djur skulle avlivas och att viss behandling skulle sättas in på en annan hund. Veterinären gjorde emellertid klart i sin bedömning att någon vanvård ej förelåg och att hundarna i övrigt var vid god status. Kurt Nyberg delade den bedömningen. Något skäl till agerande med utgångspunkt från djurskyddslagen fanns därmed ej. Miljöchefen informerades därefter om situationen och vid sammanträde 1991-05-08 i miljönämnden informerades denna om tjänstemännens agerande i frågan samt veterinärens utlåtande.

Punkt 2 i JO:s PM

Med anledning av den information Sibyll Lundblad lämnade i början av september 1992 till miljöchefen kontaktade denne Kurt Nyberg och informerade honom om klagomålen. Kurt Nyberg kontaktade även distriktsveterinären som gjort flera besök på platsen och hade god insyn i djurhållningen. Några väsentliga förändringar beträffande djurens status ansågs ej ha skett, däremot var det fler hundar än tidigare vilket stred mot det avtal som förelåg mellan djurhållaren och hyresvärden.

Punkt 3 i JO:s PM

Miljönämnden erhåller en regelbunden information från förvaltningen beträffande djurhållningen i kommunen och i djurskyddsfrågor. Miljönämnden är även aktiv i dessa frågor såtillvida att nämnden besöker platsen i komplicerade ärenden. Miljökontoret anses också vara en av de mera aktiva förvaltningarna vad gäller djurskyddsfrågor och bedriver en mycket aktiv tillsynsverksamhet. Miljönämnden har i sina instruktioner till personalen betonat vikten av förebyggande åtgärder och lösningar på frivillig grund. Beträffande anmälningar, sker en kontroll på platsen av djurskyddsinspektören som gör en bedömning av situationen och rådgör med miljöchefen i de frågor som är av ärendekaraktär. Miljönämnden blir därefter informerade om handläggningen och kan därmed lämna synpunkter på den fortsatta hanteringen. Beslut fattas av nämnden i vederbörlig ordning med besvärshänvisning.

Miljönämnden vill sammanfattningsvis klargöra att denna ställer sig bakom miljökontorets agerande i denna fråga och att miljönämnden ej uppfattat denna fråga som ett ärende i det skeende som avses men att miljönämnden varit väl informerad om utvecklingen ända fram till

den andra avhysningen. Det har bland annat framförts att nämnden skulle fattat något beslut om att endast 10 hundar fick finnas på den nya platsen. Något sådant beslut har nämnden aldrig tagit, däremot innefattas detta krav i hyreskontraktet vilket också redovisats i kontakt med Sibyll Lundblad och som även bekräftats vid tingsrättsförhandlingar av berörda parter. Vid nämnda tingsförhandlingar styrkte även hundägaren miljönämndens uppfattning i denna fråga nämligen att den situation som uppstått grundade sig på en uppgörelse mellan två civila parter utan eventuellt ingripande från någon myndighet. Nämnden finner det orimligt att en fullödig dokumentation kan upprättas i alla de kontakter som tas mellan olika parter i djurskyddsfrågor, i synnerhet ej i sådana sammanhang där bedömning gjorts att det ej föreligger fråga om myndighetsingripande och där oberoende expertis gjort samma bedömning.

Miljönämnden klarlade även att det yttrande som tidigare avgivits i frågan även representerade miljönämndens uppfattning av händelseförloppet, och att tjänstemän och förvaltning agerat efter de intentioner som nämnden haft i denna fråga.

Sibyll Lundblad tog del av miljönämndens yttrande. Hon vidhöll därvid sin anmälan samt anförde att hon fann det anmärkningsvärt att inga handlingar hade diarieförts i ärendet hos miljönämnden. Vidare bifogade Sibyll Lundblad en dom från Landskrona tingsrätt i vilken hon tilldömts ersättning av Svalövs kommun för kostnader avseende hundarna.

## Bedömning

I beslut den 21 november 1994 anförde *JO Wahlström* följande.

Miljönämnden har i sina yttranden anfört att nämnden endast har ett ärende rörande de aktuella hundarna och att det ärendet rör Sibyll Lundblads krav på ersättning. Någon ytterligare dokumentation angående vad som förevarit föreligger inte. Nämnden har även anfört att den "finner det orimligt att en fullödig dokumentation kan upprättas i alla de kontakter som tas mellan olika parter i djurskyddsfrågor, i synnerhet ej i sådana sammanhang där bedömning gjorts att det ej föreligger fråga om myndighetsingripande och där oberoende expertis gjort samma bedömning".

Av miljönämndens yttranden framgår vidare att djurinspektören Kurt Nyberg besökt platsen för att bedöma hundarnas status. Besöket i mars 1991 var föranlett av en anmälan till miljökontoret rörande missförhållanden på platsen. Vid detta besök var även veterinär närvarande. I anledning av Sibyll Lundblads anmälan i september 1992 synes ingen inspektion av hundarna ha ägt rum. Däremot har det uppgivits att Kurt Nyberg haft kontakt med veterinär och diskuterat hundarnas situation. Ingripande enligt djurskyddslagen har bedömts inte vara aktuellt.

För förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden gäller förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser. I 15 § stadgas följande. Uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och

som kan ha betydelse för utgången i ärendet skall antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Frågan inställer sig då om miljönämndens agerande är att bedöma som handläggning av ett ärende eller om det endast varit fråga om ett s.k. faktiskt handlande. I förarbetena till äldre förvaltningslagen (prop. 1971:30 s. 315) sägs nämligen att myndigheternas s.k. faktiska handlande faller utanför paragrafens tillämpningsområde. Var gränsen går mellan handläggning av ärenden och faktiskt handlande får avgöras från område till område. I propositionen belyses skillnaden mellan de olika typerna av verksamhet genom följande exempel. Hållandet av en lektion i en skola eller utförandet av en operation på ett sjukhus kan enligt normalt språkbruk inte betecknas som handläggning av ett ärende. Uppkommer däremot fråga om disciplinär bestraffning av en skolelev eller om en patients debitering för sjukhusvård föreligger ett ärende som skall behandlas av förvaltningsmyndigheten. Dessa uttalanden får alltjämt anses äga tillämplighet. Förenklat kan man utttrycka saken så att förvaltningslagen är tillämplig i myndigheternas beslutande verksamhet (Hellners—Malmqvist; Nya förvaltningslagen, 3:e upplagan 1991, s. 49).

Om en utomstående hos en myndighet som har att utöva tillsyn enligt djurskyddslagen gör en anmälan om förhållanden vilka den utomstående anser utgöra vanvård av djur, anhängiggörs genom anmälan ett förvaltningsärende hos myndigheten. Jag vill, med anledning av vad miljönämnden anfört i yttrandet, särskilt understryka att det förhållandet att en sådan anmälan — sedan de anmälda förhållandena närmare utretts — inte föranleder något nämndens ingripande självfallet saknar betydelse vid bedömningen av om fråga är om ett ärende i förvaltningslagens mening eller inte. Det kan tilläggas att även i de fall nämnden på eget initiativ inleder tillsyn enligt djurskyddslagen ett sådant ärende anhängiggörs.

De ärenden som väcktes dels genom en anmälan till miljökontoret i mars 1991, dels genom Sibyll Lundblads anmälan till Kurt Nyberg i september 1992 angick ytterst frågan om nämnden skulle ingripa mot djurhållaren med stöd av djurskyddslagens föreskrifter. Ärendena angick alltså myndighetsutövning mot enskild. Förvaltningslagens bestämmelser blev därmed tillämpliga vid ärendenas handläggning och regeln i 15 § om skyldighet att anteckna uppgifter som kan ha betydelse för utgången i ett ärende skulle ha efterkommits.

Vad som skulle ha antecknats, dokumenterats, i tillsynsärendena är sådant som handläggarens — Kurt Nybergs — iakttagelser vid besök på platsen, liksom de uppgifter som lämnades av den veterinär han kontaktade. Även de uppgifter om hundhållningen som den förste anmälaren resp. Sibyll Lundblad lämnade skulle ha antecknats. Bristen på dokumentation har fått till följd att handläggningen av ärendena inte kan följas och att parts — hundägarens — rätt enligt 16 § förvaltningslagen att få ta del av det som tillförts ärendet inte skulle kunna tillgodoses.

Ett hos en myndighet anhängiggjort ärende skall avslutas genom ett beslut av något slag, fattat av nämnden eller någon nämndens delegat. Även ett sådant beslut skall dokumenteras. Såvitt framgår av utredningen i ärendet saknas även beslutsdokumentation i de här aktuella ärendena.

Det sätt på vilket miljönämnden handlagt här ifrågavarande ärenden kan inte undgå allvarlig kritik. Jag vill tillägga att jag finner den inställning till sin dokumentationsskyldighet som miljönämnden redovisat i yttrandet mycket förvånande. Som ovan framgått står den i klar strid med gällande lag. Jag förutsätter att nämnden nu vidtar erforderliga åtgärder för att bringa handläggningen av förvaltningsärenden i överensstämmelse med vad som i här diskuterat hänseende följer av bestämmelserna i förvaltningslagen.

Sibyll Lundblad har gjort gällande att Kurt Nyberg trots kännedom om missförhållandena inte ingripit och att han därmed gjort sig skyldig till djurplågeri och tjänstefel. Av miljönämndens yttrande framgår att Kurt Nyberg rådgjort med veterinär och att de gjort den bedömningen att något ingripande enligt djurskyddslagen inte var påfordrat. Någon dokumentation avseende händelseförloppet och gjorda ställningstaganden finns inte att tillgå, vilket som ovan nämnts utgör en allvarlig brist. Det finns dock inget som talar för att ytterligare utredningsåtgärder från min sida skulle bringa klarhet i saken. Härtill kommer att JO:s granskning främst gäller tillämpningen av gällande förfaranderegler och att JO inte brukar pröva myndigheternas ställningstaganden i de sakfrågor som det ankommer på dem att avgöra. Jag finner därför inte skäl till ytterligare utredning i denna fråga.

Sibyll Lundblads anmälan i den del den avser ersättningsanspråk har varit föremål för prövning i allmän domstol varför denna fråga inte föranleder någon JO:s åtgärd.

# Bristfälliga åtgärder av skolledning sedan en elev skadats under lektion

(Dnr 4523-1994)

## Anmälan

I en anmälan till JO anförde Åsa och Ove Brolin att deras son, som vid tillfället var nio år, under en slöjdlektion vid Centralskolan i Norberg den 2 juni 1994 fick en del av vänster pekfinger avslitet i en borrmaskin. Skolan hade ännu den 27 juli 1994 inte anmält olyckan till yrkesinspektionen, varför de själva gjorde en anmälan och begärde att händelsen skulle utredas.

Skolan hade också i övrigt brustit i sin uppföljning av olyckan. Den aktuella maskinen var ständigt kopplad till huvudström, och manöverspaken för elströmmen var helt utsliten och glappande. Spaken var dessutom felaktigt placerad. En lärare meddelade dem att manöverspaken glappat i flera år, men ansåg att det inte var så farligt, eftersom man kände till förhållandet. — Under höstterminen tillsattes en ny rektor för låg- och mellanstadierna. Åsa och Ove Brolin sammanträffade med rektorn den 24 november. Rektorn blev bestört över vad som hänt och kontaktade rektorn för högstadiet, i vars slöjdlokal olyckan inträffat, samt skolchefen i kommunen. Samma dag konstaterades att maskinens brister inte avhjälpts. Rektorerna och skolchefen lovade att så skulle ske inom två veckor, men Åsa och Ove Brolin krävde att maskinen skulle stängas av omedelbart. Ännu vid tiden för anmälan till JO, den 13 december 1994, hade emellertid ingenting hänt.

## Utredning

Yttrande infordrades från Barn- och utbildningsnämnden i Norberg, vilken anförde följande.

Inför läsårsavslutningen vårterminen 1994 inträffade en olycka i träslöjdsalen på Centralskolan i Norberg.

En elev i åk 3 stoppade upp ett finger i borrchucken på en pelarborrmaskin och startade samtidigt maskinen med andra handen. Fingret i chucken slets av och pojken fördes till läkare.

Anmälan om att en olycka inträffat i slöjdsalen gjordes inte på vederbörligt sätt, dvs att läraren tar kontakt med sin rektor och denne tar ansvar för handläggningen. Detta berodde på två olyckliga omständigheter. Olyckshändelsen inträffade då undervisande slöjdlärare arbetade sin sista arbetsvecka innan han gick i pension och dessutom var ansvarig rektor sjukskriven. Dessa två omständigheter gjorde att ingen tog ansvar för handläggningen av ärendet.

Anmälan gjordes dock till vaktmästare att översyn av maskinen ifråga skulle göras av en elfirma, i vårt fall, Norbergs Elverk.

Yrkesinspektionen har genom åren varit och besiktigat slöjdsalarna och ej kommit med några anmärkningar. Pelarborrmaskinen är ca 15 år gammal och uppfyller kraven på säkerhet som gällde då den inköptes. Dock har vi vid besiktning efter olyckan konstaterat att det är för enkelt att starta maskinen för eleverna och att maskinens elstyrning måste ses över. Samtliga maskiner i slöjdsalar och teknikinstitution har sedermera ändrats för att förebygga att liknande olyckor skall upprepas.

Då föräldrarna tog kontakt med skolledningen hösten 1994 beslutades att borrmaskiner ej fick användas av elever före ändring av start- och stoppfunktioner. Dessutom togs samma dag kontakt med yrkesinspektionen i Västerås (Leif Råsmalm) och olyckan anmäldes. Yrkesinspektör Leif Råsmalm lovade att komma till Norberg och kontrollera säkerheten i slöjdsalarna.

Vi beklagar det inträffade men vill från förvaltningsledningens sida påpeka att vi arbetar målmedvetet med att förbättra arbetsmiljön för elever och anställda.

Åsa och Ove Brolin kommenterade remissvaret.

Därutöver granskade JO Yrkesinspektionens i Västerås distrikt akt i ärendet.

## Bedömning

I beslut den 24 maj 1995 anförde *JO Wahlström* följande.

Det åvilar ledningen för en skola att se till att skolarbetet planläggs och anordnas så att det kan utföras i en sund och säker miljö. Detta i och för sig självklara åliggande har lagfästs genom 2 kap. 2 § arbetsmiljölagen (1977:1160), vilken sedan den 1 juli 1991 gäller för alla som genomgår utbildning (1 kap. 3 § arbetsmiljölagen). I 2 kap. 5 § stadgas att maskiner, redskap och andra tekniska anordningar skall vara så beskaffade och placerade och brukas på sådant sätt, att betryggande säkerhet ges mot ohälsa och olycksfall. Enligt 3 kap. 2 § skall arbetsgivaren — varmed i detta fall förstås skolledningen — vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren — eleven — utsätts för ohälsa eller olycksfall. Lokaler samt maskiner, redskap, skyddsutrustning och andra tekniska anordningar skall enligt bestämmelsen underhållas väl. Det åligger också arbetsgivaren — skolledningen — att se till att arbetstagarna — eleverna — upplyses om de risker som kan vara förbundna med arbetet och att förvissa sig om att de har den utbildning som behövs och vet vad de har att iaktta för att undgå riskerna i arbetet (3 kap. 3 §).

Det ställs naturligen särskilt stora krav i de nu diskuterade hänseendena, när lågstadieelever skall bruka maskinell verkstadsutrustning. För att en betryggande säkerhet skall kunna upprätthållas måste såväl den tekniska utrustningen som tillsynen över eleverna hålla en hög nivå. Den tragiska olycka som drabbade anmälarnas son visar att det brustit i dessa avseenden.

Olyckshändelsen inträffade den 2 juni 1994. Eleverna tilläts emellertid använda den bristfälliga maskinen ända till dess Åsa och Ove Brolin den 24 november 1994 påyrkade att den skulle tas ur använd-

ning. De tekniska förändringar som olyckan föranledde vidtogs inte förrän därefter. Sådana åtgärder som nu sagts borde självfallet ha vidtagits omedelbart sedan olyckan inträffat.

Olyckshändelsen får vidare enligt min mening anses ha förorsakat en så svår personskada att det hade ålegat skolledningen att enligt 2 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166) anmäla den till yrkesinspektionen. Det kan för tydlighetens skull tilläggas att denna anmälningsskyldighet föreligger även om skyldighet att anmäla arbetsskada till allmän försäkringskassa inte finns.

Att anmälan inte gjordes eller andra åtgärder inte vidtogs i anslutning till olyckan har av Barn- och utbildningsnämnden förklarats med att slöjdläraren arbetade sin sista arbetsvecka innan pensionering och att den ansvarige rektorn var sjukskriven. Vad som sålunda anförts utgör enligt min mening inte någon godtagbar förklaring till att åtgärderna inte vidtogs.

Jag är således kritisk till skolledningens handlande när det gäller såväl säkerheten i slöjdsalen före olyckan som bristen på åtgärder efter denna.

## Handläggningen av ett ärende rörande misstankar om att elev utsatts för incest i hemmet; bl.a. fråga om kvarhållande av eleven i skolan

(Dnr 1830-1993)

### Anmälan

I en anmälan till JO begärde Mari Ann Johansson, som ombud för föräldrarna till en elev i Östra Ersbodaskolan i Umeå kommun, att JO skulle granska skolans handläggning av en uppkommen misstanke om att eleven utsatts för övergrepp i hemmet.

Flickan, som är född år 1982, började på skolan i februari 1992. En träff ordnades med speciallärare från den gamla och den nya skolan och med föräldrarna. Det diskuterades hur man skulle fortsätta med läsinlärningen för att stimulera henne på bästa sätt. Föräldrarna höll kontakt med klassläraren och enligt henne gick det bra för flickan. Den 7 april 1992 kallades föräldrarna till skolan. Närvarande var klasslärare, skolkurator, speciallärare samt senare även skolpsykologen. Föräldrarna visades ett utdrag av en berättelse som skulle vara skriven av flickan, som emellertid inte var skrivkunnig. Skolpersonalen redovisade sin tolkning av berättelsen och visade en ännu inte underskriven anmälan till socialtjänsten. Enligt denna kunde det inte uteslutas att flickan blivit utsatt för sexuella övergrepp. Skolpersonalen uttalade sig rent kränkande mot föräldrarna. Bland annat sade de: "Föräldrar erkänner ju aldrig" och "Om ni blir frikända så är ju ingen skada skedd." Följande dag försökte de från skolan få en kopia av anmälan till socialtjänsten, men blev hänvisade till denna.

Socialtjänstens utredning avslutades i augusti 1992. En dag i början av oktober 1992 var flickan i skolan som vanligt och beräknades vara hemma strax efter kl. 14. Modern var hemma den dagen. Strax innan

kl. 14 anlände personal från socialförvaltningen och meddelade att skolan lämnat in en ny anmälan om incest i hemmet, och att utredning borde ske på BUP. Någon handling som visade att så skulle ske hade personalen emellertid inte. Modern ville att man skulle avvakta tills flickan kommit hem. Hon kom emellertid inte. Socialtjänstpersonalen lämnade bostaden och kom åter kl. 17 med ett beslut om omhändertagande. Flickan hade mot sin vilja kvarhållits i skolan hela eftermiddagen och fördes därifrån direkt till BUP, dit hon anlände ungefär kl. 18. Hon var då skräckslagen och mycket nedstämd.

Flickan berättade om den dag då hon blev omhändertagen. Under en rast på förmiddagen hade en specialpedagog tagit med henne till skolsköterskan. Skolsköterskan gick för att ringa medan specialpedagogen skrev i en bok i vilken hon brukade skriva ner flickans sagor. Flickan ville gå till en lektion men hölls kvar och blev fotograferad. Hon fick inte heller gå hem. Hon försökte ta sig ut flera gånger men hindrades.

Utredningen på BUP mynnade ut i att inga tecken fanns på att flickan blivit utsatt för övergrepp, men att hon intellektuellt och känslomässigt befann sig på en 4—5-årings nivå, varför BUP rekommenderade särskola för henne. Socialtjänstens utredning var avslutad. Flickan var tillbaka på Östra Ersbodaskolan och denna hade enligt föräldrarna tagit kontakt med dem på ett bra sätt för att stötta flickan i hennes skolgång.

## Utredning

Utredning och yttrande infordrades från skolstyrelsen. I yttrandet skulle särskilt belysas vilka kontakter som förekommit mellan skolan och föräldrarna och kvarhållandet av flickan i skolan den dag omhändertagandet beslutades. Skolstyrelsen överlämnade som sitt yttrande skolans redovisning av ärendet. Rektorn för Ersboda rektorsområde hade anfört följande.

|Flickan| började på Östra Ersbodaskolan 1992-02-03. I det arbetslag som arbetar i klassen finns klasslärare, speciallärare och en specialpedagog. Dessa lärare har till uppgift att undervisa eleverna.

Specialpedagogen har arbetat ca. 4—5 veckotimmar i klassen och då oftast med matematik och svenska.

Under lektionerna i svenska har eleverna läst och skrivit egna sagor och berättelser. Specialpedagogens roll i klassen har då varit att stötta och hjälpa de barn som haft behov av detta.

Eftersom |flickan| har haft stora problem med att lära sig läsa och skriva har vi från skolans sida sett som vår skyldighet att på bästa möjliga sätt ge henne den hjälp hon har rätt till.

Ett vanligt och naturligt led i barns läsutveckling är att rita bilder, skriva och berätta till. Kan inte barnet själv skriva ner sin berättelse får det hjälp med detta. Barnet får då kopplingen mellan det talade ordet och det som skrivs ner, samt förstår texten eftersom det är för barnet kända ord.

Det är utifrån bla denna kunskap, om hur barn lär sig läsa, vi från skolans sida stöttat |flickan| när det gällt hennes läsinlärning.

Under arbetet med att hjälpa |flickan| lära sig läsa framkom i hennes berättelser uppgifter som föranledde anmälan enligt § 71 Socialtjänstlagen för utredning.

I denna lag finns en skyldighet för skolan, att genast vid kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd, anmäla detta.

Detta gjordes första gången 1992-04-07.

Under höstterminen -92 framkom ytterligare saker i hennes berättelser, som gjorde att en ny muntlig anmälan gjordes den 30/9-92.

Vi avvaktade åtgärder från socialförvaltningen, men eftersom besked dröjde gjordes polisanmälan den 5/10-92.

Den 7/10-92 hölls ett möte i "den sk. akutgruppen". I denna ingår tjänstemän från socialtjänsten, barnpsykiatriska kliniken, barnhälsovården, åklagare och polis. Anmälan ansågs motiverad.

Polisförhör hölls med |flickan| den 8/10-92, varefter socialtjänsten gjorde hembesök för att få till stånd en på frivillig grund gjord utredning på Barnpsykiatriska kliniken.

|Flickan| var kvar i skolan tills det var klart att hon kunde föras till BUP-kliniken. Genom att frivillighet inte kunde uppnås utan omhändertagande enligt § 6 LVU från socialtjänstens sida måste vidtagas, ansåg socialtjänst och skola det lämpligast för |flickan| att stanna kvar i skolan.

Detta gjorde också att det tog längre tid än normal skoldag, vilket hade undvikits om frivillighet hade gått att uppnå.

Skolans kontakter med hemmet redovisas i bilaga skriven av klasslärare och speciallärare.

Undertecknad och skolenhetschefen har varit informerade om ärendet hela tiden.

Redogörelsen för kontakterna mellan skolan och föräldrarna har undertecknats av klassläraren och en speciallärare. För den 7 april 1992 hade följande antecknats.

*Föräldrasamtal angående anmälan*

— — —

Vi, som också undertecknat anmälan, presenterade anmälan för föräldrarna. Vi poängterade med eftertryck att det handlade om en misstanke, att det kunde ligga långt tillbaka i tiden, att det kunde röra sig om en enstaka händelse samt att ingen speciell person pekades ut.

Under samtalets gång förklarade vi ett flertal gånger vår anmälningsskyldighet.

Enl "utredningen" framkom att föräldrarna var i chocktillstånd vid detta möte och vi upplevde att vi ej nådde föräldrarna med vår information.

I anmälan fanns ett sakfel, som också påpekades för föräldrarna.

Citat ur anmälan: "den berättelse som |flickan| nu har berättat och skrivit för en lärare", ska rättas till "den berättelse som |flickan| nu har berättat och nedtecknats av en lärare".

Skolsköterskan uppgav vid telefonsamtal med föredraganden hos JO i huvudsak följande om vad som tilldrog sig i skolan den 8 oktober 1992.

Förhöret med flickan skulle hållas på skolan för att hon inte skulle behöva åka någonstans. Den polis som skulle hålla förhöret kom till skolan på morgonen. Speciallärare hämtade flickan enligt instruktion från polisen. Det hela var väldigt väl genomtänkt dagen innan för att

det skulle bli skonsamt för flickan. Skolsköterskan och två tjänstemän från polisen, varav en filmade, var där. Ingen från socialtjänsten var närvarande.

Skolsköterskan kan inte säga hur lång tid förhöret pågick. Det var polisen som höll förhöret och sköterskan var endast med som stöd. Flickan var aldrig motvillig att tala med polisen. Saken sköttes bra och flickan var inte uppriven.

Efter förhöret arbetade skolan helt i samråd med socialassistenterna. De kunde i detta läge inte säga att flickan, som slutade skolan klockan 1 eller halv 2, skulle gå hem. Socialtjänsten gick hem till modern.

Då socialtjänsten kom till bostaden var flickans pappa inte hemma. Mamman ville inte gå med på någonting förrän han hade kommit. Socialtjänsten sökte pappan. Under tiden var flickan hos skolsköterskan och specialpedagogen. Sköterskan ringde socialtjänsten hos familjen. De hade kontakt hela eftermiddagen. Flickan var kvar i skolan i samråd med socialtjänsten eftersom det var kaotiskt hemma. Sköterskan förklarade för henne vad som skulle hända. Flickan var ömsom ledsen och tog ömsom till sig förklaringen och var lugn. Hon ville emellertid gå hem.

Skolsköterskan ringde och sade att flickan ville hem vid tre-fyratiden. Hon klarade inte att motivera flickan att vara kvar. Flickan sprang vid något tillfälle iväg i korridorerna, men specialpedagogen kom ikapp henne.

Socialtjänsten fann inte pappan förrän kl. 17. Då kom två tjänstemän från socialtjänsten till skolan och tog med flickan och specialpedagogen till BUP. Pappan hade gått med på en BUP-kontakt och föräldrarna var där. Socialtjänsten var aldrig i skolan innan hämtningen.

## Bedömning

I beslut den 30 september 1994 anförde *JO Wahlström* följande.

Mari Ann Johansson har inledningsvis vänt sig mot det möte som hölls i anslutning till den första anmälan, i april 1992. Hon har anfört att skolpersonalen synes ha utgått från att övergrepp skett, utan att först lyssna på föräldrarna. Dessa har om mötet berättat att skolpersonalens framtoning var rent kränkande. Replikerna "Föräldrar erkänner ju aldrig" och "Vi måste göra detta för att om det skulle framkomma sen att ..." och "Incest är ju ganska vanligt inom ..." och "Om ni blir frikända är ju ingen skada skedd" har återgivits. Föräldrarna har anfört att de hamnade i ett chocktillstånd.

När föräldrar får besked om en sådan här misstanke, som naturligen måste uppfattas som riktad mot dem, torde det vara oundvikligt att de både känner sig kränkta och chockade. Det fordras självfallet både omsorg och varsamhet från dem som framlägger misstanken.

I skolstyrelsens utredning och yttrande har föräldrarnas uppgifter om skolpersonalens repliker inte bemötts. Detta är i sig anmärkningsvärt. Replikerna har emellertid i anmälan återgivits med en sådan konkretion och har en sådan autentisk prägel att jag måste utgå från att de har fällts. De har enligt min mening varit ytterst olämpliga.

En annan sak är om mötet överhuvudtaget borde ha hållits. Skolpersonalen har ansett misstankarna motivera en anmälan till socialtjänsten och i förlängningen av detta ligger självfallet en möjlig polisutredning. En information i förväg till den som kan misstänkas vara

förövare försämrar polisens möjligheter till en god utredning. I sammanhanget kan förtjäna att återges vad Socialstyrelsen i detta avseende anför under rubriken Hur anmäler man misstanke om sexuella övergrepp — Information till föräldrarna: "En bedömning måste göras beträffande hur och när vårdnadshavaren/na skall informeras om innehållet i anmälan. Bedömningen sker utifrån barnets behov av skydd, utredningsskäl m m. Dessa bedömningar bör göras av socialsekreterarna vid individ- och familjeomsorgen som har den samlade kunskapen och som samordnar olika myndigheters insatser." Socialstyrelsen understryker även då det är tal om barnomsorgens åtgärder vid misstanke om övergrepp att "barnomsorgspersonal i regel inte bör informera föräldrarna" (Sexuella övergrepp mot barn, Allmänna råd från socialstyrelsen 1991:3 s. 59 och 85).

Något formellt hinder mot att skolan meddelar föräldrarna om en uppkommen misstanke finns visserligen inte, men jag vill som min mening uttala att sådan information inte bör ske utan att saken noga övervägts, och att det kan vara lämpligt att skolan — under hänsynstagande till gällande sekretess — rådgör med socialtjänsten innan föräldrarna underrättas. Ett sådant handlingssätt ligger i linje med det som rekommenderas av Socialstyrelsen.

I den anmälan som föräldrarna visades hänvisades till "den berättelse som |flickan| nu har berättat och skrivit för en lärare", vilket enligt yttrandet till JO skall rättas till "den berättelse som |flickan| nu har berättat och nedtecknats av en lärare". Detta sakfel påpekades enligt yttrandet för föräldrarna vid mötet den 7 april 1992. Den anmälan som sändes till socialtjänsten, och som inkom dit den 8 april, innehåller emellertid fortfarande den felaktiga texten, och någon rättelse har enligt vad som framgår av socialtjänstens akt i ärendet inte inkommit dit.

Sakfelet i anmälan är inte betydelselöst. När det skall utredas om sexuella övergrepp förekommit mot ett barn, och utredningen skall ta sitt avstamp i en berättelse från barnet, måste det kunna få avgörande betydelse om berättelsen skrivits ned av barnet självt eller om det är en annan person som nedtecknat en muntlig berättelse av barnet. Rättelsen borde självfallet omgående ha gjorts i själva anmälningshandlingen så snart felet observerats. Som det nu blev kom den i stället att glömmas bort hos någon av myndigheterna.

Föräldrarna har enligt uppgift vänt sig till skolan dagen efter samtalet och begärt att få en kopia av anmälan, men blivit hänvisade till socialtjänsten. Anmälan hade vid detta tillfälle expedierats från skolan och senast därigenom blivit en allmän handling. Ett exemplar av anmälan borde enligt allmänna regler ha bevarats vid skolan (denna har ju annars avhänt sig en allmän handling) och föräldrarnas begäran om utfående av denna borde ha behandlats enligt reglerna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100). Innebörden av dessa regler är såvitt nu är ifråga sammanfattningsvis att föräldrarna borde ha fått den begärda kopian av anmälan. Någon sekretess gentemot dem kunde inte föreligga eftersom de ju fått läsa anmälan redan innan den expedierats.

Mari Ann Johansson har också vänt sig mot att flickan kvarhölls på skolan den dag då omhändertagandebeslutet fattades. Av utredningen får anses framgå att socialnämndens omhändertagandebeslut fattades först efter den tidpunkt då flickans schemalagda skoldag var avslutad.

En socialförvaltning har rätt att mot vårdnadshavarens vilja vidta åtgärder med ett barn. Åtgärderna kan bestå i sådant som läkarundersökning eller bestämmande om var barnet skall vistas. En absolut förutsättning för att detta skall få ske mot vårdnadshavarens vilja är emellertid att barnet enligt särskilt beslut skall beredas vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller att beslut om omhändertagande har fattats enligt den lagen. Så hade inte skett under en del av den tid som flickan efter sin ordinarie skoldag kvarhölls på skolan.

Det är emellertid inte socialtjänsten som med eller utan rätt kvarhållit flickan. Det har i stället skett genom åtgärder av skolans personal. Av yttrandet framgår att polisförhör hölls med flickan i skolan, men också att detta var avslutat redan vid den tidpunkt då socialtjänstens personal gjorde sitt första besök hos föräldrarna. Flickan har alltså inte kvarhållits i anledning av polisförhör.

Har då skolan kunnat grunda kvarhållandet av flickan i hennes skolplikt?

Barn som är bosatta i Sverige har skolplikt enligt föreskrifterna i 3 kap. skollagen (1985:1100). Skolplikten medför en skyldighet för barn som fullgör denna inom det offentliga skolväsendet att delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen. Det finns även en möjlighet att låta ett skolbarn stanna i skolan utöver vad som motiveras av själva utbildningens krav. I 6 kap. 24 § grundskoleförordningen (1988:655) ges en möjlighet för en lärare att av disciplinära skäl låta en elev under uppsikt stanna i skolan högst en timme efter skoldagens slut. Elevens skyldighet att underkasta sig denna "kvarsittning" måste därvid anses följa av skolplikten.

Den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn skall se till att barnet fullgör sin skolplikt. Om barnet inte fullgör sin skolgång och detta beror på att elevens vårdnadshavare inte har fullgjort den nämnda skyldigheten får skolstyrelsen förelägga vårdnadshavaren vite. Ett sådant vite — vilket inte får förvandlas till fängelse — är det enda tvångsmedel som står skolledningen till buds då en elev inte fullgör sin skolplikt. Någon möjlighet för skolan att genom fysiskt tvång, via handräckning eller på annat sätt, transportera en elev till skolan eller att kvarhålla eleven där, har inte givits.

Såväl flickan själv som hennes vårdnadshavare önskade att hon skulle gå hem men hon hindrades alltså att göra det. Det enda som — välvilligt — skulle kunna tolkas som ett åberopande av en rättsgrund för detta kvarhållande är rektorns upplysning att "det tog längre tid än normal skoldag". Jag utgår dock från att skolstyrelsen inte anser att vad som förekommit skall uppfattas som ett inslag i flickans skoldag. Inte heller torde skolstyrelsen vilja hävda att kvarhållandet var avsett att utgöra ett disciplinärt förfarande mot flickan enligt 6 kap. 24 § grundskoleförordningen. Kvarhållandet har alltså inte kunnat grundas

i flickans skolplikt och även om så varit fallet har skolan, som ovan framgått, inte haft rätt att mot elevens och vårdnadshavarens vilja hålla henne kvar genom fysiskt tvång. Att sådant tvång har förekommit har flickan berättat om, och det får även anses framgå av de uppgifter skolsköterskan lämnat. Saken har heller inte förnekats av skolstyrelsen.

Av utredningen framgår att "socialtjänst" och "skola" ansåg det lämpligast att flickan stannade kvar i skolan, eftersom hennes vårdnadshavare inte frivilligt gick med på föreslagna åtgärder. Kvarhållandet synes sålunda grundat enbart på bedömningen att det var olämpligt att flickan gick hem. Jag måste här göra helt klart att, även om personalen hade haft fog för sin uppfattning att det var olämpligt att flickan gick hem, utgjorde detta förhållande ingen rättslig grund för att hålla kvar henne mot hennes och vårdnadshavarens vilja. Någon annan grund som gett skolan rätt att hålla kvar flickan kan jag heller inte finna. Kvarhållandet har alltså varit rättsstridigt. Det är uppenbart att skolans ledning och senare skolstyrelsen inte ens övervägt de rättsliga förutsättningarna för det tvång mot flickan som förekommit, något som givetvis är helt oacceptabelt.

Med dessa kritiska uttalanden avslutar jag ärendet här, men vill tillägga följande.

Chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh har i ett beslut den 18 augusti 1994, dnr 1654-1993, avhandlat frågan om de rättsliga förutsättningarna för inställelse av ett barn till förhör och läkarundersökning under en brottsutredning utan vårdnadshavarens samtycke. I beslutet anförde ChefsJO att man bör överväga att komplettera lagstiftningen vad gäller underåriga målsägandes ställning i förundersökningsförfarandet. Ett sådant arbete bör enligt ChefsJO inriktas på att få till stånd en särskild lag som i syfte bl.a. att stärka rättssäkerhetsskyddet för den underårige reglerar frågan om vem som skall företräda den underårige vid sådana förundersökningar där denne och vårdnadshavaren kan antas ha motstridiga intressen. ChefsJO översände därför ett exemplar av beslutet till Justitiedepartementet.

Nu förevarande ärende har beröringspunkter med den sålunda väckta frågan. I ärendet har valts ett annat sätt att få till stånd ett målsägandeförhör med barnet. I stället för att barnet förts till polisstationen har polisen — efter föregående överenskommelse — inställt sig på skolan och hållit förhöret där. Polisen har därvid erhållit medverkan i olika avseenden från skolans sida. En lokal har ställts till förfogande och skolpersonal har inställt flickan till förhöret. Saken väcker principiella tveksamheter. Förutsättningarna för skolans eller andra myndigheters medverkan till ett förhör med barnet under en förundersökning som berör en underårig men där föräldrarna av förundersökningsskäl hålls utanför är f.n. delvis oreglerade. Som jag ser det kan varken regleringen i 6 § förvaltningslagen (1986:223) eller 3 § andra stycket polislagen (1984:387) ge full täckning för skolans medverkan i den utsträckning som ärendet är ett exempel på. Inte heller de specialförfattningar som reglerar skolans verksamhet ger något stöd för vad som skett. Saken kan enligt min mening förtjäna

uppmärksamhet i anslutning till den övergripande fråga som ChefsJO väckt. Jag översänder därför ett exemplar av detta beslut till Justitiedepartementet för kännedom.

## Fråga om rätten att sprida politisk information i skola

(Dnr 1980-1994)

I en JO-anmälan riktade Jämtlands läns SSU-distrikt följande kritik mot Nyhedens skola i Krokoms kommun.

Skolans rektor, Karin Ranefall, har förbjudit föreningen att sprida politisk information i form av affischer och skrifter i skolan. Karin Ranefall har hävdat att spridningen stör ordningen eftersom den inte sammanfaller med undervisningen. Vidare har hon anfört att föreningen varit där nog många gånger och att den bör besöka andra skolor i stället. Rektorn anser också att alla ungdomsförbunden skall komma på en temadag följande höst, och att SSU-föreningen därför inte behöver komma med politisk information dessförinnan. Föreningen har framhållit att den erbjudit sig att städa efter sig om någon skulle skräpa ner. Man går alltid runt på skolan och plockar upp allt material från golven innan man lämnar skolan.

Utredning och yttrande infordrades från skolstyrelsen i Krokoms kommun. Skolstyrelsen antog som sitt yttrande följande redogörelse för händelseförloppet från Karin Ranefall (bilagan här utesluten).

SSU har aldrig blivit förbjudna att sprida politisk information i form av affischer och skrifter. Politiska ställningstaganden är mycket viktiga. Vi får i skolan inte slarva över vår uppgift att ge bred politisk information. Besök av politiska företrädare bör därför i första hand stämma med våra arbetsområden för att få bästa förankring hos eleverna. Andra tillfällen av besök ska inte krocka med andra aktiviteter i skolan.

Jag har inbjudit SSU att delta i vår planering av arbetsområdet men inte fått gehör för detta. Jag har hela tiden deklarerat, att jag vill ha besök vid flera tillfällen, men att det ska ske utan att konkurrera med andra aktiviteter.

För att vara säker på att Nyhedens skola inte tillåtit färre oplanerade besök än andra skolor, kontaktade jag rektorerna vid kommunens högstadieskolor och det visade sig då, att de inte haft några besök alls.

Vårt arbetsområde visar, att det handlar om mycket mer än en temadag i höst. Se bil 4.

Vår inbjudan till de politiska partierna att under v 22 vara på skolan och sprida information har inte alls hörsammats. Inget politiskt parti har vare sig hört av sig eller kommit till oss.

Vad det gäller städning efter besöken, har jag inget att erinra. De klistermärken som fanns på ett antal ställen i skolan efter ett besök, kan mycket väl ha kommit dit, efter att SSU lämnat oss.

Av en kronologisk sammanställning av vad som förekommit i kontakterna mellan skolan och SSU-föreningen under vårterminen 1994 skall här följande återges.

| | |
|---|---|
| Jan-febr | SSU har bokbord i korridoren under en dag. De har tillfälle att träffa alla elever, dela ut flygblad m.m. |

Mars SSU har bokbord i korridoren under en dag. De har tillfälle att träffa alla elever, dela ut flygblad m.m. De kommer ej på avtalad dag, dyker upp några dagar senare och får då tillstånd att stanna, eftersom den dagen passar dem bättre.

11/4 SSU besöker oss utan förhandsanmälan/tillstånd. En diskussion uppstår där SSU menar att de kan komma till skolan, när det passar dem utan mitt tillstånd. — — — De fick tillstånd att sätta upp affischer på anslagstavlan. De affischer som sattes på dörrar och fönster togs ned. Vår policy är att endast sätta anslag på anslagstavlor.

— — —

3/5 SSU till skolan utan förhandskontakt. (Jag är på utbildning men varit anträffbar på skolan till den 2/5 kl 10.00.) So-lärare samtalar med dem och hänvisar till arbetsområdet och planeringen som är på gång. Annan lärare avvisar dem från skolan.

Skolan har, enligt vad som framgår i ärendet, planer på att bjuda in olika politiska ungdomsförbund, däribland SSU, att lämna information i skolan under bestämda dagar i början av september 1994.

SSU förnekade att man var i skolan under januari eller februari och anförde, att den nya besökstiden i mars var överenskommen med skolan sedan förbundet fått förhinder under den först överenskomna dagen. Den 11 april besökte förbundet skolan utan förhandsanmälan och kontaktade rektorn för att förklara att de var där. Rektorn förbjöd dem då att sprida tryckta skrifter men tillät dem att sätta upp affischer, varefter de anmodades att gå. Den 3 maj åkte de till skolan och delade ut informationsmaterial på skolgården och satte upp affischer på anslagstavlan. En lärare befallde dem att ta ner affischerna och lämna skolan. Detta motiverades bl.a. med att inget annat politiskt ungdomsförbund varit där, varför SSU inte hade mer där att göra. Vid ett senare telefonsamtal hävdade rektorn att SSU varit nog på skolan och skulle få vänta till höstterminen. — SSU ansåg att förbundet inte skulle behöva vänta på att de andra politiska ungdomsförbunden skulle genomföra skolinformationer i samma omfattning som SSU.

## Bedömning

I beslut den 31 augusti 1994 anförde *JO Wahlström* följande.

I 2 kap. 1 § RF garanteras de s.k. positiva informationsfriheterna, bl.a. yttrandefrihet och informationsfrihet. Med yttrandefrihet avses "i princip rätten att i varje situation när som helst få ge uttryck åt sin mening eller sina känslor med vad medel som helst" (Petrén/Ragnemalm, Sveriges grundlagar, 1980, s. 43). Området för stadgandets tilllämpning är emellertid inte obegränsat: Yttrandefriheten enligt RF innefattar ingen rätt för medborgarna — eller en sammanslutning av sådana — att få tillträde till en viss institution eller sluten miljö, t.ex. en skola, för att där sprida ett budskap.

På motsvarande sätt förhåller det sig med den i tryckfrihetsförordningen garanterade rätten att sprida tryckta skrifter.

I 1 kap. 2 § andra stycket TF stadgas förbud mot att en myndighet eller annat allmänt organ på grund av en skrifts innehåll, genom åtgärd som inte äger stöd i TF, hindrar tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten. Spridning av tryckt skrift inom en skola, liksom uppsättande av t.ex. en affisch på en anslagstavla där, anses enligt praxis utgöra spridning bland allmänheten. Begränsningar i denna spridningsrätt får således inte utan stöd i TF ställas upp på grund av skriftens innehåll. Däremot är, likaledes enligt praxis, sådana ingripanden mot en spridning tillåtna, som dikteras av ordningsskäl.

Ledningen för en skola får alltså hindra att tryckta skrifter sprids eller anslås där, men bara om det sker av ordningsskäl.

Frågan om utomståendes rätt att få tillträde till en skola för att där sprida tryckta skrifter är emellertid inte besvarad med detta konstaterande. En skola är inte en plats dit allmänheten äger fritt tillträde.

Militieombudsmannen, MO, har uttalat sig om utomståendes rätt att få tillträde för att sprida tryckta skrifter inom ett område eller en anläggning vartill allmänheten inte äger tillträde:

> En person, som icke av annan anledning äger erhålla tillträde till sådant område eller sådan anläggning, kan uppenbarligen icke påfordra att få dit inkomma för att bliva i tillfälle att där sprida tryckta skrifter. Vägran av tillträde för sådant ändamål torde — även om motiveringen för vägran icke är hänsyn till ordningen eller annat liknande skäl — icke vara att anse som ett i tryckfrihetsförordningens mening förbjudet hinder för spridning av tryckt skrift. Någon skyldighet torde icke föreligga för vederbörande myndighet att för ifrågavarande ändamål bevilja särskilda förmåner i fråga om tillträdesrätt. Därest tillträde medges, får emellertid icke uppställas något villkor härför, som innebär att viss eller vissa skrifter på grund av sitt innehåll bliva uteslutna från distribuering. (MO 1950 s. 276, ssk s. 297 f)

Jag delar denna uppfattning, och anser alltså att det ligger i skolledningens hand att avgöra om en begäran att få tillträde till en skola för att där sprida tryckta skrifter skall bifallas. Vid sitt ställningstagande har skolledningen rätt att ta hänsyn till även annat än rena ordningsskäl. Den övergripande bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen, RF, måste emellertid ändå beaktas: Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet.

Anmälarna har hävdat att Karin Ranefall sagt att de inte skulle få komma till skolan och sprida information.

Exempel på uttalanden av detta slag skall vara att Karin Ranefall har sagt att SSU varit tillräckligt mycket på skolan och att förbundet inte fick sätta upp fler affischer under vårterminen. Karin Ranefall, däremot, har gjort gällande att SSU aldrig har blivit förbjudna att sprida politisk information i form av affischer och skrifter, samt att SSU — förgäves — inbjudits att delta i skolans planering av arbetsområdet. Anmälarnas påstående i detta avseende vinner visst stöd av ett brev den

13 april 1994 från Karin Ranefall till SSU. I brevet diskuterar hon den breda information som planeras för höstterminen och anför att alla kommer att få informera vid skolan. "Däremot är det jag som avgör, hur detta skall gå till för att passa in i vår organisation. — — — Utifrån mitt ställningstagande ser jag det så att Ni inte skall komma till Nyheden i morgon torsdag. Jag vill att Du tar kontakt med mig, så att vi redan nu får dra upp planerna i stora drag för höstens arbetsområde."

Karin Ranefall synes alltså ha avböjt ett av SSU önskat besök i skolan den 14 april 1994. Man får det intrycket att ett besök av ett politiskt förbund i skolan den dagen inte skulle stämma med skolans planering av hur informationen inför höstens allmänna val skulle läggas upp. Detta strider i och för sig inte mot den ovan återgivna principen att det är skolledningen som bestämmer om en utomstående skall medges tillträde till skolan eller inte, även om syftet med besöket är att sprida tryckta skrifter. Skolledningen behöver — som ovan framgått — inte i det sammanhanget peka på ordningsskäl som grund för ett avslag. Ett avslag på den nu diskuterade grunden är alltså i och för sig tillåtet.

Om det förhåller sig som anmälarna synes vilja göra gällande, alltså att rektorns motiv var att SSU hade varit tillräckligt mycket på skolan medan inget annat ungdomsförbund varit där, kan saken emellertid ställa sig annorlunda. Om nämligen Karin Ranefall hade varit beredd att under den senare delen av vårterminen medge något annat ungdomsförbund tillträde, men inte SSU, måste hennes vägran att då släppa in SSU anses strida mot regeln att förvaltningsmyndigheterna i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen samt iaktta sakligheten och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen). Även om ett avslag på en framställning om att få komma till skolan får baseras på annat än rena ordningsskäl måste alltså den övergripande regeln om sakligheten och opartiskhet ändå följas, och det kan inte anses förenligt med den regeln att en myndighet är beredd att medge *en* politisk organisation tillträde, men inte *en annan*. Om Karin Ranefalls vägran att under slutet av vårterminen tillåta SSU att komma till skolan baserades på det av SSU antydda motivet var hennes beslut därför inte riktigt.

Utredningen i ärendet här visar att SSU vid ett par tillfällen i början av vårterminen tilläts att verka i skolan, såväl genom att träffa elever där som genom att affischera och dela ut flygblad m.m. De tillfällen då SSU, bortsett från det ovan diskuterade brevet, faktiskt hindrats att verka i skolan, den 11 april (i visst avseende) och den 3 maj 1994, har förbundets representanter besökt skolan utan föregående kontakt, och förväntat sig att kunna affischera och dela ut flygblad på sina egna villkor.

Jag har nyss konstaterat att en skolas ledning även av andra skäl än ordningsskäl kan avslå en utomståendes begäran att vistas inom skolans område. Härav följer att skolledningen även har befogenhet att på samma grunder avvisa en utomstående som utan medgivande tagit sig in på skolområdet. Det förhållandet att den utomståendes syfte är att

inom skolans område sprida tryckta skrifter och att syftet rent faktiskt inte kan fullföljas om han avvisas därifrån saknar i och för sig betydelse härvidlag. Att skolledningen eller skolans representanter hindrar sådan olovande verksamhet kan vidare inte anses vara oförenligt med den ovan återgivna tryckfrihetsrättsliga princip som ger skolledningen möjlighet att av ordningsskäl ingripa mot spridning av tryckt skrift inom en skola.

Mot denna bakgrund finner jag inte anledning att närmare utreda händelseförloppet den 11 april eller den 3 maj 1994.

Med nu gjorda uttalanden avslutar jag ärendet här.

## Fråga om en skollednings inställande av en skoldans utgjort en otillåten kollektiv bestraffning av högstadieelever

(Dnr 2023-1994)

### Anmälan

I en anmälan till JO anförde två personer följande.

På Stålforsskolans högstadium i Eskilstuna anordnas varje år en vårbal för eleverna. Detta har varit en tradition sedan ett flertal år tillbaka. Elevrådet står som arrangör. Balen sker på kvällstid, men i skolans lokaler.

Skolledningen och lärarkåren har periodvis varit bekymrade över det klotter som finns på skolan, framförallt på toaletterna.

I slutet av april kallades eleverna till aulan i tre olika omgångar för att lyssna till information från skolledningen. På dessa möten förklarade rektor Rune Andersson och biträdande rektor Bo Widholm att klottret måste upphöra. I annat fall kunde olika aktiviteter för eleverna ställas in. Som exempel nämndes bland annat vårbalen.

En vecka innan vårbalen klottrades en toalett i hus B på skolan ned. Detta reagerade skolledningen starkt emot. Skolledning och lärare diskuterade problemet på ett personalmöte tisdagen den 17:e maj, det vill säga en dag innan vårbalen skulle äga rum.

Efter detta möte gjorde Rune Andersson ett utrop via skolans internradioanläggning. I utropet klargjordes att han krävde att de som klottrat ner ovan nämnda toalett skulle erkänna detta. Han krävde även att andra elever som kunde veta vilka de skyldiga var skulle informera honom omedelbart.

Senare samma dag gjorde Rune Andersson ännu ett utrop där han meddelade att han beslutat ställa in vårbalen. Vid ett senare tillfälle förklarade han att anledningen var klottret och att inget erkännande kommit fram. I Eskilstuna-Kuriren den 18:e maj 1994 sa han så här: "Någon gång måste man sätta en gräns." ... "Vi har länge försökt få eleverna att berätta vilka det är som vandaliserar, men ingen har sagt något."

Vårbalen genomfördes aldrig. Anmälarna ansåg att Rune Andersson på ett allvarligt sätt gjort sig skyldig till brott mot svenska rättsprinciper då han genom sitt agerande kollektivt bestraffat samtliga skolans elever för att några få brutit mot ordningsreglerna genom klotter och annan förstörelse. De upplevde det som extra allvarligt att rektorn använt hot om kollektiv bestraffning för att framtvinga bekännelser.

Utredning och yttrande infordrades från Nyfors-Fristadens kommundelsnämnd i Eskilstuna kommun.

Under nämndens utredning hade rektor anfört bl.a. följande.

Inställandet av vårfesten grundade sig på en i kollegiet vid möte 940517 gemensam ståndpunkt att den *allmänna* förbättringen på skolan vad gäller nedskräpning, klotter och förstörelse *inte* hade nått till den nivå som var utgångsförutsättningen. För *förstörelsen* svarade visserligen ett fåtal elever, men i det *allmänna klottrandet* med blyerts, kulspets och spritpennor deltog säkerligen av och till en ganska stor andel av skolans elever och i *nedskräpningen,* dvs den utbredda vanan att kasta papper, läskflaskor, kaffemuggar och allsköns skräp direkt på golvet i stället för att gå några steg till närmaste papperskorg; i den kan troligen ytterst få anses utan skuld.

Undertecknad har, tillsammans med övrig skolledning och samtlig personal, uppmärksammat hur ordningen vad gäller ovanstående delar alltmer försämrats under läsåret. Tillsammans med elevrådet utarbetades en plan för hur klasserna genom att ha var sitt städområde skulle ansvara för en del av städningen på skolan. Detta skulle genomförts i mitten på februari, före sportlovet, men fick ingen genomslagskraft i klasserna.

Då tiden gick och endast föga engagemang från eleverna kunde märkas togs frågan upp vid personalkonferens i mitten av april. Vid denna beslutades att samtliga klasser under klassrådstid skulle informeras om att det måste bli *avsevärda förbättringar* av ordningen på skolan. Om eleverna inte tog ett större ansvar för skolmiljön upplevde sig inte skolledning och personal motiverade att genomföra årets vårfest. Eleverna fick tid på sig fram till tidpunkten för vårfesten och det framfördes klart och tydligt att vårfesten kunde ställas in *till och med så sent som dagen innan* den skulle genomföras. Denna information gavs under tiden 18—22 april. För att ytterligare betona allvaret genomfördes elevsamlingar må 0502 och elevrådsstyrelsen fick separat information av den lärare som fungerar som elevrådsstödjare.

Vartefter veckorna gick kom fortlöpande information från lokalvårdare, vaktmästare, fritidspersonal och lärare. En viss förbättring inträdde, nedskräpningen minskade och klassernas städområden hölls i relativt stor utsträckning rena från skräp. Klottret minskade dock inte synbart, eleverna ritade fortfarande överallt med vad som fanns till hands. Den grova skadegörelse fortsatte också, om än i mindre utsträckning. Om det var någon avsevärd förbättring kunde i hög grad ifrågasättas. Skolledning och personal var tveksamma, men planeringen för festen fick dock fortsätta.

On 0511 klottrades ett utrymme med tvättrum och sex elevtoaletter ned från golv till tak med spritpenna, vilket är mycket svårt att få bort. Undertecknad fick inte information om detta förrän må 0516, då lov låg emellan. Under de två första lektionerna på tisdagen var samtliga klasser med sina klassföreståndare samlade för att utvärdera årets verksamhet med utgångspunkt från en genomförd elevenkät. Undertecknad gick då ut i centralradion och berättade vad som hänt samt bad dels eleverna att ta upp detta till diskussion i klasserna och dels att de som hade någon information om vilka som kunde ha gjort det kunde ta kontakt med skolledningen eller med sina lärare. Vid detta tillfälle *nämndes ingenting* om att ställa in vårfesten. Något hot framfördes då givetvis inte heller.

Under tiorasten samlades lärarpersonalen för att diskutera situationen. Diskussionen blev lång och svår, men utmynnade slutligen i att

undertecknad efter hörande av en *totalt enig personalgrupp* beslutade ställa in vårfesten. Skälen till detta var att någon avsevärd förbättring av ordningen inte skett. Givetvis fanns den nedklottrade toaletten med i diskussionen, men endast som en, visserligen viktig, del i beslutsunderlaget.

Efter rasten informerade lärarna sina klasser om beslutet, vilket trots allt inte mottogs alltför negativt. Lärarna upplevde en förståelse från de flesta elevernas sida. Undertecknad gick sedan ut i centralradion och redogjorde för beslutet och grunderna för detta. Därefter sammanträdde skolledningen med elevrådets styrelse, där 7 av de 9 ledamöterna deltog. Detta möte var tidigare beslutat just för att avgöra om vårfesten skulle bli av eller inte. Vid detta möte ställde sig 6 av de 7 närvarande bakom beslutet, medan en ansåg det vara felaktigt.

*På grundval av ovanstående bestrider undertecknad att kollektiv bestraffning eller hot om kollektiv bestraffning för att framtvinga bekännelser använts.*

— — —

För att en vårfest (eller skoldans) skall kunna genomföras fordras en stor vuxentäthet. Det fordras också hjälp och stöd av t ex socialarbetare, områdespolis och NFG. Anledningen är att åtskilliga ungdomar, från andra skolor eller nästan vuxna som slutat skolan, dras till sådana danser, många av dem för att ställa till bråk. Detta är realiteter i dagens samhälle. Av den anledningen har de flesta högstadieskolor för länge sedan slutat upp med skoldanser, i Eskilstuna är det endast två av sju högstadieskolor som fortsätter. En hög vuxentäthet *förutsätter* deltagande av lärarpersonal och på Stålforsskolan har vi hittills åstadkommit detta genom att personalen *frivilligt* åtar sig vakt, vilket *inte* ryms inom ramen för personalens reguljära arbetsuppgifter. Skolledningen kan därför inte *ålägga* personalen detta. Anledningen till att det ändå görs är givetvis att skolan har ansett sig "få igen" arbetet genom ett gott förhållande till eleverna och genom att eleverna tar sitt delansvar för skolans miljö. I detta fall var personalen och ledningen eniga om att så inte var fallet.

Representanter för Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund anförde i en skrivelse i anledning av JO-anmälan följande.

De fackliga organisationerna på Stålforsskolan vill påpeka följande:

Elevernas vårbal är ett arrangemang som bara kan genomföras under förutsättningen att personalen i stort sett mangrant ställer upp — frivilligt och ideellt — och utför vakttjänstgöring på sin fritid. Så har förhållandet varit under några år. I år ansåg personalen att situationen på skolan när det gäller ordning och trivsel inte var sådan att man kände motivationen att ställa upp. Rune Andersson fick ett tydligt budskap från en enig personal med detta innehåll. Som vi ser det, så drog han den enda möjliga slutsatsen av detta. Det hade varit oansvarigt av honom att genomföra arrangemanget utan att kunna garantera ordning och säkerhet för eleverna.

Denna faktabakgrund bör finnas med då JO gör sin bedömning av det inträffade.

Kommundelsförvaltningen avgav ett utlåtande av följande lydelse.

Undertecknad har av rektor begärt att få ett yttrande över anmälan. Av yttrandet framgår handläggningen av den inställda vårbalen.

Man kan av yttrandet och genom kontakter med kollegiets fackliga organisationer konstatera att rektors beslut ej kan ses som en kollektiv bestraffning, utan snarare som en indragen förmån.

Elever, kollegium och skolledare var redan vid planeringens start av vårbalen överens om vilka villkor som gällde för att vårbalen skulle genomföras. Samtliga intressenter visste att om inte nedskräpningen och vandaliseringen av skolan upphörde så skulle vårbalen ställas in. Eftersom man inte har kunnat leva upp till ställda villkor har ett enigt kollegium och majoriteten (6 av 7) i elevrådets styrelse ställt sig bakom förslaget och rektors beslut att ställa in 1994 års vårbal.

Kommundelsnämnden anförde som sin inställning att rektorns beslut inte kunde betraktas som kollektiv bestraffning.

## Bedömning

I beslut den 15 februari 1995 anförde *JO Wahlström* följande.

Såväl av klagandenas som rektors redogörelser framgår att vårbalen utgjort något av en fast tradition vid Stålforsskolan. Även under vårterminen 1994 planerade eleverna med rektors goda minne att genomföra en vårbal. Att rektor till slut beslöt att inte tillåta dansen har haft sin yttersta grund i den dåliga ordningen vid skolan.

Jag vill redan här för tydlighetens skull framhålla, att de missförhållanden i form av nedskräpning, klotter och ren skadegörelse som rektor beskrivit varit sådana, att det står utom allt tvivel att det funnits fog för skolledningen att vidta kraftfulla åtgärder för att komma till rätta med dem. Vad saken här gäller är om den nu aktuella åtgärden, inställandet av en skoldans, kan godtas mot bakgrund av att den drabbat samtliga elever.

JO har, som klagandena pekat på, tidigare uttalat sig i en fråga som rörde det förhållandet, att en skolledning inställt en utlovad skoldans. I det fallet hade några elever saboterat en orienteringsbana som iordningställts för en friluftsdag. Rektor och skolstyrelsens ordförande hade varit överens om att något måste göras och så småningom beslutat sig för att dra in en utlovad skoldans, om inte eleverna själva ville hjälpa till att klara upp saken. Rektor begärde vid en morgonsamling elevernas medverkan att "plocka fram syndarna". Han talade om, att om klarhet inte kunde vinnas, skulle skoldansen komma att inställas, något som alltså senare skedde. JO uttalade (JO 1972 s. 445) följande.

Det är naturligtvis i och för sig sant, att elever ej har någon ovillkorlig rätt att få anordna dans i skolan. Om emellertid löfte givits om att dans får ordnas viss dag, bör rektor inte rygga detta löfte utan fullgoda skäl. Att någon eller några elever begått ofog kan inte rimligen uppfattas som giltigt skäl för att inställa en dans för hela skolan. En sådan åtgärd får ett omisskännligt drag av kollektiv bestraffning och mot sådan reageras med rätta i vårt land (jfr JO:s ämbetsberättelse 1967 s. 294). Än mindre kan det vara tillbörligt att begagna hot om inställande av skoldans som ett påtryckningsmedel för att förmå den eller dem bland eleverna som gjort ofoget att bekänna.

Jag delar den uppfattning om rättsläget som kom till uttryck i det citerade JO-beslutet. Vad som närmast tilldrar sig intresse i ärendet här är därför om omständigheterna i fråga om skoldansen på Stålforsskolan på något avgörande sätt skiljer sig från dem som var aktuella i det återgivna JO-ärendet.

I slutet av april och början av maj 1994 har skolledningen, på ett sätt som uppenbarligen var både avsett och ägnat att nå samtliga elever, meddelat att om det inte blev avsevärda förbättringar i fråga om ordningen vid skolan så skulle en följd kunna bli att vårbalen ställdes in. Någon avsevärd förbättring inträdde emellertid enligt lärarkårens bedömning inte, vilket ledde till beslutet den 17 maj att ställa in festen.

Av rektors yttrande framgår att han bedömt saken så, att så gott som alla elever kunde hållas, om än i olika grad, ansvariga för den bristande ordningen. Sålunda svarade ett fåtal elever för ren förstörelse, en ganska stor andel av eleverna för allmänt klottrande och slutligen deltog nästan alla i nedskräpning: "i den kan troligen ytterst få anses utan skuld".

Redan av rektors yttrande framgår vad som är närmast självklart i situationer av detta slag: Man kan inte utgå från att alla elever är ansvariga för missförhållanden som förekommer. Det måste därför förutsättas att en åtgärd som på ett kännbart sätt riktar sig mot alla elever även orättvist drabbar ett antal skötsamma elever. Jag vill här för tydlighetens skull tillägga, att varje elev enligt allmänna principer ansvarar endast för sina egna handlingar i form av nedskräpning, klotter och dylikt. Eftersom eleverna inte står under tillsyn av varandra kan man alltså inte hålla en i och för sig skötsam elev ansvarig för att han inte ingriper mot att andra klottrar, förstör eller skräpar ner. Att samtliga elever nåtts av en varning om att en viss påföljd kommer att övervägas om ordningen inte förbättras, är därför inte något som ursäktar ett ingripande mot skötsamma elever.

Summan av det hittills förda resonemanget blir att jag inte anser att det kan godtas att en skolledning ställer in en skoldans i syfte att åstadkomma ett straff eller en påtryckning till följd av vad en större eller mindre andel av eleverna — men inte alla elever — gjort, och att det härvidlag inte gör någon avgörande skillnad om det är en majoritet av eleverna som misskött sig, eftersom ingripandet ändå oundvikligen kommer att drabba elever som är utan skuld till missförhållandena.

En skoldans av det nu ifrågavarande slaget är emellertid, vilket rektor framhållit, någonting som nästan undantagslöst torde fordra en aktiv men frivillig insats från skolpersonalen. Om skolpersonalen, på grund av förekommande missförhållanden eller av någon annan orsak, avböjer sin medverkan, kan skolledningen inte med bibehållet ansvar tillåta arrangemanget. Det uppstår därför ett hinder för detta. Jag vill framhålla att det inom ramen för JO:s väsentligen på rättsliga frågor inriktade granskning inte finns någon anledning att göra några uttalanden avseende det förhållandet att personal inte går med på att medverka i ett visst arrangemang, när en medverkan skulle vara frivilligt grundad.

I det nu granskade fallet har skoldansen ställts in efter en diskussion där lärarkåren enhälligt framfört att de inte ansåg att den skulle få hållas. Jag utgår från att det i det läget, i enlighet med vad nyss sagts, inte funnits några förutsättningar för att skoldansen ändå skulle ha kunnat genomföras under ett sådant ansvarstagande som bör åvila

skolans ledning. Jag finner därför inte underlag för någon kritik mot rektor för beslutet att ställa in skoldansen utan lämnar frågan med de uttalanden om min syn på rättsläget som jag ovan gjort.

En fråga som väckts i ärendet är om hotet om att ställa in skoldansen använts för att framtvinga en bekännelse från den eller de elever som hade klottrat ner en av skoltoaletterna, eller för att förmå andra elever att avslöja den skyldige. Som ovan framgått i anslutning till det återgivna JO-uttalandet anser jag att en sådan åtgärd skulle vara oacceptabel. Rektor har emellertid uppgivit att han visserligen sökt få reda på vem eller vilka som klottrat, men att detta inte varit kopplat till frågan om skoldansen. Pauline Levinson och Emil Persson har i sina påminnelser i ärendet framhållit att de aldrig hävdat att rektor framfört något hot rörande vårbalen i samband med att han ville ha besked om klottrarens eller klottrarnas identitet, men att eleverna ändå upplevt kopplingen som mycket tydlig, eftersom "sådana hot framförts tidigare" och därför att sambandet antyddes av flera lärare.

Även om tidssambandet mellan frågan om skoldansen och klotterfrågan medfört att elever kopplat ihop dem finns det ingenting i utredningen som visar att rektor skulle ha använt frågan om skoldansen för att framtvinga en bekännelse från eller ett avslöjande av klottraren eller klottrarna. Saken föranleder därför inget vidare uttalande från min sida.

Med nu gjorda uttalanden, som alltså inte innefattar någon kritik rörande vad som förekommit, avslutar jag ärendet här.

# Fråga om utformningen av meddelanden om beslut att meddela körkortstillstånd med krav på förarprov; bl.a. fråga om fullföljdshänvisning

(Dnr 2456-1994)

I ett beslut den 29 maj 1995 anförde *JO Wahlström* följande.

## Initiativet

I en vid ombudsmannaexpeditionen upprättad promemoria antecknades följande:

Ur JO:s akt i ärende dnr 2138-1994 och den vid handläggningen av ärendet från Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län inlånade akten i ett körkortstillståndsärende antecknas följande:

Länsstyrelsen beslutade den 26 maj 1994 att meddela sökanden körkortstillstånd klass * B* ** ** utan att rutan "Ej förarprov" markerades. Däremot markerades rutan "Läkarintyg". Detta beslut synes inte ha tillställts sökanden och innefattar inte någon fullföljdshänvisning.

Samma dag beslutade länsstyrelsen närmare angående villkor för körkort. Beslutet tillställdes sökanden med fullföljdshänvisning. På samma blankett meddelade länsstyrelsen att styrelsen lämnat honom tillstånd för körkort klass * B* ** **. Några upplysningar om krav på förarprov gavs ej.

Vägverket tillställde den 26 maj 1994 sökanden ett meddelande bl.a. om att han erhållit körkortstillstånd med krav på förarprov. Meddelandet innehåller inte någon upplysning om möjligheten att överklaga frågan om meddelat tillstånd skall vara förenat med krav på nytt förarprov.

Från länsstyrelsen bör inhämtas upplysningar och yttrande.

Upplysningarna bör avse länsstyrelsens rutiner för att meddela den sökande att ett körkortstillstånd förenats med krav på nytt förarprov och fullföljdshänvisning i denna del (jfr Regeringsrättens årsbok 1992 referat 73 angående överklagbarhet).

I yttrandet bör länsledningen ta ställning till om rutinerna är förenliga med förvaltningslagens regler.

## Utredning

Länsstyrelsen (landshövdingen Kjell A Mattsson) lämnade följande upplysningar:

Ett godkänt förarprov utgör enligt huvudregeln i 21 § körkortsförordningen en förutsättning för att körkortet skall lämnas ut. Efter återkallelse av körkort behöver dock enligt undantagsreglerna i 41—45 §§ körkortsförordningen något förarprov inte avläggas. Om undantagsreglerna inte är tillämpliga registrerar länsstyrelsen beslutet om körkortstillstånd i centrala körkortsregistret och den sökande erhåller (omkring en vecka senare) från Vägverket, som för registret, ett meddelan-

de att körkortstillstånd beviljats med krav på förarprov. Meddelandet innehåller inte någon besvärshänvisning. Länsstyrelsen meddelar årligen omkring 13 000 sådana beslut om körkortstillstånd.

Om sökanden däremot särskilt begär att körkortstillstånd skall utfärdas utan krav på förarprov och länsstyrelsen finner att förutsättningarna för att efterge kravet inte är uppfyllda enligt 41—45 §§ körkortsförordningen, meddelar länsstyrelsen sökanden ett beslut med besvärshänvisning.

Länsstyrelsen har under hand inhämtat att likartade rutiner tillämpas av länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus och Skaraborgs län.

Länsstyrelsen lämnade vidare följande yttrande:

Enligt 21 § förvaltningslagen skall en part i samband med att han underrättas om beslutet också underrättas om hur han kan överklaga det, *om beslutet går honom emot och beslutet kan överklagas.*

Av det i remissen omnämnda regeringsrättsavgörandet RÅ 1992 ref 73 framgår att ett beslut om körkortstillstånd med krav på förarprov i visst fall ansetts *överklagbart.* Frågan är emellertid om ett sådant beslut normalt skall anses ha *gått sökanden emot* när tillståndet i enlighet med huvudregeln förenats med krav på förarprov och sökanden inte uttryckligen begärt att ett tillstånd skall meddelas utan sådant krav. Länsstyrelsens hittillsvarande rutiner bygger på uppfattningen att ett sådant beslut inte gått sökanden emot. Sökanden har genom beslutet fått bifall till sin ansökan om tillstånd och av huvudregeln i körkortsförordningen följer med automatik att tillståndet skall förenas med krav på förarprov. Beslutet kan med normalt språkbruk inte sägas ha gått sökanden emot. Någon skyldighet att lämna fullföljdshänvisning föreligger följaktligen inte. Denna tolkning är väl förenlig med vad bestämmelsen i 21 § andra stycket förvaltningslagen föreskriver.

Länsstyrelsen är emellertid medveten om att det under förarbetena till nämnda bestämmelse i förvaltningslagen gjordes uttalanden som kan åberopas för att fullföljdshänvisning skall lämnas även i nu förevarande fall. Enligt 1971 års förvaltningslag gällde skyldigheten att lämna fullföljdshänvisning bara om det var *uppenbart* att beslutet gått parten emot. Den nu gällande förvaltningslagen innebär att skyldigheten skärpts. Kravet på att det skall vara *uppenbart* att beslutet gått parten emot har slopats. I specialmotiveringen till bestämmelsen (prop. 1985/86:80 s. 71) uttalas att "fullföljdshänvisning och underrättelse om avvikande mening skall lämnas i alla fall där ett överklagande kan komma i fråga, d.v.s. även när det inte är uppenbart". Länsstyrelsen anser för sin del att detta uttalande inte har täckning av lagtexten. Ett överklagande kan givetvis "komma ifråga" vid varje beslut som är överklagbart. Den i lagtexten uppställda förutsättningen att beslutet dessutom skall ha gått parten emot blir betydelselös om fullföljdshänvisning skall lämnas "i alla de fall där ett överklagande kan komma i fråga."

Vägverket (generaldirektören Per Anders Örtendahl) anförde i inhämtat yttrande följande:

Efter återkallelse är huvudregeln att både körkortstillstånd och förarprov krävs för att åter få ett körkort utlämnat. Så gäller till exempel vid återkallelse av så kallat prövotidskörkort och vid allvarligare brott/trafikbrott med längre spärrtid än ett år.

I vissa undantagssituationer behöver något förarprov inte avläggas vilket framgår av 41—45 §§ körkortsförordningen. Dock anges i dessa paragrafer närmare när undantagsreglerna är tillämpliga och när de inte är det. Det går alltså att direkt utläsa om en av de reglerade

undantagssituationerna är för handen eller inte. Det antecknas att varken länsstyrelse eller Vägverket får medge undantag från de nämnda paragraferna.

En ansökan om körkortstillstånd gäller i första hand lämplighetsprövning. Om sökanden inte anför något om förarprov finns inte anledning att presumera att han har en annan uppfattning än som direkt kommer till uttryck i aktuell författningsbestämmelse. Därmed finns inte heller skäl att i beslutet om körkortstillstånd lämna en fullföljdshänvisning.

Länsstyrelserna i allmänhet uppfyller mycket högt ställda krav på rättssäkerhet, effektivitet och service i handläggningen. Om sökanden framför önskemål om körkortstillstånd utan förarprov, meddelas han beslut med överklagandehänvisning om länsstyrelsen inte anser att undantagsförutsättningarna i 41—45 §§ körkortsförordningen föreligger.

Vägverket ansluter sig således till Länsstyrelsens i Göteborgs och Bohus län uppfattning i frågan.

## Bedömning

Mitt initiativ i detta ärende föranleddes, som ovan framgått, av följande iakttagelse. Länsstyrelsen hade den 26 maj 1994 beslutat att efter körkortsåterkallelse dels lämna en sökande ett körkortstillstånd förenat med krav på förarprov innan körkortet fick lämnas ut, dels i samband därmed och med stöd av 12 § första stycket körkortsförordningen (1977:722) meddela vissa villkor för körkort. Länsstyrelsen hade själv underrättat sökanden om de villkor för körkort som styrelsen beslutat samt meddelat fullföljdshänvisning. Underrättelse om att körkortstillståndet var förenat med krav på förarprov lämnades sökanden genom Vägverkets försorg utan fullföljdshänvisning. Den fråga som mot denna bakgrund uppstod var huruvida det tillämpade förfarandet kunde anses stå i överensstämmelse med innehållet i 21 § förvaltningslagen.

21 § förvaltningslagen (1986:223) har följande lydelse:

En sökande, klagande eller annan part skall underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Parten behöver dock inte underrättas, om det är uppenbart obehövligt.

Om beslutet går parten emot och kan överklagas, skall han underrättas om hur han kan överklaga det. Han skall då också underrättas om sådana avvikande meningar som avses i 19 § eller som har antecknats enligt särskilda bestämmelser.

Myndigheten bestämmer om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Underrättelsen skall dock alltid ske skriftligt, om parten begär det.

Denna paragraf tillämpas också när någon annan som får överklaga beslutet begär att få ta del av det.

Enligt denna bestämmelse åligger det således en myndighet att, sedan ett ärende slutligt avgjorts, lämna part underrättelse dels om innehållet i beslutet, dels — i de fall detta gått parten emot och kan överklagas — om hur han kan överklaga beslutet, s.k. fullföljdshänvisning. Underrättelse om beslutets innehåll får dock underlåtas om en sådan underrättelse framstår som uppenbart onödig. Jag behandlar nedan de båda slagen av underrättelse var för sig.

Av utredningen framgår att länsstyrelsen normalt inte själv underrättar sökanden om sitt beslut att meddela körkortstillstånd. Även om så inte klart utsägs i remissvaren får det antas att länsstyrelsen härvidlag tillämpar undantagsregeln i 21 § första stycket förvaltningslagen. Om sökanden särskilt begärt att körkortstillstånd skall beviljas utan krav på förarprov, och länsstyrelsen meddelar körkortstillstånd med sådant krav, synes länsstyrelsen emellertid själv underrätta sökanden om innehållet i beslutet.

Jag anser att någon invändning knappast kan resas mot de tillämpade rutinerna. I normalfallen har sökanden fått sin ansökan beviljad och underrättelse härom lämnas genom Vägverkets försorg. Jag utgår emellertid från att länsstyrelsen själv underrättar den sökande om sitt beslut inte endast i sådana ärenden där länsstyrelsen helt eller delvis avslagit ansökningen, utan även i de fall sökanden i ansökan eller under handläggningen begärt att få underrättelse om det kommande beslutet liksom i de fall sökanden efter ärendets avslutande begär att få del av beslutet.

I de fall länsstyrelsen finner anledning att, i samband med att styrelsen efter återkallelse meddelar körkortstillstånd, besluta om villkor för körkortet underrättar länsstyrelsen själv sökanden om att styrelsen lämnat sökanden körkortstillstånd och om innehållet i de beslutade villkoren. I sådana ärenden kan uppenbarligen det meddelade körkortstillståndet enligt huvudregeln i 21 § körkortsförordningen ofta vara förenat med krav på att körkortet får lämnas ut endast om sökanden har genomgått godkänt förarprov. Underrättelsen från länsstyrelsen innehåller emellertid ingen upplysning om denna förutsättning för att körkortet skall kunna lämnas ut. Det synes vara i vart fall Vägverkets mening att någon sådan underrättelse inte behöver lämnas, eftersom krav på förarprov enligt körkortsförordningens regler utgör huvudregel och undantagen från denna regel framgår av 41—45 §§ förordningen. Jag har för egen del svårt att dela denna uppfattning. Det torde nämligen inte för den som, efter att tidigare ha varit innehavare av körkort, får nytt körkortstillstånd framstå som en självklarhet att han i vissa situationer måste avlägga nytt förarprov för att återfå sitt körkort. Vidare kan de tillämpliga bestämmelserna knappast anses ha en sådan utformning att det för den som är ovan att läsa författningstext står omedelbart klart vad som gäller i just hans situation. Slutligen torde den som av länsstyrelsen underrättas om att vissa villkor uppställts för körkortet ha anledning att anta att underrättelsen innehåller samtliga villkor. Enligt min mening bör länsstyrelsen därför i samband med underrättelse om innehållet i villkorsbeslutet även underrätta sökanden om att nytt förarprov utgör en förutsättning för att körkortet skall kunna lämnas ut till honom.

Länsstyrelsen och Vägverket har i remissvaren huvudsakligen uppehållit sig vid frågan om länsstyrelsen skall underrätta sökanden om hur ett beslut om körkortstillstånd med krav på förarprov kan överklagas. Enligt 21 § andra stycket förvaltningslagen skall myndighet lämna fullföljdshänvisning om beslutet gått sökanden emot och kan överklagas. En myndighet skall naturligtvis inte självmant lämna fullföljdshänvisning i andra fall än sådana när beslutet enligt myndighetens bedömning har gått part emot och kan överklagas. En annan sak är att myndigheten, på särskild begäran därom, kan lämna upplysningar om hur den enskilde skall förfara om han ändå önskar överklaga ett beslut.

Huruvida ett beslut skall anses ha gått någon part emot får bedömas med hänsyn till omständigheterna i varje ärende. Mot bakgrund av att krav på förarprov utgör huvudregeln har länsstyrelsen och Vägverket framhållit att anledning att lämna fullföljdshänvisning saknas, när den sökande i ärendet över huvud taget inte uttryckligen begärt att ett körkortstillstånd skall meddelas utan sådant krav (länsstyrelsen), eller när sökanden inte anfört något om förarprov (Vägverket). Jag kan i stort ansluta mig till dessa uppfattningar, dock med den reservationen att om sökanden visserligen inte uttryckligen yrkat att få tillstånd utan krav på förarprov, men det ändå av vad sökanden anfört klart framgår att han förväntar sig att få körkortstillståndet utan sådant krav, fullföljdshänvisning bör meddelas, om tillståndet uttryckligen eller underförstått förenas med sådant krav. Skyldigheten att lämna fullföljdshänvisning torde i stort sett föreligga i samma slag av ärenden som de i vilka länsstyrelsen själv skall underrätta sökanden om innehållet i sina beslut.

# Kritik mot byggnadsnämnd angående kommuniceringsskyldigheten i ärenden om förhandsbesked respektive bygglov

(Dnr 3122-1994)

## Anmälan

Rune Öhman anförde i en anmälan mot Byggnadsnämnden i Sollefteå kommun bl.a. följande. När makarna Öhman en dag under våren 1993 kom ut till sin sommarstuga på fastigheten Klovsta 1:121 stod ett färdigmonterat hus fem, sex meter från deras tomtgräns. De blev mycket chockade, eftersom de inte hade kontaktats vare sig av husägaren eller byggnadsnämnden. Rune Öhman besökte omedelbart byggnadskontoret och ifrågasatte varför han som närmaste granne inte hade underrättats innan bygglov meddelades. Det visade sig att Rune Öhmans fastighet inte fanns upptagen på den kartskiss som sökanden lämnat in till byggnadsnämnden vid ansökan om lovet. Han fick ingen förklaring eller ursäkt och besökte därför åter kontoret i slutet av sommaren 1994. Där kände man inte alls till saken men skulle tala med den tjänsteman som Rune Öhman träffat år 1993. Efter ytterligare två veckor blev Rune Öhman uppringd av en tjänsteman som erkände att sökanden och byggnadsnämnden gjort fel.

## Utredning

Ärendet remitterades till byggnadsnämnden för yttrande. Nämnden åberopade som sitt eget yttrande ett av stadsarkitekten Leif Näslund avgivet tjänsteutlåtande. I detta uttalades bl.a. följande (bilagorna har här uteslutits).

Rune Öhman, ägare till Klovsta 1:121 som gränsar till 1:126, har hos JO klagat på bygglov beviljat på Klovsta 1:126. Ärendet har översänts till nämnden för yttrande.

Nämnden lämnade i beslut 92 12 04 (bil 1) ett positivt förhandsbesked i ärendet. Till ansökan fanns bl a en situationsplan bifogad (bil 2). Öhmans fastighet ("bef hus") har, som det senare visat sig, felaktigt betecknats 1:126. Ärendets handläggare antog därför att den fastigheten hade samma ägare som den som skulle bebyggas och ansåg därför att "grannintyg" ej erfordrades. (En fastighet kan bestå av olika skiften men med samma fastighetsbeteckning.) "Grannintyg" från ägaren till Klovsta 1:28, väster om byggplatsen, fanns bifogad till ansökan.

Ansökan om bygglov beviljades på delegation 93 03 12 (bil 3). Därvid konstaterades att nämnden lämnat positivt förhandsbesked. Att höra berörda sakägare vid detta tillfälle var inte aktuellt eftersom detta antogs vara gjort vid handläggningen av förhandsbeskedet (PBL 8.34 samt 8.22).

Vi har således begått ett fel när vi inte hört Öhman innan frågan om förhandsbesked prövades i nämnden och kommer därför fortsättningsvis att vara mer uppmärksamma i liknande fall. I övrigt anser vi att Öhman bemötts och ärendet handlagts på ett korrekt sätt.

*JO Wahlström* anförde i ett beslut den 10 februari 1995 följande.

## Bedömning

Av 8 kap. 22 § plan- och bygglagen (1987:10, PBL) framgår att byggnadsnämnden, innan lov lämnas, i vissa angivna fall genom underrättelse skall bereda kända sakägare med flera tillfälle att yttra sig över ansökningen. Enligt 34 § första stycket nämnda kapitel skall byggnadsnämnden på ansökan ge förhandsbesked huruvida en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas på den avsedda platsen. Enligt 34 § sista stycket skall bestämmelserna om kommunicering i 22 § tillämpas i fråga om förhandsbesked.

Byggnadsnämnden har i remissyttrandet förklarat att handläggaren av de aktuella ärendena på grund av felaktiga uppgifter i en situationsplan som bifogats ansökningen om förhandsbesked antog att fastigheten Klovsta 1:121 ägdes av sökanden och att detta alltså var orsaken till att någon kommunicering inte ägde rum med Rune Öhman innan byggnadsnämnden i december 1992 fattade beslut i ärendet.

Bestämmelsen om kommunicering i 8 kap. 22 § PBL — som såvitt framgår av remissyttrandet var tillämplig i de aktuella ärendena — måste anses innebära en skyldighet för byggnadsnämnden att noggrant utreda de förhållanden som gäller och så långt det är möjligt ta reda på varje rättighetsinnehavare som berörs av ärendet. Den vars rättighet är inskriven i inskrivningsregistret/fastighetsboken bör normalt räknas som sådan känd sakägare mot vilken underrättelseskyldigheten gäller (jfr. prop. 1985/86:1 s. 731). I förevarande fall synes byggnadsnämnden inte ha gjort någon egen utredning angående sakägarförhållandena utan helt förlitat sig på de uppgifter som ansökningshandlingarna innehöll. Nämnden kan självfallet inte undgå kritik för detta.

Jag vill i sammanhanget också påpeka följande. I beslutet om förhandsbesked har antecknats att kommunicering enligt 17 § förvaltningslagen har skett. Förutom att denna anteckning som framgått är felaktig i sak är den dessutom formellt oriktig. Av 3 § förvaltningslagen (1986:223) framgår att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen gäller den bestämmelsen. Plan- och bygglagen innehåller bestämmelser om att underrättelser skall lämnas till parter och andra sakägare (jfr. förutom 8 kap. 22 § PBL även 8 kap. 27 § PBL). Förvaltningslagens regler i dessa hänseenden är således inte tillämpliga i ärenden om bygglov m.m. hos byggnadsnämnden (jfr. a. prop. s. 732).

Byggnadsnämnden har beträffande den uteblivna kommuniceringen i ärendet om bygglov anfört, att det inte var aktuellt att höra berörda sakägare vid detta tillfälle, eftersom detta antogs vara gjort vid handläggningen av ärendet om förhandsbesked. Detta uttalande tyder på en

missuppfattning från nämndens sida rörande innebörden av gällande regler. Av de ovan inledningsvis berörda reglerna i PBL följer att samma kommuniceringsskyldighet gäller i ett ärende om förhandsbesked som i ett bygglovärende. Detta innebär att även om ett positivt förhandsbesked tidigare har lämnats, varigenom tillstånd alltså har givits till en viss lokalisering av det tilltänkta projektet, måste kommunicering ske även i bygglovärendet om förhållandena är sådana som anges i 8 kap. 22 § första stycket, första eller andra punkten PBL. Detta kommuniceringskrav framstår som naturligt med tanke på att prövningen i ett ärende om förhandsbesked i första hand skall avse om en byggnadsåtgärd över huvud taget kan tillåtas på den avsedda platsen, dvs. närmast en prövning av markens lämplighet för den avsedda åtgärden (a. prop. s. 285). I förevarande bygglovärende — som rörde nybyggnad av två fritidshus/jaktstugor medan förhandsbeskedet avsåg endast ett hus — förelåg således skyldighet att lämna berörda sakägare tillfälle att yttra sig oavsett om alla sakägare redan hade hörts i ärendet om förhandsbesked. Jag ställer mig därför kritisk även till handläggningen av bygglovärendet.

Vad som i övrigt förekommit föranleder inte något uttalande eller någon ytterligare åtgärd från min sida.

Med dessa besked — och den kritik som uttalats — avslutas ärendet.

# Fråga om tillämpningen av den nya kommunallagens regler om delegering av ärenden

(Dnr 1418-1993)

*JO Wahlström* meddelade den 21 november 1994 följande beslut (bilagorna här utelämnade).

## 1 Anmälan

I anmälan begärde Rolf Nolander och fyra andra personer att JO skulle granska handläggningen av ett ärende om nedläggning av en distriktssköterskemottagning i Korsberga, tillhörande Hälso- och sjukvårdsnämndens för Vätterbygden förvaltningsområde inom Skaraborgs läns landsting. Det ifrågasattes om chefsöverläkaren vid Hjo vårdcentral, som beslutat i frågan, hade överskridit sina befogenheter. Anmälarna uppgav att olika uppgifter hade lämnats om den rättsliga karaktären av nedläggningsbeslutet — ett regelrätt "delegationsbeslut" eller s.k. verkställighetsbeslut — och ställde frågan var gränsen enligt kommunallagen i det andra fallet gick mellan s.k. verkställighetsbeslut och politiska beslut.

Anmälningsskriften fogas som *bilaga 1* till detta beslut.

## 2 Utredning

Efter remiss inkom Hälso- och sjukvårdsnämnden för Vätterbygden med yttrande i ärendet. Nämndens yttrande gick ut på att chefsöverläkaren som hade verksamhetsansvaret för hälso- och sjukvården inom Hjo kommun inte hade handlat fel genom att ta ett "verkställighetsbeslut" om att flytta fem timmars distriktssköterskemottagning i Korsberga till vårdcentralen i centralorten. Nämnden lämnade i övrigt en redogörelse för omständigheterna i fallet och organisationen av verksamheten. Därav framgick bl.a. att nämnden på grund av den reaktion som uppstod bland ortsbefolkningen hade tagit upp ärendet och bekräftat chefsöverläkarens beslut. Beträffande organisationens utformning hänvisades till att nämnden i enlighet med den utveckling som pågått under flera år i samhället strävat efter att lägga ut så mycket som möjligt av beslutsbefogenheterna på de verksamhetsansvariga. Nämnden diskuterade vidare svårigheten att i en politiskt styrd organisation exakt dra gränsen för när ett ärende skall bli föremål för politiskt beslut och när det skall betraktas som verkställighet utifrån tidigare fattade politiska beslut om mål, inriktning, personalpolicy m.m. och anförde avslutningsvis: "För att den politiskt styrda organisationen skall bli smidig att hantera synes det lämpligt att göra regelverket mindre byråkratiskt och i dialog mellan nämndens presidium,

förvaltningsledning och verksamhetsansvariga diskutera när ett ärende kan behöva lyftas upp för politiskt avgörande bl.a. för att det är av kontroversiell natur."

Nämndens remissvar fogas som *bilaga 2* till detta beslut.

Anmälarna erhöll tillfälle att yttra sig över remissvaret men begagnade sig inte därav.

Från nämnden har infordrats aktuella delegationsordningar m.m. Delegationsordningarna omfattar personaladministrativa ärenden o.dyl. men inte den typ av verksamhet som den verksamhetsansvariga (chefsöverläkaren) haft hand om i detta fall. Här saknas en regelrätt delegationsordning i vanlig mening. Detta uppdrag följer närmast av budgetbeslut och organisationsplan.

## 3 Den rättsliga regleringen

Ett av de framträdande dragen i den nya kommunallagen är att möjligheterna att delegera ärenden vidgats och att reglerna gjorts mera elastiska (vilket också inneburit ett närmande till de regler som i allmänhet gäller inom statlig förvaltning). Denna förändring står på intet sätt i motsatsförhållande till utan motiveras bl.a. av den utvecklingslinje, som innebär en strävan att lägga ut så mycket som möjligt av beslutsbefogenheterna på de verksamhetsansvariga.

En bedömning av den i ärendet aktuella beslutsordningen måste ske utifrån de regler som enligt rättsordningen gäller beträffande handläggning av ärenden, krav på dokumentation och annat som sammanhänger med beslutsförfarandet. Härvid är att beakta skillnaden mellan faktiskt handlande och beslutsfattande samt de skiftande typer av beslut som förekommer i kommunal verksamhet.

Det kan inskjutas att det i samband med tillkomsten av den nya kommunallagen förekom en viss diskussion om "gränsen mellan beslut och ren verkställighet" som dock inte resulterade i några egentliga klarlägganden (se Kommunallagskommitténs betänkande SOU 1990:24 Ny kommunallag s. 126, 127, remissammanställningen Ds 1991:17 s. 232, prop. 1990/91:117 s. 204, motion 1990/91 K49 s. 16 och Konstitutionsutskottets betänkande 1990/91:KU38 s. 69). Det hela utmynnade i att riksdagen inte fann det erforderligt med ytterligare klargörande uttalanden utan ansåg att uppkommande frågor på området fick lösas i rättstillämpningen.

Frågorna kan från rent rättsliga utgångspunkter delas upp i olika kategorier enligt följande.

1 *Faktiskt handlande.* Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer skiljer man mellan faktiskt handlande och handläggning av ärenden. Så är t.ex. (den nya) förvaltningslagen (1986:223) huvudsakligen inriktad på handläggning av ärenden. Bestämmelserna i 4—6 §§ om myndigheternas serviceskyldighet m.m. är dock tillämpliga också på annan förvaltningsverksamhet, dvs. faktiskt handlande (1 § andra meningen). Beträffande hälso- och sjukvården gäller å andra sidan ett särskilt undantag enligt 33 §: "I ärenden i första instans som avser hälso- och sjukvård gäller 14—30 §§ endast om myndighetens beslut kan överkla-

gas på annat sätt än som anges i 31 §." Denna specialregel avser att undanröja tillämpningssvårigheter som skulle kunna uppstå på grund av att det på sjukvårdsområdet kan råda tvekan om när en åtgärd skall anses utgöra ärendehandläggning och därmed falla inom förvaltningslagens tillämpningsområde. Eftersom berörda bestämmelser i förvaltningslagen redan är undantagna enligt den generella regeln i 31 §, som gäller ärenden där besluten kan överklagas enligt 10 kap. kommunallagen, har specialregeln betydelse i första hand för sådana organ (sjukhus och liknande) som meddelar beslut vilka inte kan överklagas annat än med stöd av föreskrifter i specialförfattningar (jfr prop. 1985/86:80 s. 83).

Kommunallagens bestämmelser om ärendehandläggning och beslutsfattande berörs i och för sig inte av förvaltningslagens föreskrifter (3 § förvaltningslagen).

2 *Beslut av fullmäktige.* I 7 § regeringsformen sägs att "beslutanderätten" i kommunerna (primärkommuner och landstingskommuner) utövas av "valda församlingar". I 3 kap. 1 § kommunallagen sägs att i varje kommun och i varje landsting finns det en "beslutande församling". I 9 § första stycket sägs att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget, varpå följer en uppräkning av de främsta uppgifterna.

Enligt 10 § får fullmäktige uppdra åt en nämnd att i *fullmäktiges ställe* besluta i ett ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som anges i 9 § första stycket eller som enligt lag eller annan författning skall avgöras av fullmäktige får dock inte delegeras till nämnderna.

I 5 kap. 57—62 §§ finns bestämmelser om protokollet.

3 *Förvaltningsbeslut.* Nämnderna beslutar enligt 3 kap. 13 § kommunallagen i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning skall handha. Nämnderna beslutar också, sägs det vidare, i frågor som fullmäktige har delegerat till dem.

I 6 kap. ges närmare bestämmelser om styrelsen och övriga nämnder och i 33—38 §§ upptas bestämmelser om delegering av ärenden inom nämnd. Mottagare av sådant uppdrag kan vara en delegation bestående av flera personer (ett utskott valt bland ledamöterna och ersättarna i nämnden, 6 kap. 22 §) eller en ensam delegat (en ledamot eller ersättare eller en anställd). Uppdraget innebär att delegerade/delegaten fattar beslut *på nämndens vägnar* i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Förbud mot delegering gäller bl.a. för ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet och ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt (6 kap. 34 § punkterna 1 och 2). Avsikten med att vidga det delegeringsbara området var enligt förarbetena (nämnda bet. s. 124 och prop. s. 103) främst att möta kraven på att ärenden som rör den "inre verksamheten" skulle kunna delegeras i ökad utsträckning. Däremot ansågs det finnas skäl att hålla kvar en restriktiv syn på möjligheten att delegera ärenden som avser rättsförhållandet till enskilda kommunmedlemmar.

Det kan tilläggas att möjlighet även öppnats för att ge förvaltningschef rätt att delegera vidare till annan anställd (37 §). Vidare kan nämnas att möjlighet finns att uppdra åt ordföranden eller annan ledamot att besluta i särskilt brådskande fall (36 §).

I 6 kap. 30 § föreskrivs att protokoll skall föras vid ett sammanträde. Beträffande protokollets förande m.m. hänvisas i huvudsak till reglerna om fullmäktiges protokoll i 5 kap. Det kan här infogas att kommunallagens reglering (av tradition) i allmänhet utgår från fullmäktige för att med större eller mindre justeringar sedan föras över till de administrativa organen. Tjänstemannaorganisationen är dock som sådan i princip lämnad utanför kommunallagens reglering. När det i övrigt gäller dokumentation av beslut m.m. innehåller kommunallagen inte några bestämmelser. Fullmäktige torde emellertid vara oförhindrade att ta in sådana kompletterande föreskrifter i de reglementen som utfärdas för nämnderna (6 kap. 32 §). Som jämförelse kan nämnas att verksförordningen (1987:1100), som gäller för statliga förvaltningsmyndigheter i den utsträckning som föreskrivs i respektive instruktion, upptar en allmän bestämmelse i ämnet i 29 §: "I fråga om varje beslut skall det finnas en handling som utvisar dagen för beslutet, beslutets innehåll, vem som har fattat beslutet, vem som har varit med om den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet, vem som har varit föredragande." Oavsett förekomsten av uttryckliga föreskrifter är det från skilda synpunkter ett oavvisligt krav att beslut blir dokumenterade i allmänna handlingar.

Enligt 6 kap. 35 § kommunallagen måste alla delegatbeslut med stöd av 33 § anmälas till respektive nämnd (i den ordning som nämnden bestämmer). Utgångspunkt för beräkning av klagotid för s.k. kommunalbesvär är den dag då anslag om protokollsjusteringen satts upp på anslagstavlan (10 kap. 6 §). Detta innebär att om ett delegatbeslut inte särskilt protokollförts m.m. räknas klagotiden från dagen för anslaget av protokollet från det nämndsammanträde där beslutet anmäldes.

De nämndbeslut av förvaltningskaraktär som här behandlats befinner sig på ett lägre plan än fullmäktiges övergripande beslut men är liksom dessa av självständig art.

4 *Beslut av beredande och verkställande art.* Nämnderna har — utöver sina självständiga uppgifter som förvaltningsmyndighet — till uppgift att bereda fullmäktiges ärenden och ansvar för att fullmäktiges beslut verkställs (3 kap. 14 § kommunallagen). Vad beträffar beredningsbeslut gäller ett särskilt förbud mot delegering i ärenden avseende framställningar eller yttranden till fullmäktige (6 kap. 34 § punkt 2).

*Överklagbarheten* är inskränkt på så sätt att nämndbeslut av rent förberedande eller rent verkställande art inte får överklagas (10 kap. 2 § punkt 2). Beslut på verkställighetsplanet som innehåller ett fristående moment eller tydligt inslag av självständig prövning är däremot i princip ej av *rent* verkställande art och följaktligen överklagbara (jfr betänkandet SOU 1982:41 Överklagande av kommunala beslut avsnitt 4.4, bl.a. s. 75, och Lindquist/Losman:1991 års Kommunallag s. 144).

För frågan om överklagbarhet saknar det i dessa fall alltså betydelse om man vill beteckna ett beslut såsom ett självständigt förvaltningsbeslut eller som ett verkställighetsbeslut.

## 4 Bedömning

Vad beträffar frågan hur den enskilda funktionären (chefsöverläkaren) handlagt ärendet om distriktssköterskemottagningen i Korsberga framgår av Hälso- och sjukvårdsnämndens remissvar att beslutanderätten utövats inom ramen för vederbörandes verksamhetsansvar enligt den ordning som tillämpas inom nämndens förvaltningsområde.

Mot bakgrund av den i det föregående lämnade beskrivningen av rättsläget drar jag följande slutsatser angående den av nämnden tillämpade beslutsordningen.

Frågan om upprätthållandet av distriktssköterskemottagningen i Korsberga har otvivelaktigt bildat ett ärende som omfattats av kommunallagens regler om handläggning av ärenden och beslutsfattande.

Vad beträffar tillämpningen av kommunallagens regler om delegering inom nämnd vill jag säga följande. Jag är för min del inte benägen att anse att omständigheterna varit sådana att det på grund av föreskrifterna i 6 kap. 34 § kommunallagen skulle ha förelegat hinder att delegera ifrågavarande uppgift på den verksamhetsansvariga chefsöverläkaren. Hindret skulle i så fall bestått i att vårdservicens omfattning eller kvalitet genom beslutet påverkats i sådan grad att ställningstagandet redan från början bort göras av nämnden i dess helhet. Jag måste dock göra den reservationen att det är en uppgift för kammarrätterna och i sista hand Regeringsrätten att efter överklagande pröva var gränsen går i tveksamma fall och tillhandahålla vägledande avgöranden på området.

Vad gäller det av nämnden diskuterade samspelet mellan nämnden och delegaten är det anledning framhålla att delegationsbestämmelserna i den nya kommunallagen är mera flexibla än föregångarna i äldre lagstiftning. Det är således fullt möjligt för nämnden att, på eget initiativ eller efter hänskjutande från delegaten, överta beslutanderätten i ett ärende. Detta är för övrigt obligatoriskt om ett ärende under handläggningens gång utvecklar sig så att det kommer att omfattas av delegationsförbud enligt kommunallagen.

För att återknyta till den förut gjorda kategoriindelningen talar övervägande skäl för att de beslut som fattats av chefsöverläkaren och nämnden varit att hänföra till kategori 3 (förvaltningsbeslut). Även om man skulle vilja hänföra något av besluten till kategori 4 (verkställighetsbeslut), kan det knappast vara tal om annat än att det i princip gällt överklagbara beslut enligt kommunallagens regler.

Det sagda innebär att delegatens ursprungliga beslut skolat dokumenteras i skrift genom särskild protokollföring eller på annat sätt samt i enlighet med 6 kap. 35 § kommunallagen anmälas till Hälso- och sjukvårdsnämnden i den ordning som bestämts av nämnden.

Av utredningen framgår att den av Hälso- och sjukvårdsnämnden tillämpade beslutsordningen varit bristfällig så till vida att procedurreg-

lerna för delegerad ärendehandläggning enligt kommunallagen inte iakttagits. En regelrätt delegationsordning har saknats i det aktuella fallet. Delegation krävs nämligen också i fråga om sådana avgöranden av nämndens anställda, som innefattar ett visst mått av självständig prövning, även då syftet är att genomföra ett övergripande beslut av nämnden i sin helhet. Nämnden kan inte undgå kritik för denna brist.

Brister av detta slag kan få negativa konsekvenser. För det första kan — vilket aktualiserats i förevarande ärende — allmänhetens insyn försvåras. Detsamma gäller nämndens överinseende över delegaternas verksamhet om anmälan av beslut inte sker på sätt som avsetts i kommunallagen. Vidare kan giltigheten av fattade beslut äventyras. Överklagande kan leda till att beslut upphävs (t.ex. därför att det inte tillkommit i laga ordning eller delegaten överskridit sina befogenheter). I flagranta fall kan ett beslut vara att anse som ogiltigt även utan överklagande (en s.k. nullitet). I sammanhanget bör även uppmärksammas att en effekt av uteblivet tillkännagivande på landstingets anslagstavla av att protokoll över beslutet justerats är att klagotiden löper under obegränsad tid. Det nu sagda understryker vikten av att procedurreglerna noggrant iakttas.

Jag utgår från att Hälso- och sjukvårdsnämnden ser över sin beslutsordning och i sitt fortsatta administrativa planerande beaktar vad som här anförts om innebörden av gällande rättsregler.

## Handläggningen av ett ärende om byte av förvaltare, bl.a. fråga om myndighets serviceskyldighet

(Dnr 3640-1993)

I ett beslut den 16 december 1994 anförde *JO Pennlöv* följande.

### Anmälan m.m.

Den 12 december 1990 förordnades Sven Rothman till förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken (FB) för S.R. med uppgift att bevaka hans rätt, förvalta hans egendom och sörja för hans person. S.R. har sedermera gift sig med en syster till Sigvard Ståhlberg.

Sigvard Ståhlberg har framställt ett flertal klagomål mot överförmyndarnämndens handläggning av en fråga om byte av förvaltare för S.R. Han har därvid anfört bl.a. följande.

Förvaltaren Sven Rothman är olämplig för sitt uppdrag. Detta har såväl han som S.R. framhållit för överförmyndarnämnden vid besök på nämndens kansli. Den 25 augusti 1993 överlämnade han skriftliga klagomål mot förvaltaren till nämnden. Han begärde därvid att förvaltaren skulle entledigas och att annan förvaltare skulle utses. Till de skriftliga klagomålen fogade han en begäran från S.R. själv om byte av förvaltare. Förvaltaren har bemött hans klagomål i ett yttrande till nämnden. Han begärde att få ta del av yttrandet den 30 september då han tillsammans med S.R. besökte nämndens kansli. Överförmyndarnämndens ordförande, Barbro Noreson, uppgav att han inte kunde erkännas som representant för S.R. och att han därför inte fick ta del av förvaltarens yttrande. Han ombads emellertid att återkomma dagen därpå för ytterligare besked. När han talade med Barbro Noreson på telefon dagen därpå upprepade hon vad hon sagt dagen före. Efter telefonsamtal med handläggare hos JO ringde han till Barbro Noreson och framförde åter sin begäran att få ta del av förvaltarens yttrande. Han framhöll därvid att han ville ha ett skriftligt beslut angående nämndens vägran att låta honom ta del av yttrandet. Barbro Noreson uppgav då att han måste lämna en skriftlig begäran. Senare samma dag infann han sig på nämndens kansli och fick då efter viss fördröjning ta del av yttrandet. Den 4 oktober ingav han en skriftlig kommentar till nämnden. I ett brev till honom den 5 oktober anförde nämndens förvaltningschef, Eric Sehlin, att nämnden inte finner att Sven Rothman visat sig olämplig för uppdraget som förvaltare för S.R. och att Sigvard Ståhlbergs skrivelser därför inte föranleder någon ytterligare åtgärd från nämndens sida. Han är missnöjd med nämndens ställningstagande. Vidare är han missnöjd med att det dröjde innan han fick del

av förvaltarens yttrande och med att nämnden inte godkände honom som en representant för S.R., trots att han är dennes förtrogne och närmaste vän.

## Utredning

Sedan överförmyndarnämndens akt lånats in och granskats har ärendet remitterats till överförmyndarnämnden. Nämnden har därvid anmodats att besvara följande frågor.

1. Enligt Sigvard Ståhlberg fick han del av Sven Rothmans yttrande först sedan han gjort ett flertal framställningar därom. Vilken är anledningen till detta? Varför kommunicerade inte överförmyndarnämnden yttrandet med honom?

2. Kommunicerade nämnden Sven Rothmans yttrande med S.R.? Om inte — av vilken anledning underlät nämnden detta?

3. Frågor om entledigande och byte av förvaltare prövas av rätten. Upplyste nämnden Sigvard Ståhlberg och S.R. om detta? Om inte — varför lämnades inte den upplysningen?

Överförmyndarnämnden har avgett yttrande enligt följande.

Sigvard Ståhlbergs anmälan avser i och för sig nämndens handläggning av ett ärende som rör byte av förvaltare. Hans anmälan är dock så full av invävda anklagelser och insinuationer om nämndens hantering av detta ärende att de påståenden som görs bör bemötas.

Undertecknad Noreson tillträdde som tjänstgörande överförmyndare och ordförande för överförmyndarnämnden i Stockholm den 1 januari 1992. Med den mängd olika ärenden som förekommer inom nämnden är det en vanlig företeelse att råd och synpunkter inhämtas från de tjänstemän nämnden har till sitt förfogande. Sigvard Ståhlberg har vid både telefonsamtal och besök varit provocerande i sina krav på omedelbara svar och åtgärder och min begäran om att få sedvanligt rådrum för att ta ställning till hans olika propåer har nonchalerats. Ett bevis för hans förakt för nämndens hantering är att han mestadels tog för vana att komma till nämnden några minuter före besökstidens slut.

Tillgängliga handlingar visar att S.R. är godtrogen, mycket angelägen att vara till lags och lättpåverkad inte minst när det gäller ekonomin. S. har av den anledningen saknat möjlighet att stå emot Ståhlberg när denne har tagit kommandot över honom. S. har därför hållit sig undan förvaltaren och istället följt Ståhlbergs uppmaningar. Några möjligheter har inte heller funnits att skydda S. mot Ståhlbergs påverkan eftersom Ståhlberg har isolerat S. från alla kontakter med förvaltaren. Ståhlberg har dessutom helt struntat i att S. har en förvaltare förordnad för sig. Istället har han agerat själv med diverse åtgärder under påståendet att han är S:s "förtrogne".

Ståhlbergs agerande har varit en direkt orsak till att förvaltarskapet har fungerat mindre tillfredsställande under sommaren 1993. Kontakten mellan förvaltaren och S.R. är emellertid nu återupptagen igen sedan Ståhlberg har återvänt till Spanien. Det förhållandet att Ståhlberg har mött motstånd från nämndens sida och att han därigenom inte har fått sin vilja igenom ifråga om begärda sammanträffanden m.m. torde vara anledningen till hans skrivelse till JO. Med den kännedom nämnden fått av Ståhlberg är inte heller skrivelsens utformning förvånande.

Beträffande de frågor som ställts får överförmyndarnämnden anföra följande.

Flera framställningar om Rothmans yttrande gjordes redan innan yttrandet kom till nämnden. När yttrandet sedan kom den 23 september fanns undertecknad Noreson inte i tjänst och ersättaren tog inte del av skrivelsen. På grund av den ärendeanhopning som fanns när jag återkom den 27 september kom inte Rothmans skrivelse till min kännedom förrän efter ett par dagar. Vid Ståhlbergs besök den 30 september bad jag om tid för rådfrågning om mitt handlingssätt. Redan nästa morgon den 1 oktober ringde Ståhlberg och meddelade att han hade rätt att få en kopia av Rothmans skrivelse. Jag hade ännu inte hunnit informera mig om hur jag skulle bete mig och bad honom återkomma. Innan jag hann vidtaga någon åtgärd ringde Ståhlberg igen och hänvisade till att han hade talat med JO och jag bad då om en skriftlig ansökan. Detta skulle jag få, men strax efteråt kom Ståhlberg på besök och meddelade att det inte behövdes någon skriftlig ansökan när han infann sig personligen. Jag hänvisade honom då till Eric Sehlin som lämnat ut begärd handling. Ståhlbergs påstående att undertecknad Sehlin försökt utröna vem hos JO som hade givit anvisningar om utlämnande av Rohtmans yttrande är som så mycket annat i Ståhlbergs beskrivning rent nonsens.

Förklaringen till att nämnden inte har kommunicerat Rothmans skrivelse med Ståhlberg är att det inte har varit möjligt att sända skrivelsen till honom innan han själv kom till nämnden. Antalet ärenden att hantera gör att det kan dröja en vecka innan ett inkommet yttrande kan sändas ut. Nu lämnades skrivelse ut till Ståhlberg två dagar efter det att undertecknad Noreson fick kännedom om skrivelsen.

Nämnden har inte kommunicerat Rothmans yttrande med S.R. och det bör måhända ha gjorts. Ståhlbergs uppträdande kan sägas vara anledning till att detta inte skedde. Det kan dock sägas att han fick del av innehållet via Ståhlberg men det är inte säkert att han har kunnat tillgodogöra sig innehållet.

Ståhlberg har vid ett flertal tillfällen blivit upplyst om att entledigande och byte av förvaltare prövas av rätten. Även S.R. har varit närvarande när denna information har lämnats.

Sigvard Ståhlberg har kommenterat remissvaret och därvid bl.a. tillbakavisat den kritik som nämnden framfört mot hans agerande i frågan om byte av förvaltare. Han har därefter återkommit med ytterligare en skrivelse. Av denna och därtill fogade handlingar framgår att frågan om byte av förvaltare har väckts vid Stockholms tingsrätt av överförmyndarnämnden sedan förvaltaren Sven Rothman begärt att bli entledigad. I skrivelsen har Sigvard Ståhlberg framfört ytterligare klagomål mot nämnden. Han har därvid anfört bl.a. att S.R. fått del av Sven Rothmans begäran först åttio dagar efter det att den kom in till nämnden.

Överförmyndarnämndens akt har åter lånats in och gåtts igenom i samband med ärendets avslutande. Det har därvid framkommit att Stockholms tingsrätt den 22 juni 1994 beslutat att entlediga Sven Rothman från uppdraget som förvaltare för S.R. och förordnat en ny förvaltare för uppdraget. S.R. har överklagat beslutet i fråga om valet av ny förvaltare.

Frågor om förordnande eller entledigande av förvaltare tas enligt 11 kap. 26 § FB upp av tingsrätten i den ort där den som avses med ansökningen har sitt hemvist. Ansökan får enligt 11 kap. 15 § FB göras av överförmyndaren, den som ansökningen avser samt av dennes make och närmaste släktingar. Till "närmaste släktingar" kan räknas bröstarvingar, föräldrar och syskon. Vem som helst kan emellertid göra en anmälan till rätten om förhållanden som rör förvaltarskapet. I sådana anmälningsärenden behöver rätten dock inte göra en prövning av sakfrågan. Om rätten efter viss utredning finner att det anmälda förhållandet synes vara utan betydelse eller sakna fog, kan rätten förklara att anmälan inte föranleder någon åtgärd från rättens sida.

Ansökningar till överförmyndare om förordnande eller entledigande av förvaltare är inte något helt sällsynt. Det kan på goda grunder antas att anledningen till att de riktas till överförmyndaren och inte till rätten oftast är att den enskilde inte känner till att det är rätten som beslutar i dessa frågor. Om överförmyndaren finner en sådan ansökan befogad överlämnas den till rätten med ett besked om att den biträds av överförmyndaren. I annat fall ankommer det på överförmyndaren att underrätta den enskilde om att hans ansökan inte föranleder någon åtgärd från nämndens sida. Enligt min mening skall nämnden i samband därmed underrätta den enskilde om att han kan vända sig till rätten för att få sin sak prövad, om det inte står klart att han redan känner till detta. Framställning om förordnande eller entledigande från någon som inte är behörig att göra ansökan därom till rätten bör också leda till att överförmyndaren tar ställning till om överförmyndaren skall väcka frågan i rätten. Även i sådana fall bör den enskilde underrättas om anmälan inte föranleder någon åtgärd från överförmyndarens sida.

Förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser om parters rätt till insyn i utredningsmaterial (16 §) och myndigheters kommunikationsplikt (17 §) är inte tillämpliga vid överförmyndarens handläggning av framställningar om förordnande eller entledigande av förvaltare. I sådana fall är det nämligen inte fråga om myndighetsutövning från överförmyndarens sida, eftersom överförmyndaren inte kan besluta att förordna eller entlediga en förvaltare. Av det anförda följer att det inte förelegat någon skyldighet för överförmyndarnämnden att på eget initiativ överlämna förvaltarens yttrande till vare sig Sigvard Ståhlberg eller S.R. Mot bakgrund av förvaltningslagens bestämmelser om myndigheters serviceskyldighet (4 §) anser jag dock att nämnden lämpligen borde överlämnat yttrandet till S.R. En begäran om byte av förvaltare som undertecknats av honom hade givits in till nämnden. Det har inte framkommit något som tyder på att S.R. skulle lida skada av att ta del av utredningen. Detta har inte heller nämnden påstått.

Jag anser inte att det ingått i överförmyndarnämndens serviceskyldighet att på eget initiativ överlämna förvaltarens yttrande till Sigvard Ståhlberg. Denne kan inte anses behörig enligt 11 kap. 15 § FB att ansöka om byte av förvaltare för S.R. Han kan inte heller betraktas

som ombud för S.R. i frågan. Förvaltaren har nämligen ensam rådighet i de angelägenheter som omfattas av uppdraget. Den som har förvaltare får därför inte själv utan förvaltarens samtycke företa rättshandlingar i sådana angelägenheter. Detta innebär bl.a. att en fullmakt från honom, skriftlig eller muntlig, till någon att biträda honom i en rättslig angelägenhet som omfattas av förvaltaruppdraget inte är bindande. Sigvard Ståhlbergs begäran att få ta del av förvaltarens yttrande aktualiserar emellertid bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Enligt 12 § skall en allmän handling som får lämnas ut, dvs. 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. Självfallet har myndigheten rätt till visst rådrum i en fråga om utlämnande av allmän handling för att bedöma t.ex. sekretessfrågan. Om en begäran att ta del av handlingar inte kan beviljas skall myndigheten meddela ett skriftlig avslagsbeslut med anvisningar om hur beslutet kan överklagas (jfr 20 och 21 §§ förvaltningslagen). Av utredningen i ärendet framgår att företrädare för överförmyndaren vid ett tillfälle begärt att Sigvard Ståhlberg skulle framställa sin begäran att ta del av förvaltarens yttrande skriftligen. Ett sådant krav strider mot tryckfrihetsförordningen. Vad som framkommit i övrigt om överförmyndarnämndens handläggning av frågan om utlämnande av yttrandet utgör inte tillräcklig anledning till kritik från min sida.

Av utredningen framgår att Sigvard Ståhlberg och S.R. underrättats om att frågor om byte av förvaltare prövas av rätten. Någon anledning till kritik på den punkten föreligger således inte.

I anmälan har Sigvard Ståhlberg uttryckt sitt missnöje med att överförmyndarnämnden intagit ståndpunkten att förvaltaren inte är olämplig för sitt uppdrag. JO brukar inte uttala sig om myndigheternas ställningstaganden i sakfrågor, i synnerhet om dessa bygger på lämplighetsöverväganden eller förutsätter särskild sakkunskap. Någon anledning att göra undantag från denna princip föreligger inte i detta fall.

Vad Sigvard Ståhlberg anfört i övrigt föranleder inte något uttalande från min sida.

# Fråga om förutsättningar förelegat för ett förordnande om sekretess i ett förmynderskapsärende



(Dnr 4456-1993)

I ett beslut den 8 februari 1995 anförde *JO Pennlöv* följande.

## Initiativet

Vid JO Gunnel Norell Söderbloms granskning i ett ärende angående bl.a. en socialförvaltnings handläggning av ett LVU-ärende uppmärksammades ett beslut från Helsingborgs tingsrätt angående sekretess i ett förmynderskapsärende. Beslutet i förmynderskapsärendet, som var fattat av en tingsnotarie och tecknat på en ansökan om förordnande av god man, innehöll följande förordnande angående sekretess: "Sekretess jämlikt 9 kap. 15 § sekretesslagen skall bestå i förmynderskapsärendet för såväl uppgifter i ärendet som i detta beslut." Beslutet saknade fullföljdshänvisning. Jag beslutade att granska tingsrättens handläggning av det aktuella ärendet.

## Utredning

Helsingborgs tingsrätts akt i det aktuella ärendet lånades in och granskades. Tingsrätten anmodades därefter att komma in med yttrande angående sekretessförordnandet och dess innehåll samt beslutsfattarens behörighet.

Lagmannen Johan Leche, som till remissvaret fogat beslut angående tingsnotariernas tjänstgöring under aktuell tid samt yttrande från rådmannen Carl-Axel Weiertz, anförde bl.a. följande.

Beslut i ärendet fattades av tingsnotarien Peter Olsson enligt tingsrättens beslut. Det förtjänar att påpekas att Olsson var en av de duktigare notarierna vid tingsrätten och att han därför var väl ägnad att mottaga förordnandet. Tingsrätten vill i sammanhanget erinra om att det i rättens arbetsordning finns intagen en bestämmelse om att notarie, som känner tveksamhet om hur ett ärende skall handläggas, har att göra anmälan härom till vederbörande rotelinnehavare eller till någon av chefstjänstemännen. Någon sådan anmälan synes inte Olsson ha gjort.

Tillsynen över förmynderskaps- och bouppteckningsavdelningen handhades vid den aktuella tidpunkten av rådmannen Carl-Axel Weiertz. Denne tjänstgjorde vid tillfället som adjungerad ledamot i hovrätten, och hans tjänst uppehölls tillfälligt av hovrättsassessorn Marianne Larsson, som nu inte tjänstgör vid tingsrätten.

Weiertz har avgivit yttrande i anledning av justitieombudsmannens remiss.

Tingsrätten, som ansluter sig till Weiertz yttrande, har därutöver inte något att anföra.

Av Carl-Axel Weiertz yttrande framgick följande.

Det ifrågavarande förmynderskapsärendet har handlagts av tingsnotarien Peter Olsson, som ej längre tjänstgör inom domstolsväsendet. Efter hörande av Olsson får jag avgiva följande yttrande.

Sekretessförordnandet har under åberopande av 9 kap 15 § sekretesslagen meddelats på begäran av Helsingborgs kommun genom Fil-

borna servicenämnd, på vars initiativ förmynderskapsärendet upptagits till behandling. Enär servicenämnden ej är behörig att ansöka om förordnande av god man (jfr 11 kap 15 § föräldrabalken) och alltså ej intagit ställning av part i ärendet, torde formella förutsättningar för sekretess enligt 9 kap 15 § sekretesslagen ej ha förelegat. Godmansärendet kan ej heller gärna anses som ett ärende om fingerade personuppgifter, vari primär sekretess gäller ipso jure (7 kap 15 § tredje stycket sekretesslagen). Däremot torde med hänsyn till stadgandet i 12 kap 1 § första stycket sekretesslagen vissa handlingar, som fogats till servicenämndens ansökan, vara underkastade sekretess vid tingsrätten utan något särskilt förordnande därom, exempelvis en ansökan jämlikt 4 § lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (7 kap 4 § sekretesslagen) samt handlingar i ärendet om fingerade personuppgifter. Måhända omfattas även vissa uppgifter i servicenämndens ansökan om förordnande av god man av sådan sekundär sekretess.

Sekretessförordnandet avser, såsom framgår av dess lydelse, även beslutet i dess helhet. Med hänsyn till vad servicenämnden anfört har tingsrätten nämligen med stöd av 12 kap 4 § andra stycket tredje punkten sekretesslagen funnit, att intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallat så omfattande sekretess, en bedömning vartill jag ansluter mig. Möjligen kan sättas i fråga, att ärendet åtminstone indirekt angått någons civila rättigheter och skyldigheter, varför jämlikt fjärde punkten samma stycke sekretessförordnande avseende själva beslutet ej bort meddelas. För min del anser jag dock ej, att ett ärende om utseende av någon att företräda ett barn i samband med framställning hos Rikspolisstyrelsen om att styrelsen måtte ansöka vid Stockholms tingsrätt om medgivande att använda fingerade personuppgifter skulle kunna angå civila rättigheter eller skyldigheter.

## Bedömning

Enligt 12 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess hos domstol för uppgift som domstolen erhåller i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet, om uppgiften kommer från domstol eller annan myndighet och uppgiften är sekretessbelagd där. Förekommer sådan uppgift i mål eller ärende i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör den enligt 3 § samma lag att gälla i målet eller ärendet, om den förebringas vid offentlig förhandling i samma mål eller ärende. Förebringas uppgiften vid förhandling inom stängda dörrar består sekretessen, sedan domstolen skilt målet eller ärendet ifrån sig, endast om domstolen i domen eller beslutet har förordnat om det. Av 4 § nämnda lag framgår att sekretessen upphör att gälla i målet eller ärendet om uppgiften tas in i dom eller beslut i samma mål eller ärende, såvida inte domstolen i domen eller beslutet har förordnat att sekretessen skall bestå. Ett sådant förordnande får inte omfatta domslutet eller motsvarande del av annat beslut såvida inte rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det.

Av nämnda regler följer att möjligheten att i domen eller beslutet förordna om sekretess för uppgifter i ett mål eller ärende endast omfattar uppgifter som förebringats vid förhandling inom stängda dörrar eller som har tagits in i dom eller beslut. Beträffande övriga uppgifter blir ett ställningstagande till frågan om sekretess aktuell först när någon begär att uppgifterna, eller den allmänna handling där

uppgiften förekommer, skall lämnas ut. Frågan om uppgiften eller handlingen kan utlämnas i ett enskilt fall blir då beroende av ett flertal omständigheter, t.ex. sökandens identitet, det ändamål för vilket handlingen eller uppgiften begärs utlämnad och risken för skada på sekretesskyddat intresse. Kan det antas att hinder mot utlämnande av uppgift i allmän handling föreligger enligt sekretessbestämmelse i sekretesslagen får enligt 15 kap. 3 § sekretesslagen domstolen utmärka detta genom särskild anteckning, s.k. hemligstämpling. En sådan anteckning utgör dock inget bindande förhandsbesked i utlämnandefrågan, utan den är endast att betrakta som en varningssignal om att en noggrann prövning bör föregå ett eventuellt utlämnande.

Det aktuella förmynderskapsärendet har avgjorts efter skriftlig handläggning. Tingsrätten har således inte haft stöd för att i beslutet förordna om sekretess avseende uppgifterna i ärendet. Däremot finns, enligt vad som ovan angetts, möjlighet att i vissa fall förordna om sekretess av själva beslutet i ärendet. JO brukar normalt inte uttala sig i sakfrågor som det ankommer på myndigheter eller domstolar att pröva. Jag vill emellertid här framhålla att jag, i likhet med vad tingsrätten anfört i remisssvaret, inte anser att formella förutsättningar för sekretess enligt 9 kap. 15 § sekretesslagen förelegat.

Enligt 11 kap. 27 § föräldrabalken får rättens beslut i frågor som gäller godmanskap överklagas, förutom av den som beslutet rör, av var och en som har rätt att göra ansökan i frågan. Tingsrättens beslut om förordnande av en god man borde därför ha innehållit en underrättelse om hur beslutet kunde överklagas.

## Kritik mot överförmyndarnämnd för brister i handläggningen av ett förmynderskapsärende

(Dnr 2417-1994 m.fl.)

I ett beslut den 22 februari 1995 anförde *JO Pennlöv* följande.

### Initiativet och anmälan

Med anledning av uppgifter i en tidningsartikel den 24 juni 1994 angående en god mans förvaltning av en persons ekonomi beslutades att JO skulle granska överförmyndarnämndens handläggning av förmynderskapsärendet.

Birgitta Dahlgren, förvaltare för den i ärendet aktuelle huvudmannen N-E W., kom därefter in med en anmälan mot överförmyndarnämnden angående bristande tillsyn av den för honom förordnade gode mannen G.T:s förvaltning.

### Utredning

Överförmyndarnämndens akter i det aktuella ärendet lånades in och granskades. Av akten avseende den förordnade gode mannen G.T. framgick att ordföranden i överförmyndarnämnden den 29 september 1993 informerades av polisen om att G.T. var kallad till polisförhör på grund av misstanke om obehörigt nyttjande av vårdtagares medel.

Vidare framgick att någon åtgärd med anledning av upplysningarna inte vidtogs förrän den 21 januari 1994, då sekreteraren i nämnden fick information om att N-E W. riskerade att vräkas på grund av obetalda hyror.

Av akten framgick vidare att Birgitta Dahlgren polisanmält överförmyndarnämndens ordförande Barbro Nilsson och sekreterare Ulla Östman för tjänstefel i samband med handläggningen av godmansärendet och att överåklagaren Christer van der Kwast vid Regionåklagarmyndigheten i Härnösand i beslut den 8 april 1994 lade ner förundersökningen med motiveringen att vad som framkommit i ärendet avseende förordnandet av T. inte utgjorde grund för misstanke om brott. I beslutet anfördes bl.a. följande. "Skäl har förelegat för överförmyndarnämnden att efter den 29 september 1993 utan dröjsmål aktivt granska T:s förvaltning och göra en bedömning av hennes lämplighet som god man. Den handläggning som förekommit från överförmyndarnämndens sida är emellertid vid en samlad bedömning inte sådan att ansvar för tjänstefel kan komma ifråga för Barbro Nilsson eller Ulla Östman." Överåklagaren beslutade samma dag att förundersökning angående förskingring inte skulle inledas mot G.T.

Överförmyndarnämnden anmodades att komma in med upplysningar och yttrande angående tillsynen över den gode mannens förvaltning. Ordföranden Barbro Nilsson och handläggaren Ulla Östman anförde i yttrande bl.a. följande.

Birgitta Dahlgren, syster till N-E W., förordnades 1988-01-28 såsom god man enligt FB 18 kap 3 § att bevaka hans rätt, förvalta hans egendom och sörja för hans person. Detta uppdrag hade hon fram till 1989-11-23, då hon blev förordnad till förvaltare enligt FB 11 kap 7 § att bevaka N-E W:s rätt, förvalta hans fastighet, värdepapper och bankmedel samt sörja för hans person.

Birgitta Dahlgren påpekade ofta hur jobbigt det var att sköta broderns ekonomi. Han var ofta utan pengar och hon fick förskottera. Hon skulle därför vilja slippa uppdraget som förvaltare. Ulla Östman bad henne att säga ifrån sig uppdraget. Birgitta Dahlgren ville ha betänketid och skulle återkomma.

Birgitta Dahlgren hade 1993-06-15 kommit till slutsatsen att begära en god man för N-E W:s förvaltning av pension och arbetsinkomst, men själv kvarstå som förvaltare att bevaka hans rätt, förvalta hans fastighet, bankmedel samt värdepapper och sörja för hans person.

Ett sammanträffande skedde samma dag mellan förvaltaren Birgitta Dahlgren, omsorgskurator Ulla Lindsjö-Wedin och överförmyndarnämndens handläggare Ulla Östman angående Birgitta Dahlgrens önskemål att brodern N-E W. skulle få en god man som kunde förvalta hans pension och arbetsinkomst.

Överförmyndarnämnden skulle begära att en god man förordnades.

Birgitta Dahlgren och omsorgens kurator rekommenderade G.T. som i sin egenskap av biträde inom omsorgen en längre tid skött N-E W:s ekonomi, även efter det att N-E W. själv stått som hyresgäst till en lägenhet.

Omsorgsförvaltningen hade skrivit till ÖviksHem och meddelat att N-E W. skulle stå som lägenhetsinnehavare från 1993-01-01, men inte upplyst dem om att han hade en förvaltare som skulle ha skrivit under hyresavtalet för hans räkning.

N-E W. hade således från 1993-01-01 stått som egen lägenhetsinnehavare på Valhallavägen 47 C. Han fick själv skriva under hyresavtalet utan förvaltaren Birgitta Dahlgrens medverkan. Birgitta Dahlgren meddelade ej heller hyresvärden ÖviksHem att N-E W. hade en förvaltare som skulle bevaka hans rätt och sörja för hans person.

Under våren 1993 fick GT, som anställd av landstingets omsorgsförvaltning, 19 veckotimmar speciellt för att vara bl a N-E W. behjälplig med hans månatliga skötsel av ekonomin, t ex lyfta pension och betala hyresavgifter.

Det har nu i efterhand kommit till vår kännedom att även under våren 1993, i mars och april, förekommit slarv med hyresinbetalningar, med påföljande krav- och ränteskulder, som drabbat N-E W. Likaså förfallen TV-avgift för tiden 93-04-10—07-09 på ursprungligen 351 kronor som slutligen uppgick till 1 041 kronor med alla extra påslag. Detta hände under den tid när Birgitta Dahlgren såsom förvaltare hade det fulla ansvaret för hans ekonomi.

Trots att det uppdagats att G.T. misskött N-E W:s inbetalningar av hyror och TV-avgifter under våren 1993, så blev hon föreslagen av Birgitta Dahlgren och Ulla Lindsjö-Wedin som lämplig god man.

Överförmyndarnämnden accepterade detta förslag eftersom förslagsställarna ansågs kunna bedöma G.T:s lämplighet.

När G.T. förordnats av tingsrätten 1993-07-08 begärde överförmyndarnämnden 1993-07-13 förteckning över N-E W:s tillgångar på pensions- och lönekontot. G.T. skulle ha lämnat denna förteckning inom två månader, vilket ej skedde.

Polisman Bo Avander ringde upp ordföranden Barbro Nilsson 1993-09-29 på uppdrag av omsorgens distriktschef Hans-Erik Eriksson. Han meddelade att G.T. den dagen var kallad till förhör om obehörigt nyttjande av vårdtagares medel. Detta olovliga hanterande rörde ej N-E W. och hans ekonomi. Vi gjorde den bedömningen att vi inte hade någon grund för att begära henne entledigad. Att få veta att någon är kallad till polisförhör är inte detsamma som att någon är dömd för ett brott. Vi underrättade inte heller förvaltaren Birgitta Dahlgren eftersom det anmälda förhöret ej rörde N-E W. Hade omsorgen misstankar mot G.T. borde den ha kontaktat överförmyndarnämnden eftersom omsorgen föreslagit att G.T. skulle förordnas som god man.

Vi kunde inte begära ett "entledigande" hos tingsrätten på hörsägen och för "säkerhets skull".

Vad förhören sedan ledde till har polisen aldrig underrättat oss om t ex någon form av erkännande. Omsorgen hade inte heller någon kontakt med oss under hösten 1993 och gav oss ingen fortlöpande information i fallet G.T. Hon dömdes vid Örnsköldsviks tingsrätt 1994-02-15 till skadestånd och skyddstillsyn.

Påminnelse om förteckning till G.T. skickades 1993-09-30. Förteckningen inkom 1993-10-18 och godkändes 1993-10-19.

I månadsskiftet september/oktober 1993 råkades förvaltaren Birgitta Dahlgren och överförmyndarnämndens handläggare Ulla Östman på Köpcentrum här i stan. Ulla Östman talade om för Birgitta Dahlgren att godmansförordnandet var klart och frågade om det fungerade bra. Hon fick då ett jakande svar av Birgitta Dahlgren.

Vid granskning av Birgitta Dahlgrens årsredovisning för 1993 fann vi att hon betalat en återinkopplingsavgift på N-E W:s telefon utan att reagera över misskötsel från G.T:s sida. Birgitta Dahlgren hade alltså kännedom om att räkningar inte betalats i tid redan i oktober 1993 utan att meddela oss. En dylik underrättelse till oss hade gett oss underlag att begära G.T. entledigad.

Det hade inte varit möjligt för överförmyndarnämnden att under förvaltningsåret upptäcka att uttagen på N-E W:s konto inte använts till hans utgifter och behov, t ex att inköp av gardiner på Domus inte kommit N-E W. till del.

Vi har också i efterhand fått upplysning av Birgitta Dahlgren att N-E W. fick skatteåterbäring i december 1993. Enligt skattemyndighetens uppgift var återbäringen 10 350 kronor. Utbetalningen var 9 309 kronor och mellanskillnaden 1 041 kronor behölls av kronofogden för betalning av förfallna TV-avgifter från våren 1993 (93-04-10—93-07-09). Det borde ha varit av intresse för förvaltaren hur dessa pengar användes. N-E W:s pension och löneinkomst inbetalades direkt av försäkringskassan respektive Samhall till ett personkonto på Nordbanken. Birgitta Dahlgren skulle som förvaltare av hans bankmedel ha kontrollerat att skatteåterbäringen kommit honom till del.

Överförmyndarnämnden står fast vid att det inte var möjligt för oss att begära G.T. entledigad på hörsägen. Hon hade inte kallats till förhör angående N-E W. Dessutom hade N-E W. en förvaltare, som skulle ha bevakat hans rätt, förvaltat hans bankmedel och sörjt för hans person.

Trots vår strävan att göra vårt bästa för denne huvudman, blev nämndens ordförande och handläggare polisanmälda av förvaltaren 1994-01-26.

Birgitta Dahlgren kom in med en kommentar till remissvaret i vilket hon bl.a. bemötte de mot henne riktade anmärkningarna.

Överförmyndarnämnden kom därefter in med ett kompletterande yttrande, vari de bemötte uppgifterna i Birgitta Dahlgrens anmälan och yttrande och anförde bl.a. följande.

1. Polismannens telefonsamtal till överförmyndarnämndens ordförande Barbro Nilsson innehöll inte uttrycket "misstänkt för brott". Han sade att G.T. var kallad till förhör om obehörigt nyttjande av vårdtagares medel. (N-E W. var inte en av dessa.)

2. Något ytterligare meddelande från polismannen har inte givits till oss, bl a att G.T. 1993-10-07 erkänt förskingring av medel för dessa övriga vårdtagare. Vi fick kännedom om detta först genom regionåklagarens beslut 1994-04-08. Ej heller har omsorgsförvaltningen hållit oss underrättad om det vidare skeendet, trots att chefen för omsorgsförvaltningen bett polismannen att meddela oss att G.T. var kallad till förhör.

3. Birgitta Dahlgrens påstående att vi granskat G.T:s inlämnade förteckning med anledning av polismannens påringning till oss är ett felaktigt påstående. Enligt FB 16:2 skall en god man/förvaltare inom två månader från förordnandedatum lämna in en förteckning till överförmyndarnämnden. Det var denna förteckning som godkändes av oss 1993-10-19.

4. Den 21 januari 1994 var en fredag. Omedelbart samma dag, efter beskedet om N-E W:s hyresskulder, besökte Ulla Östman personligen både Nordbanken och posten för att erhålla dokumentation över uttagna medel. Nordbanken kunde omgående lämna kontoutdrag för tiden 1993-11-25—1994-01-19. Posten fick i uppdrag att rekvirera kopia över uttaget på 2 500 kronor som gjorts 1994-01-13. Kontakt togs även denna dag med ÖviksHem för att få en sammanställning över hyresskulderna. Den 22 och 23 januari 1994 var lördag och söndag och följaktligen arbetsfria dagar.

5. Bedömningen av G.T:s lämplighet som god man grundade sig på omdömen och rekommendationer från huvudmannens syster Birgitta Dahlgren och omsorgsförvaltningen.

6. Vi ansåg inte att det fanns skäl att ifrågasätta hennes lämplighet att sköta huvudmannens ekonomiska förvaltning, ej heller att granska hennes privata ekonomi. Det har framkommit vid undersökning i efterhand att G.T. i juni/juli 1993 inte hade några betalningsföreläggan-den hos kronofogden.

7. En skatteåterbäring på ca 10 000 kronor var förväntad av förvaltaren Birgitta Dahlgren, eftersom hon gjort N-E W:s deklaration. Förvaltaren, som hade uppdraget att bevaka N-E W:s rätt och förvalta hans bankmedel samt sörja för hans person, borde ha bevakat hur hans skatteåterbäring användes.

Från Örnsköldsviks tingsrätt inhämtades uppgifter ur akten i det brottmål vari G.T. den 15 februari 1994 dömdes till skyddstillsyn för förskingring. Av uppgifterna framgick att åtal i målet väcktes den 16 november 1993 och att G.T. enligt egen uppgift avstängdes från sin anställning i augusti 1993.

## Bedömning

Inledningsvis vill jag klargöra att gode män och förvaltare inte står under JO:s tillsyn. Det är överförmyndaren och tingsrätten som har tillsyn över dem. Jag är därför förhindrad att uttala mig i frågor som rör den gode mannens och förvaltarens åtgärder. Min granskning omfattar endast överförmyndarnämndens handläggning. Vad som anförts angående Birgitta Dahlgrens utövande av förvaltarskapet föranleder således inga kommentarer från min sida.

Enligt 11 kap. 20 § första stycket föräldrabalken (FB) skall en god man entledigas, om han gör sig skyldig till missbruk eller försummelse vid utövandet av sitt uppdrag eller kommer på ekonomiskt obestånd och på grund härav är olämplig för uppdraget eller av någon annan orsak inte längre är lämplig att inneha detta.

En god mans förvaltning skall granskas av överförmyndaren i första hand med ledning av ingiven förteckning samt års- och sluträkningar. Överförmyndaren har dessutom enligt 17 kap. 2 § FB möjlighet att verkställa revision av förvaltningen i dess helhet. Överförmyndaren kan uppdra åt annan att utföra revisionen. Överförmyndarens skyldighet att vidta åtgärder mot en god man är inte inskränkt till vad som framkommit vid granskning av förteckning m.m. Denna skyldighet kan givetvis aktualiseras genom andra upplysningar som kommit till överförmyndarens kännedom.

Den upplysning som överförmyndarnämndens ordförande fick den 29 september 1993 angående kallelsen av G.T. till polisförhör borde givetvis ha lett till att överförmyndarnämnden utövat sin kontrollfunktion och omedelbart granskat hennes sätt att fullgöra det godmansuppdrag som hon hade. Det är inte godtagbart att överförmyndaren i ett sådant läge passivt avvaktar information från andra istället för att aktivt vidta erforderliga åtgärder, exempelvis sådana som vidtogs sedan nämnden fick besked om N-E W:s hyresskulder. Överförmyndarnämndens

uppfattning att det inte var möjligt att enbart på grund av hörsägen begära entledigande av G.T. är naturligtvis riktig, men ansvaret för vidtagande av de kontrollåtgärder som informationen till nämnden borde ha föranlett har inte vilat på någon annan än nämnden.

Jag är mycket kritisk till överförmyndarnämndens bristfälliga tillsyn över godmansärendet, särskilt mot bakgrund av den skada som N-E W. synes ha förorsakats genom nämndens underlåtenhet att vidta erforderliga åtgärder. Mot bakgrund av de förklaringar som nämnden lämnat till det inträffade, finns det skäl att erinra om vikten av den tillsyn som åligger överförmyndarnämnden i dessa ärenden.

Slutligen vill jag påpeka följande. Om det för en person förordnats både en förvaltare och en god man, är det viktigt att förordnandena utformas på sådant sätt att de är avgränsade från varandra så att den gode mannens och förvaltarens behörigheter inte sammanfaller.

## *Socialtjänst samt hälso- och sjukvård*

### Fråga om verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) skall anses utgöra en självständig verksamhetsgren i förhållande till socialtjänsten i de fall då frågorna handläggs av samma nämnd

(Dnr 2287-1994)

Socialförvaltningen i Jönköpings kommun genom dess socialdirektör Staffan Gustavsson hemställde i en skrift att JO skulle klarlägga sekretessläget när det gäller verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) i förhållande till "övrig socialtjänst". I skriften anfördes följande.

## BAKGRUND

Svenska Kommunförbundet har i cirkulär KfC 1993:140 (citat från Socialförfattningar 1993 nr 16 s 563) ansett att det sannolikt torde råda sekretess inom en socialförvaltning mellan verksamhet enligt LSS och övrig socialtjänst. Socialstyrelsen har i sina allmänna råd (1994:1 sid 19) om LSS intagit en liknande ståndpunkt. Varken Kommunförbundet eller Socialstyrelsen har motiverat sina ståndpunkter i nämnda skrivelser.

Socialförvaltningen har i skrivelse daterad 1994-03-03 (dnr 94.101-003, bifogas)[1] analyserat rättsläget och kommit fram till en motsatt slutsats. Förvaltningen har anfört tre skäl för sitt ställningstagande.

1) Av uttalande i förarbetena till sekretesslagen (prop 1981/82:186) samt uttalanden av JO (JO dnr 668-1991) råder inte myndighetsintern sekretess mellan skilda verksamheter som individ- och familjeomsorg, äldre- och handikappomsorg samt kommunal hälso- och sjukvård. Verksamhet enligt LSS är varken organisatoriskt eller innehållsmässigt mer särpräglad än nämnda verksamheter sinsemellan. Hade lagstiftaren önskat en förändring av rådande rättsprinciper borde detta rimligen uttryckligen ha berörts.

2) Verksamhet enligt LSS jämställs i 7 kap 4 § SekrL med socialtjänst. Den lagtekniska lösningen är därmed snarlik den som valdes vid ÄDEL-reformen, vilken inte avsåg att tillskapa en självständig verksamhetsgren.

[1] Skrivelsen här utelämnad

3) Ärenden enligt LSS respektive socialtjänstlagen (SoL) kommer inom socialförvaltningen att handläggas av samma tjänstemän. Det är till och med så att prövning enligt LSS respektive SoL kan komma ske inom ramen för samma biståndsfråga eftersom lagarna kompletterar varandra. Om insatser vägras enligt LSS kan skyldighet att utge bistånd enligt SoL föreligga. Det kan knappast ha varit lagstiftarens avsikt att skapa svåra eller oöverstigliga administrativa hinder vid sådan prövning.

Socialstyrelsen har härefter i skrivelse daterad 1994-05-12 (dnr 237-2217/94) vidhållit sin tidigare uppfattning. Socialstyrelsen anför som motiv dels att verksamhet enligt LSS inte räknas som socialtjänst i 7 kap 4 § sekretesslagen, utan endast jämställs med socialtjänst. Styrelsen hävdar även att jämförelse inte kan göras med ÄDEL-reformen eftersom avsikten där var att skapa en integrerad verksamhet. Styrelsen har skickat kopia av sitt beslut till samtliga länsstyrelser.

## BEDÖMNING

Socialstyrelsens ställningstagande föranleder inte socialförvaltningen att ändra sin ståndpunkt eftersom de anförda motiven inte är invändningsfria.

Den omständigheten att verksamhet enligt LSS endast jämställs med socialtjänst utgör inget argument för att det skulle betraktas som en i sekretesshänseende självständig verksamhetsgren. Enligt samma stadgande jämställs även ärenden rörande bistånd åt asylsökande samt riksfärdtjänst med socialtjänst. Ingen torde hävda att det skulle inom samma myndighet råda sekretess mellan den reguljära färdtjänsten och riksfärdtjänsten eller mellan bistånd åt asylsökande och socialbidrag till flyktingar.

Ej heller är utebliven integration mellan verksamhet enligt LSS och äldre- och handikappomsorg en tillräcklig förutsättning för att verksamhetsgrenarna skall anses vara självständiga i förhållande till varandra. Inte heller individ- och familjeomsorgen är ju integrerad med äldre- och handikappomsorgen, men detta har inte medfört att sekretess råder mellan verksamheter. Härtill kommer att det faktiskt finns ett starkare samband mellan LSS-verksamhet och äldre- och handikappomsorg än mellan äldre- och handikappomsorg och individ- och familjeomsorg, inte minst handläggningsmässigt (ofta samma handläggare, parallell prövning SoL/LSS kan förekomma).

Socialstyrelsens ställningstagande i sina allmänna råd samt i senare skrivelse skapar en otillfredsställande situation där tillämpande myndigheter av såväl praktiska som juridiska skäl nödsakas gå emot den centrala tillsynsmyndigheten. Det är utomordenligt angeläget att JO prövar frågan. Det kan i övrigt ifrågasättas om ärendet inte borde ha förelagts socialstyrelsens styrelse.

Till skriften fogades kopia av en inom socialförvaltningen upprättad handling med riktlinjer i frågan.

Socialförvaltningens skrift och den till skriften fogade handlingen remitterades till Socialstyrelsen, verksledningen, för yttrande. I remissvaret anfördes bl.a. följande.

Socialstyrelsen har i sina allmänna råd (1994:1 sid 19) redovisat att man anser att sekretess råder inom en socialförvaltning mellan verksamhet enligt LSS och övrig verksamhet.

Socialförvaltningen i Jönköping har i skrivelse 1994-03-03 till JO, Socialstyrelsen och Svenska kommunförbundet meddelat att man har en motsatt uppfattning.

I skrivelse 1994-05-12 har Socialstyrelsen utvecklat sin ståndpunkt och vidhållit sin uppfattning att sekretess råder inom en socialförvaltning mellan verksamhet enligt LSS och övrig verksamhet. Skrivelsen har tillsänts samtliga länsstyrelser för kännedom. Se vidare bilaga[2].

I den nu aktuella anmälan till JO från Socialförvaltningen i Jönköping redovisar man att förvaltningen inte ändrar sin ståndpunkt. Vidare hävdas att Socialstyrelsens ställningstagande skapar en otillfredsställande situation "där tillämpande myndigheter av såväl praktiska som juridiska skäl nödsakas gå emot den centrala tillsynsmyndigheten". JO:s prövning av frågan anses angelägen och det ifrågasätts om ärendet inte borde förelagts Socialstyrelsens styrelse.

Socialstyrelsen anser inte att det finns skäl att frångå sin tidigare bedömning. Ytterst är det fråga om rättstillämpning som det ankommer på domstol (kammarrätt och Regeringsrätt) att avgöra varför man tills vidare får nöja sig med att olika myndigheter kan ha olika uppfattningar. Socialstyrelsen, Svenska Kommunförbundet och handikapporganisationerna anser att det föreligger en sekretessgräns mellan socialtjänst och LSS-insatser, vilket inte torde medföra några egentliga problem eftersom varje insats från kommunens sida enligt SoL eller LSS förutsätter den enskildes samtycke.

Socialstyrelsens allmänna råd (1994:1) har i sin helhet anmälts i Socialstyrelsens styrelse. Beslut som avser utfärdande av allmänna råd skall enligt 13 § verksförordningen inte fattas av myndighets styrelse.

Till remissvaret fogades kopia av Socialstyrelsens skrift av den 12 maj 1994. Socialförvaltningen yttrade sig över remissvaret och vidhöll därvid sin inställning i frågan.

*JO Norell Söderblom* anförde i beslut den 7 juni 1995 följande.

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är en rättighetslag för personer med svåra funktionshinder. Lagen, som trädde i kraft den 1 januari 1994, innehåller bestämmelser om särskilt stöd och särskild service åt personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd, med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service (1 §).

LSS har ersatt lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. (omsorgslagen) och lagen (1965:136) om elevhem för vissa rörelsehindrade barn m.fl. (elevhemslagen). Enligt omsorgslagen svarade varje landsting för de särskilda omsorgerna åt psykiskt utvecklingsstörda som var bosatta inom landstinget. Även enligt elevhemslagen var landstingen huvudmän. Ansvaret för verksamhet enligt LSS åvilar dock huvudsakligen kommunerna.

[2] Bilaga här utelämnad

Den nya lagens personkrets skall enligt 9 § ha rätt till särskilt stöd och särskild service i form av rådgivning och annat personligt stöd, biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till sådan assistans, ledsagarservice, biträde av kontaktperson, avlösarservice i hemmet, korttidsvistelse utanför det egna hemmet, korttidstillsyn för skolungdom över 12 år, boende i familjehem eller i bostad med särskild service för barn och ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet samt bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna. Personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd samt personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder skall dessutom ha rätt till s.k. daglig verksamhet. Som en allmän förutsättning för särskilt stöd och särskild service gäller enligt 7 § att den enskilde behöver sådan hjälp i sin livsföring och behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. LSS innebär emellertid enligt 4 § ingen inskränkning i de rättigheter som den enskilde kan ha enligt någon annan lag t.ex. socialtjänstlagen (1980:620).

Som nämnts ovan svarar i princip kommunerna för samtliga former av stöd och service enligt LSS med undantag för rådgivning och annat personligt stöd, vilket i stället är en uppgift för landstinget (2 §). Överföringen av landstingens nuvarande verksamhet enligt omsorgslagen och elevhemslagen skall dock ske successivt. Vissa avvikelser från bestämmelserna i 2 § LSS gäller därför under hela 1995 enligt en särskild införandelag till LSS (jfr 3 § lagen [1993:388] om införande av lagen [1993:387] om stöd och service till vissa funktionshindrade). Huvudmännen kan dock enligt 4 § införandelagen komma överens om en tidigare överföring av verksamheten.

Ledningen av landstingets eller kommunens verksamhet enligt LSS skall utövas av en eller flera nämnder som fullmäktige utser (22 §). Många kommuner torde ha samordnat de nya uppgifterna med den organisation man har för socialtjänsten.

Enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) gäller som huvudregel 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. Med socialtjänst förstås enligt paragrafens tredje stycke bl.a. verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård av unga och missbrukare utan samtycke samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd. I samband med ikraftträdandet av LSS infördes en bestämmelse i 7 kap. 4 § tredje stycket sekretesslagen som föreskriver att verksamhet enligt LSS skall jämställas med socialtjänst.

Verksamhet enligt LSS utgör således inte socialtjänst även om gränsen mellan socialtjänstlagen och LSS inte alltid är skarp. I förarbetena till LSS (prop. 1992/93:159) anfördes i motiven till tillägget i 7 kap. 4 § sekretesslagen att verksamhet enligt LSS står socialtjänsten nära och att syftet med tillägget var att, vad gäller sekretess, jämställa verksamhet enligt LSS med socialtjänst (a. prop. s. 206).

Av 1 kap. 3 § sekretesslagen framgår att sekretess inte enbart gäller mot enskilda utan även mot andra myndigheter. Dessutom gäller sekretessen mellan vad som är att anse som självständiga verksamhetsgrenar inom samma myndighet.

Frågan om sekretess inom en socialförvaltning behandlades i prop. 1981/82:186 om ändring i sekretesslagen (1980:100), m.m. I propositionen uttalades att det endast mera sällan inom förvaltningen under en socialnämnd eller inom en förvaltning som är gemensam för flera nämnder lär förekomma en organisatorisk uppdelning på olika verksamhetsgrenar med skilda slag av verksamheter (a. prop. s. 47). Vidare sades att om en sådan uppdelning inte finns, kan sekretessbelagda uppgifter i princip lämnas fritt inom förvaltningen.

Fråga är om verksamhet enligt LSS skall anses utgöra en självständig verksamhetsgren inom en socialförvaltning som ansvarar för verksamheten. Socialförvaltningen i Jönköpings kommun har därvid hävdat att verksamheten inte skall anses självständig i den mening som avses i 1 kap. 3 § sekretesslagen medan Socialstyrelsen har intagit motsatt ståndpunkt. Socialstyrelsens uppfattning kommer också till uttryck i dess Allmänna råd 1994:1 s. 19. Där sägs att verksamhet enligt LSS, som organisatoriskt samordnas med socialtjänsten och hälso- och sjukvården inom kommunen, torde utgöra en självständig verksamhetsgren inom socialtjänsten, vilket innebär att sekretess gäller gentemot andra verksamhetsgrenar inom socialtjänsten.

Socialförvaltningen har till stöd för sin uppfattning pekat på bl.a. att de uppgifter kommunerna övertog i samband med den s.k. ÄDEL-reformen inte anses utgöra en särskild verksamhetsgren.

ÄDEL-reformen innebar bl.a. att kommunerna övertog ansvaret för lokala sjukhem. Vidare utökades kommunernas ansvar till att omfatta bl.a. gruppboende för personer med åldersdemens och bostäder med särskild service avsedda för människor med svåra rörelsehinder. Även kommunernas ansvar för dagverksamheter förtydligades. Samtliga nu nämnda verksamheter regleras sedan den 1 januari 1992 direkt i socialtjänstlagen. Såväl de lokala sjukhemmen som gruppboende för äldre hänförs därvid till s.k. särskilda boendeformer (20 § andra stycket socialtjänstlagen). Hit hör även ålderdomshem och andra servicehus. Skyldigheten att inrätta bostäder med särskild service regleras i 21 § tredje stycket socialtjänstlagen. En bestämmelse rörande dagverksamheter finns i 10 § första stycket socialtjänstlagen.

I samband med ÄDEL-reformen övertog kommunen även ansvaret för den sjukvård som bedrivs i de särskilda boendeformerna och i bostäder med särskild service samt vid kommunal dagverksamhet. I anslutning härtill uttalades i förarbetena till lagändringarna (prop. 1990/91:14 s. 85) bl.a. följande.

Den hälso- och sjukvård, som kommunerna kommer att få ansvar för samt den kommunala socialtjänsten skall fungera som komplement till varandra i en integrerad organisation under socialnämndens ledning. Enskilda som behöver stöd och hjälp skall kunna få sådan, vare sig det rör insatser av social eller medicinsk natur, inom en samlad kommu-

nal organisation för hälso- och sjukvård och socialtjänst. Många gånger kommer också såväl medicinska som sociala insatser att ges av samma person.

Den kommunala hälso- och sjukvården och socialtjänsten kan därför inte betraktas som självständiga i förhållande till varandra i den mening som avses i 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen. Det är i detta fallet inte fråga om verksamheter av olika slag. Det följer av reformens syfte och behöver inte särskilt lagfästas. Någon ändring av uppdelningen i självständiga verksamhetsgrenar i sekretesslagens mening mellan den kommunala socialtjänsten och övriga fall då hälso- och sjukvårdsverksamhet bedrivs inom socialtjänsten avses inte, jfr. prop. 1981/82:186 s. 47.

Den kommunala hälso- och sjukvården anses således i sekretesshänseende tillhöra samma verksamhetsområde som den kommunala socialtjänsten. Några säkra slutsatser vad gäller effekten av LSS-reformen i sekretesshänseende kan dock inte dras av de redovisade uttalandena. Genom ÄDEL-reformen integrerades de olika verksamheterna med socialtjänsten på ett helt annat sätt än vad som är fallet i fråga om verksamhet enligt LSS. Detta skedde genom att de grundläggande bestämmelserna om skyldighet för kommunerna att tillhandahålla verksamheterna uttryckligen reglerades i socialtjänstlagen. Den kommunala hälso- och sjukvården var därvid avsedd att utgöra ett komplement till verksamheterna i en integrerad organisation, och syftet var inte att åstadkomma några självständiga verksamhetsgrenar, vilket direkt kan utläsas av de ovan citerade uttalandena.

När det gäller verksamhet enligt LSS kan man hävda att förhållandet framstår närmast som det motsatta. I stället för att integrera verksamheten med socialtjänsten har man valt att bibehålla den skiljelinje som sedan länge funnits mellan omsorgsområdet och socialtjänsten även om man i förarbetena konstaterat att verksamhet enligt LSS står socialtjänsten nära. Också den omständigheten att lagstiftaren rent tekniskt valt att jämställa verksamhet enligt LSS med socialtjänst — och detta enbart vad gäller tillämplig sekretessbestämmelse — i stället för att uttryckligen ange att verksamheten skall handhas av socialnämnden eller på annat sätt göra verksamheten till en del av socialtjänsten i sekretesslagens mening talar i samma riktning.

Å andra sidan finns skäl att framhålla följande. Som tidigare påpekats står verksamhet enligt LSS och socialtjänst varandra nära. Dessutom kan verksamheterna — som Socialförvaltningen i Jönköpings kommun anfört — i vissa hänseenden anses utgöra komplement till varandra. Dessa omständigheter talar med viss styrka för Socialförvaltningens i Jönköpings kommun uppfattning i frågan. Det anförda ligger också i linje med vad som sägs i ett nyligen utkommet cirkulär från Svenska Kommunförbundet (cirkulär 1994:225 s. 6). Där sägs att man från Socialdepartementet hävdat att "sekretess inte torde råda mellan verksamhet enligt socialtjänstlagen och LSS om verksamheterna ligger under samma nämnd". Ståndpunkten utvecklas emellertid inte närmare i cirkuläret men är enligt min mening intressant. Sekretess mellan olika verksamhetsgrenar som organisatoriskt handhas av en och samma nämnd blir väsentligen illusorisk. Det kan ifrågasättas om det krav

på självständighet som lagen uppställer verkligen kan uppfyllas när den yttersta beslutanderätten tillkommer en för verksamhetsgrenarna gemensam nämnd. Jag vill i sammanhanget hänvisa till de uttalanden som Konstitutionsutskottet gjorde i sitt av riksdagen godkända betänkande över sekretesslagen (bet. 1979/80:KU37 s. 13 f.). Dessa uttalanden går enligt min mening i den riktningen att en verksamhetsgren för att vara självständig i normalfallet måste ha självbestämmanderätt i en utsträckning som egentligen inte är förenlig med att de olika verksamheterna handhas av samma nämnd.

Av den ovan lämnade redovisningen framgår att man kan anlägga olika synpunkter på frågan om verksamhet enligt LSS skall anses utgöra en självständig verksamhetsgren i förhållande till socialtjänsten i de fall då frågorna handläggs av samma nämnd. Vägledande rättsfall saknas; det är endast i undantagsfall som sekretessfrågor av denna typ kan komma under domstols prövning. Följaktligen finner jag inte heller anledning att kritisera Socialförvaltningen i Jönköpings kommun för det sätt på vilket frågan där hanteras. Eftersom rättsläget måste betecknas som oklart föreligger dock skäl för mig att tillställa Justitiedepartementet och Socialdepartementet kopior av detta beslut.

## Socialjouren har tillsammans med ett TV-team besökt en plats där prostitution förekommer. Fråga om socialjourens handlande stått i strid mot socialtjänstens sekretess

(Dnr 3958-1993)

I ett brev till JO anförde M.O. bl.a. följande.

Hon är verksam som prostituerad i Malmö sedan ett antal år. När hon stod på prostitutionsstråket/Industrigatan i Malmö på kvällen den 25 oktober 1993 och talade med en kollega i väntan på kunder, körde en bil fram och parkerade ca 10 meter längre bort. M.O. kände de båda personerna i tjänstebilens framsäte; det var sociala jouren från Malmö. I bilens baksäte satt två för M.O. okända personer. De skulle senare visa sig vara TV-journalister. M.O. och hennes kollega skildes åt. Sociala jouren gick fram till hennes kollega och började prata med henne. M.O. hörde att de ställde en fråga som de redan visste svaret på "Är det du som heter Anna?" Samtidigt såg M.O. att de okända männen filmade situationen; de riktade kameran både mot M.O:s kollega och mot henne själv. Detta gjordes utan att någon — vare sig socialarbetarna eller journalisterna — hade fått deras klartecken. Filmen sändes i TV några dagar senare i ett s.k. morgonprogram, där man tog upp prostitutionsfrågan.

Anmälan remitterades till socialnämnden Centrum i Malmö kommun för utredning och yttrande. Nämnden har svarat bl.a. följande.

## Bakgrund

I tidningsartiklar under hösten 1993, bl.a. av föreståndaren vid Skå, har socialtjänstens tillgänglighet debatterats. Debatten har fokuserats på tillgängligheten under s.k. icke kontorstid.

TV-journalisten M.S. vid SVT lokalredaktion i Malmö kontaktade förvaltningen. Redaktionen önskade göra ett reportage om vilka resurser som socialtjänsten disponerade över under s.k. icke kontorstid, samt vilken typ av ärenden som socialtjänsten kom i kontakt med under kvällstid i en stad av Malmös storlek. Reportaget skulle sedan ingå i TV 2:s morgonprogram "Gomorron Sverige".

Det beslöts att TV-teamet skulle få möjligheten att följa ett arbetspass tillsammans med social jour. Målsättningen var att beskriva de olika arbetssituationerna och problemställningar som personalen vid social jour kommer i kontakt med under ett arbetspass. I detta innefattas att ingen enskild lämnas ut på otillbörligt sätt. I samband med planeringen av reportaget skedde en genomgång av social- och sekretesslagstiftningen och det förhållningssätt som förvaltningen förväntade sig av journalisten. Filmningen skulle ske på ett sådant sätt att ingen person ofrivilligt kom att medverka i reportaget. Detta förhållningssätt accepterade journalisten. Förvaltningens principiella ställningstagande är att ha en god kontakt med massmedia och därigenom kunna informera allmänheten om innehållet i socialt arbete vilket bedöms vara av stort allmänt intresse.

Som bilaga översänds en videokassett från inslaget i "Gomorron Sverige". Inspelningen visar dels den av anmälaren kritiserade händelsen samt andra inslag där de medverkande själva valt att medverka. Denna del av inslaget har inte filmats i samband med att TV-teamet följde social jours arbetspass den 25 oktober 1993, dessa kontakter med uteliggare och bostadslösa har TV-teamet själva tagit.

## Utredning

En av social jours arbetsuppgifter är att kontinuerligt arbeta förebyggande och uppsökande i det s.k. prostitutionsstråket. Särskilt skall uppmärksammas om unga kvinnor, under 18 år, uppehåller sig i området och som har för avsikt att prostituera sig. Det föll sig därför naturligt att besöka området tillsammans med TV-teamet.

Prostitutionen bedrivs på en gata i de centrala delarna av Malmö och de kvinnor som vistas där betraktas säkerligen av de flesta malmöbor som prostituerade. Det faktum att denna plats är välkänd för de flesta malmöbor innebär att TV-teamet i princip själva kunde ha besökt prostitutionsstråket utan vår medverkan och nämnden anser därför inte att socialtjänsten utifrån sin roll har underlättat för TV-journalisterna att filma prostitutionsverksamheten då den pågår öppet på allmän plats.

Händelseförloppet som beskrivs av anmälaren sammanfaller i stora delar med hur nämnden uppfattar det. Att i detalj bemöta och redogöra för hur bilen parkerades och vem som steg ur respektive satt i fram- eller baksätet saknar betydelse för att bedöma hur händelsen uppfattats av anmälaren. Det som är viktigast är att den enskilde uppfattar att de från ett fordon som de är bekanta med överraskas av att filmande journalister fanns med.

Socialtjänsten, Malmö stad, har varit banbrytande genom sin långa tradition i att arbeta med uppsökande och stödjande verksamhet bland prostituerade kvinnor. Kontakten bygger på att dessa utsatta kvinnor känner förtroende för den personal som arbetar med stöd och rehabilitering samt att de kan ha kontakt med socialtjänsten utan att känna att integriteten hotas. Detta är en grundförutsättning för ett framgångsrikt stöd- och rehabiliteringsinriktat arbete bland dessa kvinnor. Ett agerande från socialtjänstens sida kan också komma att ifrågasättas hos övriga prostituerade om vi har ett agerande som av de berörda uppfattas som kränkande och utlämnande. Ett sådant agerande kan med lätthet rasera ett förtroendekapital som tagit många år att bygga upp.

Det är uppenbart att anmälaren uppfattar det som om socialtjänsten blandat ihop sin roll och "gått journalisternas ärenden". Anmälaren känner sig kränkt och har inte haft någon möjlighet att värja sig. Nämnden beklagar att socialtjänstens insatser vid det här tillfället uppfattats som kränkande och har i anledning av det inträffade haft ett klargörande samtal med berörd personal där de erinrats om och kritiserats för det delvis bristande omdömet att i samarbete med massmedia inte på ett tydligare sätt i förhållande till enskilda tydliggjort socialtjänstens roll respektive journalistens i den beskrivna händelsen. Trots att filmen inte ger stöd för att deras identitet är röjd borde socialtjänsten först informerat om syftet med att journalisten följde social jours verksamhet. Det primära var att dokumentera socialtjänstens insatser på s.k. icke kontorstid och inte som anmälaren uppfattat det att beskriva prostitutionens situation i Malmö.

M.O. har bemött nämndens yttrande.

JO tog del av den av nämnden åberopade bandupptagningen. Därvid kunde konstateras att bandupptagningen inte medger några slutsatser beträffande anmälarens identitet.

I beslut den 7 oktober 1994 anförde *JO Norell Söderblom* följande.

Socialtjänstens avsikt var att tillsammans med TV-teamet skildra socialtjänstens arbete under icke kontorstid. TV-teamet har därför fått följa med jourbilen för besök på sådana platser, där insatser från den sociala jourens sida kan vara påkallade. Mot den bakgrunden har det område där prostitution bedrivs besökts. Uppenbarligen har anmälaren och hennes kollega varit kända för sociala jouren, en kunskap som nåtts i sociala jourens arbete. Den kännedom sociala jouren på så sätt fått om enskildas förhållanden har omfattats av sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen. Att någon bedriver prostitution är uppenbarligen en uppgift som omfattas av sekretess enligt det angivna lagrummet. Kommer detta till utomståendes kännedom innebär det — med den betydelse begreppet har i sekretesslagen — ett men för den enskilde. Den bedömningen påverkas inte av de slutsatser rörande samma sak som förhållandena i övrigt har medgett.

Givetvis finns det inget att erinra mot att TV-teamet gavs möjlighet att följa sociala jourens verksamhet. Tvärtom är det av värde för socialtjänsten att kunskap sprids om det sätt på vilket socialtjänsten arbetar. Det har också varit TV-teamet obetaget att dokumentera sina iakttagelser.

Det innebär emellertid inte att sociala jouren genom sitt handlande får förmedla kunskap om sådana förhållanden som omfattas av sekretess. Omständigheterna, såsom de får anses framgå av utredningen, var i den föreliggande situationen sådana att TV-teamet genom sociala jourens agerande fick vetskap om att anmälaren och hennes kollega var prostituerade. Även om anmälaren och hennes kollegas identitet inte röjdes har, då samtycke inte lämnats, sociala jouren därigenom åsidosatt sekretessen. Meddelarfrihet enligt sekretesslagen har inte förelegat.

Det är som socialnämnden framhållit av största betydelse för förtroendet för socialtjänsten att uppgifter om enskilda personliga förhållanden inte kommer till andras kännedom. Kan förtroendet för verksamheten inte upprätthållas begränsas eller förhindras bl.a. socialtjänstens möjligheter att bedriva en uppsökande verksamhet.

Det finns således anledning att kritisera sociala jouren för vad som har förekommit. Som framgår av nämndens yttrande har nämnden beklagat det inträffade och vid samtal med berörda tjänstemän påtalat det olämpliga i deras handlande. Jag anser inte att det finns anledning för mig att vidta några ytterligare åtgärder.

## Kritik mot myndighet för dröjsmål med utlämnande av allmänna handlingar. Myndighet får inte låta egna värderingar fördröja utlämnandet även om det sker i sökandens intresse

(Dnr 2579-1994)

### Anmälan

I en anmälan till JO anförde Magnus Ljungstedt, Riksförbundet av intresseföreningar för schizofreni, RIKS-IFS, i huvudsak följande. Han företrädde P.U. i ett ärende som rör lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). I anledning härav begärde Magnus Ljungstedt per fax den 25 maj 1994 och med stöd av fullmakt från P.U. att få ut dennes journal i kopia från Danderyds sjukhus. Trots tre fax och ett brev hade han den 6 juli ännu inte fått de begärda kopiorna.

### Utredning

Anmälan remitterades till sjukvårdsdirektören i Stockholms läns landsting för utredning och yttrande. I remissvar anförde tf. förvaltningschef Rune Ekman följande.

Magnus Ljungstedt har begärt först hos överläkare Maia Alvariza (patientansvarig för P.U.) och senare hos tf chefsöverläkare Ulf Durling att få ta del av P.U:s journal.

Efter kontakt med överläkare Maia Alvariza och tf chefsöverläkare Ulf Durling framgår det att Magnus Ljungstedt den 4 juli fått sig tillsänt journalsidorna 1—83 vilket omfattade journalen vid den tidpunkten.

Vad beträffar funktionsutredningen så bör den grundas på nya fakta för att gagna patienten i ett överklagande till kommunen. Funktionsut-

redningen bör kompletteras med de iakttagelser som kan göras i samband med uppföljande öppenvårdskontakter och det måste göras av den läkare som har den löpande kontakten med patienten, överläkare Sören Akselson och Mörby psykmottagning.

Planeringen för P.U. är komplicerad vilket framgår av yttrandena från Alvariza och Durling (bilaga 1 och 2, här utelämnade) detta kan ha påverkat fördröjningen med utlämnandet av journalhandlingar och funktionsutredning vilket är beklagligt.

Magnus Ljungstedt kommenterade remissvaret.

## Den rättsliga regleringen

Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen (TF) skall allmän handling som får lämnas ut på begäran genast eller så fort det är möjligt tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Den som önskar ta del av handlingen har i sådant fall också enligt 2 kap. 13 § TF rätt att mot fastställd avgift få kopia av handlingen. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt. En framställan om att få ta del av en handling skall enligt 15 kap. 6 § sekretesslagen i första hand prövas av den som ansvarar för handlingen. Vägrar han att lämna ut handlingen skall han om sökanden begär det hänskjuta frågan till myndigheten. Vidare skall sökanden underrättas om att han kan begära detta och att beslut av myndigheten krävs för att ett överklagande skall kunna prövas. Enligt 2 kap. 15 § TF, slutligen, får sökanden föra talan mot beslut som innebär avslag på begäran om att få ta del av handling. Beslut av annan myndighet än statsråd förs hos domstol. Sådan talan skall alltid prövas skyndsamt.

Enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen gäller sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Av 3 § följer vidare att sekretessen enligt 1 § också gäller i förhållande till den vård- eller behandlingsbehövande själv i fråga om uppgift om hans hälsotillstånd, om det med hänsyn till ändamålet med vården eller behandlingen är av synnerlig vikt att uppgiften inte lämnas ut till honom.

## Bedömning

*JO Norell Söderblom* anförde i beslut den 23 februari 1995 följande.

Av utredningen framgår inte annat än att man från sjukvårdens sida är införstådd med att Magnus Ljungstedt i sin egenskap av befullmäktigat ombud för P.U. haft rätt att få kopia av journalen. Det har heller inte gjorts gällande någon sådan omständighet som skulle ha kunnat utgöra hinder mot ett utlämnande enligt 7 kap. 3 § sekretesslagen. Det är därför inte godtagbart att handläggningen av Magnus Ljungstedts begäran fördröjts.

Förklaringen till dröjsmålet verkar ligga i att man från ansvariga läkares sida utöver sekretessprövningen även bedömt utlämnandet från medicinsk utgångspunkt. En i och för sig ambitiös vilja att hjälpa patienten med ett så fullgott medicinskt underlag som möjligt, har

därmed fördröjt patientens grundlagsfästa rätt att skyndsamt få del av begärda handlingar. Ett sådant ställningstagande står i direkt strid mot bestämmelserna i TF och sekretesslagen. Det inträffade ger mig därför anledning framhålla att en myndighet vid sin prövning av utlämnandefrågan inte får låta egna värderingar eller bedömningar beträffande sökandens avsikt eller behov av handlingarna fördröja handläggningen. Det sagda innebär naturligtvis inte något hinder mot att i samband med ett utlämnande av handlingarna informera sökanden om förhållanden som anses vara av betydelse i sammanhanget. Då dröjsmålet med utlämnandet av de begärda kopiorna av allt att döma haft sin grund i ett önskemål från läkarnas sida att bistå P.U. i hans ärende hos kommunen, låter jag det bero med den kritik som ligger i gjorda uttalande.

## Hanteringen av allmänna handlingar. Fråga om bl.a. förvaringen av originalhandlingar och beteckningen s i diariet beträffande vissa ärenden

(Dnr 3153-1994)

I en anmälan till JO anförde Jerry Erixon, som är chefsredaktör vid Örnsköldsviks Allehanda, i huvudsak följande. Tidningen har en längre tid haft problem med bevakningen av Örnsköldsviks hälso- och sjukvårdsförvaltning. Inte sällan förekommer det att originalhandlingar från diariet är spridda bland tjänstemän och handläggare inom förvaltningen. I andra fall är handlingar makulerade eller märkta med ett litet s i kanten, vilket innebär sekretess. Handlingar görs därmed otillgängliga för tidningen.

Tidningen inkom därefter genom journalisten Eva Gidlund med en kompletterande anmälan där man hänvisade till att sjukhusdirektören Lars-Åke Bergman avslagit en begäran om att få ta del av vissa handlingar. En begäran om skriftlig besvärshänvisning med hänvisning till paragraf i sekretesslagen besvarades ej. Beslutet och den till beslutet bilagda besvärshänvisningen bifogades i kopia. Beslutet innehåller följande.

— — —

De efterfrågade handlingarna har endast tillkommit för ärendets beredning. Handlingarna utgör osjälvständiga mellanled i arbetet med den ekonomiska styrningen av verksamheten och har formen av arbetsmaterial.

Beslut

Med hänvisning till att handlingarna Ni begärt att få ta del av inte är att betrakta som upprättade i tryckfrihetsförordningens mening och således inte är allmänna avslås Er begäran.

— — —

Anmälningarna remitterades till sjukhusdirektören Lars-Åke Bergman, Örnsköldsviks hälso- och sjukvårdsförvaltning, Västernorrlands läns landsting, för utredning och yttrande.

I remissvar anförde Lars-Åke Bergman i huvudsak följande.

Inom förvaltningen sker handläggning med originalhandlingar, inte genom kopiering eller annan dubblering av dokument. Sekretesslagen 15 kap., som reglerar kraven på diarieföring, ger inte något stöd för Jerry Erixons mening att originalhandlingarna alltid skall finnas i diariet. Örnsköldsviks hälso- och sjukvård tolkar lagen att diarium avser ett register över handlingar, där registrator vet var handlingen finns.

Beträffande uppgifter att handlingar makulerats föreligger troligen en missuppfattning. Det är inte handlingar, som makulerats, utan diarieföringen av vissa handlingstyper, som upphört och att tidigare gjorda registreringar av sådana handlingstyper samtidigt avförts ur diariet.

Kurs- och konferensinbjudningar samt följder av protokollsliknande minnesanteckningar diarieförs inte. Den första kategorin till följd av att Örnsköldsviks hälso- och sjukvård bedömer att de endast är av ringa betydelse för verksamheten. Många handlingar inom denna typ har stor likhet med reklam. Protokoll och minnesanteckningar hålls så ordnade att ingen svårighet kan råda om de är upprättade eller inte. I båda fallen anser Örnsköldsviks hälso- och sjukvård att sekretesslagens stadgande i 15 kap. 1 § är uppfyllda.

Beträffande "s"-markering vill vi anföra, att den var ett tillfälligt stöd för den nyanställde registratorn i hennes arbete. Markeringen, som skedde i diariet, förekommer inte längre. Ingen som helst markering har skett på själva handlingen. Markeringens funktion var, att registratorn var tveksam om handlingens karaktär och om den möjligen kunde vara föremål för sekretess vid en eventuell förfrågan om utlämnande. Märkningen förekom endast i samband med sådana ärenden som rörde relationen till patienter. De två handlingar som Jerry Erixon åberopar, 94-A60-485 och 94-A60-486, är diarieförda i vanlig ordning. Handlingarna är inte som Jerry Erixon anför "inkomna" utan utgör chefsöverläkare Lars-Olof Ögrens utgående skrivelser, som registrerats vid expedieringen. Lars-Olof Ögren är handläggare och förvarar handlingarna under arbetet. Jerry Erixons indignation över att det är hos honom man begär ett eventuellt utlämnande förstår Örnsköldsviks hälso- och sjukvård inte. Det bör uppmärksammas att varken Jerry Erixon eller Eva Gidlund har kontaktat handläggaren.

Jerry Erixons påstående om att "originalhandlingar ska finnas tillgängliga i diariet enligt svensk grundlag", kan förvaltningen inte finna något stöd för.

Eva Gidlunds anhållan

Eva Gidlund begärde 1 september 1994 att få ta del av vissa allmänna handlingar. Dessa handlingar utgör underlag/arbetsmaterial till upprättande av Örnsköldsviks hälso- och sjukvårds verksamhetsplan 1995—97, som underställs landstingsstyrelsens hälso- och sjukvårdsberedning för beslut efter förslag från sjukhusdirektören. Handlingarna utgör osjälvständiga mellanled i arbetet med den ekonomiska styrningen av verksamheten.

Eva Gidlund har genom att inte överklaga Örnsköldsviks hälso- och sjukvårds beslut av 2 september 1994 till kammarrätten försuttit sin möjlighet att rättsligt pröva beslutet.

Sammanfattning

Örnsköldsviks hälso- och sjukvård anser, att Jerry Erixons och Eva Gidlunds påstående om olagligheter inte är grundade.

Örnsköldsviks hälso- och sjukvård vidhåller att diarieföringen sker i enlighet med lagens regler och som på ett effektivt sätt utgör ett gott administrativt stöd i vår verksamhet.

Något försök att undanhålla offentliga handlingar gör Örnsköldsviks hälso- och sjukvård inte, förvaltningen är tvärtom intresserad av att den allmänna verksamheten kan granskas och debatteras.

Jerry Erixon och Eva Gidlund har kommenterat remissvaret.

## Den rättsliga regleringen

Som allmän handling räknas enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (TF) handling som förvaras hos en myndighet och är att anse som antingen inkommen till (6 §) eller upprättad hos myndigheten (7 §).

För prövningen av en begäran om utfående av allmän handling gäller följande.

Enligt 2 kap. 12 § TF skall allmän handling som får lämnas ut på begäran genast eller så fort det är möjligt tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Den som önskar ta del av handlingen har i sådant fall också enligt 2 kap. 13 § TF rätt att mot fastställd avgift få kopia av handlingen. En begäran om kopia skall handläggas skyndsamt.

2 kap. 14 § TF föreskriver att begäran om utfående av allmän handling skall göras hos den myndighet som förvarar handlingen och att den myndigheten skall pröva saken. Hur prövningen skall gå till framgår närmare av 15 kap. 6 § sekretesslagen (SekrL) som med hänvisning till 2:14 TF säger att begäran i första hand skall prövas av den tjänsteman som svarar för handlingen. I tveksamma fall skall han hänskjuta frågan till myndigheten om det kan ske utan omgång. För det fall att befattningshavaren vägrar att lämna ut handlingen skall han — om sökanden begär det — hänskjuta frågan till myndigheten. Tjänstemannen skall vidare underrätta sökanden om denna möjlighet och att beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas. I vissa fall kan beslutanderätten genom delegation fattas av exempelvis förvaltningschefen. När framställan om hänskjutande gjorts, åligger det tjänstemannen att omgående överlämna ärendet till myndigheten för avgörande.

I 2 kap. 15 § TF föreskrivs bl.a. att om annan än riksdagen eller regeringen avslår begäran att få ta del av handling, får sökanden föra talan mot beslutet. Där hänvisas vidare till SekrL där det i 15 kap. 7 § bl.a. anges att beslut varigenom myndighet har avslagit enskilds begäran att ta del av handling, får överklagas av sökanden och att ett avslagsbeslut i fall som här överklagas hos kammarrätten.

Bestämmelser om registrering av allmänna handlingar finns i 15 kap. 1 § SekrL. När allmän handling kommit in till eller upprättats

hos myndighet skall handlingen registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I fråga om allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, får dock registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling kommit in eller upprättats.

För allmänna handlingar där det kan antas att hinder mot utlämnande av uppgift därur kan föreligga enligt bestämmelse i sekretesslagen eller annan författning, gäller enligt 15 kap. 3 § SekrL att myndighet får utmärka detta genom särskild anteckning. Sådan anteckning skall innehålla beteckningen hemlig samt ange tillämplig bestämmelse, dagen för anteckningen och den myndighet som låtit göra den. Bestämmelsen i 15:3 grundas på bestämmelsen i 2 kap. 16 § TF enligt vilken anteckning om hinder att lämna ut allmän handling får göras endast på handling som omfattas av bestämmelse som avses i 2 § andra stycket TF. Härvid skall tillämplig bestämmelse anges.

## Bedömning

*JO Norell Söderblom* anförde i sitt beslut den 20 april 1995 följande.

Registreringskravet har tillkommit för att säkerställa allmänheten den i TF tillförsäkrade rätten att ta del av allmänna handlingar och för att ge allmänheten insyn i den offentliga verksamheten. Genom registreringskravet kan den enskilde således få kännedom om vilka allmänna handlingar som finns på en myndighet men som på grund av sekretess inte kan lämnas ut.

Kravet på registrering innebär emellertid inte att registrerade handlingar måste förvaras hos registratorn. Det ligger i sakens natur att handlingar som hör till pågående ärenden förvaras hos den tjänsteman som handlägger ärendet. Det får däremot förutsättas att registratorn har kunskap om var handlingarna förvaras och vid förfrågan kan hänvisa sökanden till vederbörande handläggare.

Av utredningen framgår inte annat än att allmänna handlingar inom Örnsköldsviks hälso- och sjukvårdsförvaltning har registrerats i enlighet med gällande lagstiftning. Klagomålen i denna del föranleder därför ingen vidare åtgärd från min sida.

I 15 kap. 2 § SekrL finns bestämmelser om vad diariet skall innehålla. De i bestämmelsen upptagna punkterna är minimikrav. Diariet kan således innehålla de ytterligare uppgifter myndigheten önskar ta in där. Det ovan redovisade regelsystemet för hemligstämpling avser emellertid endast anteckningar på själva handlingen. En anteckning i diariet av innebörd att aktuell handling skulle omfattas av sekretess kan däremot enligt min mening utformas på annat sätt, exempelvis genom ett s. En sådan anteckning har ingen annan betydelse än att påminna registratorn om att en viss allmän handling kan omfattas av sekretess. Inte heller i övrigt ger klagomålen på denna punkt anledning till vidare åtgärder från min sida.

Slutligen har Eva Gidlund klagat på att hon inte erhållit någon hänvisning till lagrum i sekretesslagen när Lars-Åke Bergman vägrade

lämna ut begärda handlingar. Av utredningen framgår att Lars-Åke Bergman i sitt på delegation fattade beslut vägrat lämna ut handlingarna på den grunden att det inte rörde sig om allmänna handlingar. Som framgår av ovanstående avser rätten enligt TF att ta del av handlingar inom den offentliga verksamheten endast sådana handlingar som är att anse som allmänna och där hinder mot utlämnande inte föreligger på grund av någon bestämmelse i sekretesslagen. Hävdar myndigheten således att avslaget grundas på att det inte rör sig om en allmän handling, uppkommer aldrig frågan om sekretess. Däremot skall myndigheten motivera avslagsbeslutet. Så har också skett här. Avslaget har således i detta fall grundats på att efterfrågad handling enligt myndighetens bedömning utgjort arbetsmaterial. JO brukar som regel inte ta ställning i sådana bedömningsfrågor som efter överklagande skall prövas av domstol. Jag finner här inte skäl frångå denna praxis.

## En landstingsanställd läkare som i brev till en kommunstyrelse protesterat mot vissa organisatoriska förändringar inom landstinget, hade kallats till möte med sjukvårdsledningen. — Fråga om landstinget kränkt läkarens yttrandefrihet

(Dnr 1686-1994)

### Anmälan

I en anmälan till JO anförde R.K. i huvudsak följande. Han var sedan två år anställd som läkare med tjänst som tf. överläkare. I samband med förslag om organisatoriska förändringar vid den psykiatriska öppenvården i Ulricehamn har han på olika sätt protesterat häremot, bl.a. genom ett brev till kommunstyrelsen i Ulricehamn. Fem dagar senare blev han uppkallad till ett möte med företrädare för sjukvårdsledningen. Härvid framfördes från ledningen sida att man ansåg att han brutit mot "organisationens regler" och därför ansågs illojal. Han hade därefter gått miste om forskningsuppdrag och om en tillsvidareanställning enligt ett tidigare löfte.

### Utredning

Anmälan och en därefter inkommen skrift från R.K. remitterades till styrelsen för länssjukvården i Södra Älvsborg för utredning och yttrande. I yttrandet anförde styrelsen följande.

Sedan början av 1980-talet då sektoriseringen av den psykiatriska vården genomfördes i södra Älvsborg har Tranemo kommun och primärvård efterfrågat ett ökat psykiatriskt vårdutbud för invånarna i Tranemo kommun.

I februari 1993, efter förnyad påstötning från Tranemo, formulerade chefsöverläkaren vid psykiatriska kliniken, sektor Borås/Ulricehamn, Erik Bartholdson, ett uppdrag att en arbetsgrupp skulle utarbeta förslag till en organisatorisk förändring, innebärande en delning av psykiatriska teamet i Ulricehamn. Arbetsgruppen skulle beskriva konsekvenserna av att tillskapa två från varandra fristående enheter i Ulricehamn respektive Tranemo.

Av uppdragshandlingen, ställd till psykteamet i Ulricehamn, framgick att samtliga fackliga organisationer och yrkesgrupper skulle vara representerade i arbetsgruppen. Denna grupp presenterade i början av april, efter fem protokollförda sammanträden, ett förslag mot vilket ingen i gruppen hade reserverat sig.

R.K. och hans sambo, överläkare E.N., också hon med placering i Ulricehamn, avböjde att delta vid samtliga sammanträden.

Under hela den tid gruppen arbetade med förslaget fick bitr chefsöverläkaren vid psykiatriska kliniken, Synnöve Åkervall, fortlöpande

information angående personalens uppfattning om R.K:s agerande. Det framkom en samstämmig kritik mot hans sätt att intrigera samt ett avståndstagande från hans synpunkter i ärendet.

Den 5 april 1993 diskuterades framlagt förslag på psykiatriska klinikens klinikråd. Förhandling enligt medbestämmandelagen § 11 genomfördes. Samtliga fackliga organisationer angav att de inte hade något att erinra mot framlagt förslag.

Chefsöverläkaren översände klinikens förslag till länssjukvårdsnämnden i Södra Älvsborg för politiskt beslut. Inför nämndens möte passerade förslaget länssjukvårdsförvaltningens lokala utvecklingsgrupp. (Lokala utvecklingsgruppen består av ledamöter från förvaltningsledningen samt fackliga representanter.) De fackliga organisationerna hade inte heller vid detta tillfälle några invändningar mot framlagt förslag.

Den 8 juni 1993, dagen före länssjukvårdsnämndens sammanträde, ankom till kommunstyrelsen i Ulricehamn en skrivelse författad av R.K. (bilaga 1)*(här utelämnad)*.

I lokalradion, vilken först gav oss kännedom om R.K:s skrivelse, rapporterades bl a ". . . hela ärendet har mörklagts och personalen har blivit totalt överkörd . . .", enligt uppgift till radion från överläkare R.K.

Bitr sjukvårdschef Gerd Fridh beslöt att tillsammans med t.f. chefsöverläkare Synnöve Åkervall ha ett samtal med R.K. Chefsöverläkare Erik Bartholdson var vid tillfället bortrest. Detta möte skedde den 16 juni och med sig hade R.K. sin sambo, överläkare E.N.

Gerd Fridh framförde ett klart ogillande över R.K:s påstående i skrivelsen till kommunstyrelsen att personalen blivit överkörd samt att man helt nonchalerat deras önskemål samtidigt som både R.K. och E.N. avböjt att delta i den demokratiska process som är regel i vår förvaltning och i vilken de inbjudits att delta.

Vid samtalet klargjorde Gerd Fridh mycket tydligt att sakfrågan, huruvida en delning av verksamheten var bra eller ej, inte skulle diskuteras vid detta tillfälle. R.K. fick besked om att han har sin fulla rätt att tycka att en delning av teamet är dåligt men att vi ansåg att det var fel av honom att till kommunstyrelsen och radion framföra direkta felaktigheter angående hur underlaget arbetats fram.

Gerd Fridh anförde också det olämpliga i att en medarbetare i sin yrkesfunktion avsiktligt motarbetar beslut fattade i full demokratisk ordning.

I minnesanteckningar förda vid mötet den 16 juni är antecknat att "agerandet är illojalt, osolidariskt och strider mot organisationens spelregler". Detta har sin grund i förvaltningens ledningsorganisation (daterad mars 1993) där följande står att läsa: "Innan beslut fattas i en fråga kräver lojaliteten att berörda parter tydligt argumenterar för sina synpunkter. Om man anser att ett felaktigt beslut är på väg att fattas, är man skyldig att påverka detta."

Kritiken mot R.K. riktas mot att han framfört uppgifter som strider mot de verkliga förhållandena. Vi menar att han farit med osanning. Kritiken har inte varit avsedd att begränsa R.K:s yttrandefrihet.

Förslaget till delning av teamet i Ulricehamn, vilket antogs i sin helhet av länssjukvårdsnämnden, fick till konsekvens att den läkartjänst på vilken R.K. vikarierade inte längre behövdes i samma omfattning som tidigare i Ulricehamn. Specialistläkarbefattningar inom Borås/Ulricehamnssektorn är placerade centralt i Borås. Fördelning till teamen sker utifrån aktuella behov. Varje teamläkare tjänstgör i varierande omfattning också på Borås-kliniken.

I september arrangerades på initiativ av chefsöverläkare Erik Bartholdson ett nytt möte med R.K. Chefsöverläkaren meddelade R.K. att

han inte längre hade något förtroende för honom som medarbetare. Vid samtalet framgick det helt klart att förtroende för R.K. undergrävts under en period av flera år och efter en hel rad av obstruktioner från R.K:s sida. De felaktiga uppgifterna till kommunstyrelsen var droppen som slutligen fick bägaren att rinna över.

Chefsöverläkaren har t ex vid en tidigare anställning beslutat att omplacera R.K. p g a samverkansproblem inom ett team. R.K. har också konsekvent uteblivit från diverse möten som regelbundet hålls på kliniken och som betraktas som obligatoriska.

R.K. innehade vid denna aktuella händelse inte ordinarie tillsvidareanställning vid kliniken eller förvaltningen. Efter diverse diskussioner och förhandlingar har R.K., trots ett bristande förtroende från klinikledningen, erbjudits och accepterat en ordinarie tjänst vid kliniken med viss tjänstgöring i Ulricehamn.

Sammanfattningsvis kan sägas att R.K:s agerande i samband med omorganisationen i Ulricehamn inte var överraskande för klinikledningen — det var *en* händelse i raden av ett mångårigt konfliktskapande.

Från mötet den 16 juni 1993 förelåg minnesanteckningar med följande lydelse.

*Minnesanteckningar från möte med anledning av t.f. överläkare R.K:s skrivelse till kommunstyrelsen i Ulricehamns kommun*

Närvarande: T.f. överläkare R.K., dennes sambo, överläkare Ellinor Nielsen, t.f. chefsöverläkare Synnöve Åkervall, bitr sjukvårdschef Gerd Fridh

T.f. chefsöverläkare Synnöve Åkervall och bitr sjukvårdschef Gerd Fridh har kallat till dagens möte.

Gerd Fridh öppnar mötet och påpekar att överläggningen avser att enbart behandla t.f. överläkare R.K:s agerande, inte sakfrågan huruvida delning av psykteamet i Ulricehamn är bra eller ej.

Gerd Fridh framför att förvaltningsledningen ser mycket allvarligt på att t.f. överläkare R.K. brev till kommunstyrelsen i Ulricehamn framfört sina synpunkter rörande chefsöverläkare Erik Bartholdsons beslut att föreslå en delning av den psykiatriska verksamheten. Agerandet är illojalt, osolidariskt och strider mot organisationens spelregler.

T.f. chefsöverläkare Synnöve Åkervall meddelar att klinikledningen och personalen i övrigt på kliniken reagerat synnerligen negativt på t.f. överläkare R.K:s agerande. Detta strider mot klinikens sätt att fungera som organisation och t.f. chefsöverläkare Åkervall ser mycket allvarligt på det inträffade.

T.f. överläkare R.K. anför som försvar för sitt handlande att han aldrig känt till eller informerats om vilka spelregler som gäller i vår organisation. Han har handlat utifrån tron att en tjänsteman kan agera på den arena han finner lämplig för att om möjligt förhindra en förändring som upplevs felaktig.

R.K. bemötte remissvaret. Han har härvid bl.a. tillbakavisat uppgiften om att han skulle ha uttalat sig i lokalradion.

*JO Norell Söderblom* anförde i sitt beslut den 12 januari 1995 följande.

I 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) stadgas 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 p. samma stadgande). Begränsning av rättigheterna får ske genom lag (2 kap. 12 § RF).

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 (SekrL) 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. SekrL finns regler om sekretess med hänsyn till det allmännas ekonomiska intressen och i 7 kap. SekrL anges regler om sekretess av hänsyn till enskildas personliga förhållanden. I 16 kap. SekrL 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. landstingens 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 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 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.

R.K. har i det här aktuella ärendet tillställt kommunstyrelsen i Ulricehamn en skrift vari han bl.a. kritiserade landstingets planer på att dela psykiatriverksamheten. En sådan meningsyttring ligger helt inom ramen för den i RF förankrade yttrandefriheten.

Fråga blir därefter i vad mån förvaltningens åtgärder mot R.K. inneburit en kränkning av dennes yttrandefrihet. Det är som framgår av det föregående inte tillåtet för en myndighet att rikta någon form av repressalier mot en tjänsteman hos myndigheten för att denne använt sin grundlagsskyddade rätt att yttra sig. Undantag från denna regel finns men saknar aktualitet i detta ärende. Det sagda hindrar inte att en myndighet får och ibland också bör bemöta felaktiga uppgifter.

I detta fall hade ledningen kallat till möte där man kritiserat R.K. med påståenden om att denne bl.a. farit med osanning när han gått ut med sina uppgifter. Det är i och för sig förståeligt om man från myndighetens sida velat bemöta sakuppgifterna. Där måste man emellertid beakta att det många gånger kan vara svårt att rent objektivt bedöma vad som är rätt och fel, t.ex. vilka effekter en myndighets

beslut kan komma att få. Myndigheten är som regel hänvisad till att tillrättalägga felaktigheter eller vilseledande uppgifter på annat sätt än genom att kritisera personal som utnyttjat sin yttrandefrihet.

Yttrandefriheten ger således den anställde rätt att offentligt framföra från arbetsgivaren avvikande uppfattningar rörande verksamheten, men befriar inte den anställde från sina skyldigheter vad gäller att i arbetet lojalt följa arbetsgivarens beslut och direktiv.

Även om man från myndighetens sida här ansett sig ha fog för sin kritik och därför velat försöka utreda saken med R.K., är jag kritisk till den utveckling mötet med R.K. fick, särskilt som man från ledningens sida sade sig inte vilja diskutera sakförhållandena utan endast R.K:s agerande. Mot den bakgrunden framstår mötet mer som ett sätt från ledningens sida att för R.K. framhålla det olämpliga i att sända skriften. Formuleringarna i minnesanteckningarna från den 16 juni 1993 ger heller knappast utrymme för annan tolkning än att myndigheten just ansett sig oförhindrad att kritisera R.K. för dennes åtgärd att sända brev till kommunstyrelsen. Det är därför förståeligt att R.K. uppfattat myndighetens åtgärder här som repressalier. Förfarandet mot R.K. har därför enligt min mening kränkt dennes yttrandefrihet och förvaltningen kan inte undgå kritik härför.

Även innehållet i remissvaret hit ger intryck av att man från myndighetens sida inte är fullt införstådd med räckvidden av den grundlagsfästa yttrandefriheten. Yttrandefriheten är sålunda inte begränsad till uppgifter som myndigheten anser vara korrekta. Inte heller styrelsen för länssjukvården kan därför undgå kritik.

Klagomålen i övrigt synes röra arbetsrättsliga frågor. Sådana frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare tar JO emellertid som regel inte upp till utredning. Det hänger bl.a. samman med att det finns en särskild ordning för hur sådana arbetstvister skall lösas. Det skall ske genom fackliga förhandlingar eller i sista hand genom rättegång enligt bestämmelserna i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Vad som framkommit i utredningen visar inte entydigt att R.K:s kritik påverkat hans anställningsförhållanden. Jag finner därför inte skäl att här frångå JO:s praxis att inte göra uttalanden i hithörande frågor.

Med den kritik som ligger i gjorda uttalanden avslutas ärendet.

## Initiativärende rörande innehållet i ett av sjukhus utgiven skrivelse *Rutiner för massmediekontakter.* — Fråga om personalens yttrandefrihet inskränkts

(Dnr 4262-1994)

I en anonym skrift som inkom till JO den 28 november 1994 anfördes i huvudsak följande. Chefen för Motala lasarett hade inskränkt yttrandefriheten för lasarettets personal. I en skrivelse daterad den 8 september 1994 med rubriken Rutiner för massmediekontakter sägs det att vid behov av kontakt gällande allmänna reportage eller övergripande

frågor skulle sjukhusledningen kontaktas. Personalen betraktade denna skrivelse som ett förbud att uttala sig. Personal som tidigare uttalat sig offentligt hade tidigare kritiserats härför av sjukhusledningen.

JO tog på eget initiativ upp saken till utredning och remitterade skriften till styrelsen för hälso- och sjukvården, Västra Östergötland, för utredning och yttrande.

I remissvar anförde sjukhusdirektören Sigbjörn Olofsson följande.

"Rutiner för massmediekontakter vid Lasarettet i Motala" (bilaga 1, *här delvis återgiven)* är ingen ny företeelse. Vi har tillämpat dem sedan flera år tillbaka. I den åberopade skrivelsen av den 8 september 1994 har vi endast gjort vissa smärre korrigeringar av redaktionell art.

Avsikten med de här rutinerna är i första hand att serva journalisterna, när de vill göra reportage från sjukhuset; de ska veta till vem de kan vända sig för att få hjälp att komma in i organisationen, utan att behöva leta efter informationskällor. Som bekräftelse på att massmedia verkligen har uppfattat oss rätt bifogas en ledare ur Östgöta Correspondenten från den 1 december 1994. (Bilaga 2, *här utelämnad).*

Samtidigt utgör rutinerna ett stöd för vårdpersonalen. För att undvika onödiga störningar i arbetet ska de slippa behöva "ta första stöten" med journalister som vill komma in på sjukhuset och göra intervjuer.

Rutinerna diskuterades vid sammanträde med sjukhusets medbestämmandegrupp den 30 september 1994. Därvid underströks tydligt att de inte har något att göra med begränsning av yttrandefriheten.

Vi ser ej de här rutinerna som någon inskränkning av yttrandefriheten, utan snarare tvärtom. Det ger personalen möjlighet att i ordnade former kunna använda sin grundlagsskyddade meddelarfrihet och informationsskyldighet gentemot massmedia och allmänhet.

I den åberopade bilaga 1 angavs bl.a. följande

Vid reportage från enskild klinik eller annan enhet gäller att respektive chefsöverläkare/motsvarande godkänner besöket. Detta för att undvika onödig störning i arbetet.

— — —

Vid behov av kontakt gällande allmänna reportage eller övergripande frågor ska någon av följande personer kontaktas:
Sjukhusdirektör Sigbjörn Olofsson
Chefläkare Lars Bröthe
Informationschef Per Andersén

*JO Norell Söderblom* anförde i sitt beslut den 30 januari 1995 följande.

Av 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) framgår bl.a. att varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Enligt paragrafen förstås med yttrandefrihet frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Varje tjänsteman inom den offentliga förvaltningen har således en grundlagsfäst rätt att uttrycka missnöje över beslut som rör verksamheten inom den egna organisationen utan att behöva riskera ingripanden från arbetsgivarens sida.

Jag har tolkat remissyttrandet till JO så att man från förvaltningens sida är införstådd med och även tillämpar de grundlagsfästa rättigheter

personalen har på området. Jag utgår därför från att det inte varit fråga om något försök från sjukhusledningens sida att inskränka personalens yttrandefrihet.

Innehållet i skrivelsen Rutiner för massmediekontakter föranleder emellertid till följande kommentar.

Sjukhuslokaler utgör inte allmän plats. En journalist har således ingen självklar rätt att vistas där. Reportage och annan verksamhet som innebär att journalisten vistas i de delar av sjukhuset som är upplåten för vårdarbete och liknande förutsätter därför tillstånd från den som svarar för verksamheten. Om avsikten med besöket däremot är att tala med någon ur personalen på dennes tjänsterum eller annat personalutrymme, kan detta som regel inte anses onödigt störa arbetet. En tjänsteman, som vill delge en journalist synpunkter beträffande verksamheten, kan därför med åberopande av sin meddelar- och yttrandefrihet som regel ta emot en journalist på sin arbetsplats för en intervju. Jag har i ett tidigare ärende (JO 1994/95 s. 538 f.) prövat denna fråga och därvid anfört följande i saken.

Som framgår av vad jag sagt i det föregående har H. 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 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 mediekontakter.

Det är inget som hindrar att man från en myndighets sida anger vissa kontaktpersoner som allmänhet och massmedierna kan vända sig till vid behov. Utformningen av den i ärendet aktuella skrivelsen ger emellertid inte intryck av annat än att kontakterna här är begränsade till just de angivna tjänstemännen ur sjukhusledningen. Självfallet har journalister och allmänheten i övrigt rätt att ta kontakt även med annan befattningshavare om så önskas.

På dessa punkter anser jag därför att formuleringarna i skrivelsen inte är godtagbara och bör ändras i enlighet med det ovan sagda.

Med dessa påpekanden är förevarande initiativärende för min del avslutat.

# Fråga om inskränkning i anställdas yttrande- och meddelarfrihet



(Dnr 3187-1994)

I en anmälan till JO gjorde Sven-Olof Carlson gällande att stabs- och presschefen, överstelöjtnanten Carl-Johan von Mentzer, vid Hallands regemente (I 16/FO 31) brutit mot de i grundlag reglerade yttrande- och meddelarfriheterna. Han anförde därvid bl.a. följande. Carl-Johan von Mentzer har enligt en artikel i Hallandsposten den 3 september 1994 uttryckligen förbjudit anställda vid regementssjukhuset att låta sig intervjuas i en viss fråga. I artikeln antyds att en överenskommelse har träffats mellan regementets presschef och de anställda om att endast presschefen skall ha kontakter med "pressen". Sven-Olof Carlson har begärt att JO skall granska det inträffade. Till anmälan har fogats den åberopade artikeln.

Med anledning av den i anmälan aktualiserade yttrandefrihetsfrågan anmodades Försvarsmakten att inkomma med utredning och yttrande.

Försvarsmakten (chefen för gemensamma staben generalmajoren Bernt Östh) inkom med remissyttrande. Till detta hade fogats utredning och yttrande som har inhämtats från chefen för Hallands regemente, som hade låtit Carl-Johan von Mentzer yttra sig i frågan.

Carl-Johan von Mentzer anförde följande.

Fredagen den 2 sept 1994 blev jag uppringd av två sjuksköterskor på regementet, Lena Nilsson och Ulla-Britt Lyngfelt.

De informerade om att de talat med en journalist från Hallandsposten, Anette Melin. Sjuksköterskorna ville inte fortsätta samtalet utan ansåg att jag som presschef borde ta över. Orsaken till detta uppfattade jag vara att de bedömde att fallet blivit ett myndighetsärende och att de då inte ville eller borde uttala sig. (Jfr bestämmelser för kontakter med massmedia enligt Armégarnisonsinstruktion i Halmstads armégarnison). Därefter frågade jag de två sjuksköterskorna vad saken gällde och fick en redovisning av det aktuella fallet med bl.a. de förutsättningar och bestämmelser som tillämpades på sjukhuset.

Jag svarade sedan sjuksköterskorna att jag som presschef var beredd att i fortsättningen svara för myndighetens kontakter med Hallandsposten.

Något förbud att uttala sig gav jag inte till sjuksköterskorna.

Strax därefter ringde journalisten Anette Melin till mig. Hon sade ganska snart att hon ville tala med de två sjuksköterskorna. Eftersom hon just talat med dem och de båda till henne och mig sagt att de inte ville fortsätta att yttra sig ansåg jag mig som presschef ensam kunna framföra regementets uppfattning och förmedlade inte ny kontakt mellan journalisten och de två sjuksköterskorna.

Chefen för Hallands regemente, översten 1 Per Källström, anförde i huvudsak följande.

Med överstelöjtnant von Mentzers yttrande som underlag har jag personligen kontrollerat uppgifterna med berörda sjuksköterskor. Härvid har följande framkommit:

- Ulla-Britt Lyngfelt och Lena Nilsson har efter den första kontakten med den aktuella journalisten var för sig kommit fram till att presschefen, överstelöjtnant von Mentzer, borde ta över ärendet.

- Båda sjuksköterskorna poängterar att presschefen inte har ålagt dem någon yttrandebegränsning. Enligt Ulla-Britt Lyngfelt har presschefen sagt: "Vill ni tala med henne får ni naturligtvis det".
- Journalisten krävde av Lena Nilsson att hon skulle uttala sig. Lena Nilsson hävdade för sin del att det var hon som bestämde om hon skulle uttala sig och hänvisade till presschefen.
- Journalisten har även vid två tillfällen under den 6 september pressat sjuksköterskan Elisabeth Jansson att uttala sig om "missförhållanden" på sjukhuset. Även hon har vägrat att uttala sig.

Ingen uppgift har framkommit som styrker uppgifterna i anmälan att överstelöjtnant von Mentzer skulle ha ålagt sjukvårdspersonalen förbud att uttala sig för pressen. Den entydiga slutsatsen är att samtliga inblandade sjuksköterskor själva valt att inte uttala sig i den aktuella frågan.

Till regementschefens yttrande hade fogats utdrag ur den gemensamma instruktionen för enheterna inom Halmstad armégarnison. Av avsnittet med bestämmelser för kontakter med massmedia framgick bl.a. följande:

Inledningsvis anges att det är stabschefen vid I 16/Fo 31, chefen för administrativa avdelningen samt presschefen vid IB 16 och Lv 6 som utgör armégarnisonens representanter gentemot massmedia.

Vidare uttalas bl.a. följande såvitt nu är av intresse: "— — — *Enskild befattningshavare har icke rätt att utan särskilt bemyndigande framträda såsom LPE representant gentemot massmedia.* — Detta utesluter dock inte var och ens rätt att enligt gällande tryckfrihetsförordning som privatperson lämna uppgifter till massmedia. Undantagna är endast uppgifter av hemlig natur och sådana uppgifter för vilka tystnadsplikt gäller enligt lag. — — —"

För egen del yttrade generalmajoren Bernt Östh bl.a. följande:

I den utredning som har företagits vid Hallands regemente finns ingenting som ger stöd för vad som angetts i anmälan om att överstelöjtnant von Mentzer skulle ha förbjudit sjukvårdspersonalen att uttala sig för pressen. Av utredningen framgår däremot att de sjuksköterskor som har kontaktats av tidningen själva, och utan påtryckningar, valt att överlämna ärendet till presschefen. Det bör i sammanhanget framhållas att meddelarfriheten inte betyder att de offentliga funktionärerna är skyldiga att lämna uppgifter till pressen.

Försvarsmakten kan sammanfattningsvis konstatera att de uppgifter om inskränkningar i sjukvårdspersonalens yttrande- och meddelarfrihet som förekommit i tidningen således inte vinner stöd i den utredning som har genomförts inom Försvarsmakten.

Sven-Olof Carlson gavs tillfälle att kommentera remissvaret men hördes inte av.

I ett beslut den 11 april 1995 anförde *JO Pennlöv* följande.

De i anmälan nämnda yttrande- och meddelarfriheterna är grundlagsskyddade. Friheterna får inte, utom i vissa fall, begränsas. Det sagda innebär bl.a. att personer i chefsställning inom den offentliga förvaltningen inte får utnyttja sin position till att inskränka underställd personals rättigheter att fritt meddela sig med företrädare för tidningar

och andra medier. De bör vidare undvika att uttala sig eller agera på ett sätt som kan uppfattas som försök att förmå personalen att avhålla sig från egna direktkontakter med journalister i tjänsteangelägenheter och att skapa rädsla för någon typ av repressalier mot dem som inte följer ledningens rekommendationer i detta avseende. Den anställdes meddelarfrihet kan dock i speciella fall genombrytas av en lagstadgad tystnadsplikt som åligger honom.

Emellertid kan den enskilde inte välja att utöva sin yttrandefrihet vid vilken tidpunkt som helst. Arbetsgivaren måste t.ex. kunna ställa krav på att arbetsuppgifterna fullgörs även om detta innebär att yttrandefriheten rent faktiskt inte alltid kan utnyttjas.

I förevarande fall framgår av utredningen att armégarnisonen utarbetat generella föreskrifter om hur kontakterna med massmedia skall hanteras. Enligt dessa ankommer sådana tjänsteuppgifter endast på vissa angivna befattningshavare. Föreskrifterna har inskränkt andra icke särskilt bemyndigade befattningshavares rätt att framträda såsom representant för produktionsenheten. De har dock samtidigt uttryckligen erinrat om den enskildes rätt enligt tryckfrihetsförordningen att som privatperson meddela sig med massmedia.

Det kan inte föranleda kritik att en offentlig arbetsgivare bestämmer vad som skall vara myndighetens officiella ståndpunkt i olika frågor som hänger samman med verksamheten och därför utfärdar föreskrifter eller på annat sätt bestämmer om vem som får uttala sig eller vad som får sägas *på myndighetens* vägnar i en fråga. Det är emellertid av utomordentligt stor vikt att en myndighets reglering av frågor av detta slag utformas så, att det klart framgår att det inte handlar om något försök att påverka de anställda eller ledamöter i myndighetens styrelse när det gäller deras rätt att i kraft av sin yttrandefrihet ge uttryck åt sina *privata* åsikter.

Genom den klara skiljelinje som kommit till uttryck i föreskrifterna mellan de befogenhetsinskränkningar som gäller i personalens tjänsteutövning i dessa avseenden och vad de har rätt att göra som privatpersoner, anser jag att det inte finns fog för någon kritik i denna del.

Ärendet gäller även frågan huruvida de anställda utsatts för påtryckningar att inte uttala sig för journalister eller hindrats från att göra det. Utredningen ger dock ingen som helst anledning att tro att det skulle ha förekommit något otillbörligt agerande mot de anställda från Carl-Johan von Mentzers sida.

Med hänsyn till det anförda och då vad som i övrigt förevarit inte ger anledning till någon ytterligare åtgärd, avslutas ärendet.

# Fråga om handläggningen av ett disciplinärende vid ett domkapitel varit förenlig med den grundlagsreglerade åsikts-, yttrande- och meddelarfriheten



(Dnr 3624-1994)

I ett beslut den 22 maj 1995 anförde *JO Wahlström* följande.

## Initiativet

Vid ombudsmannaexpeditionen upprättades en promemoria av följande innehåll:

Domkapitlet i Växjö stift har i ett ärende — dnr 124-5-94 — haft att handlägga en anmälan om tjänstefel av en kyrkoherde. Kopia av handlingarna i ärendet har hämtats in från domkapitlet.

Den anmälan om tjänstefel som domkapitlet haft att handlägga har avsett åsikter framförda i en insändare i en dagstidning. Fråga uppkommer därför om domkapitlets handläggning varit förenlig med grundlagsbestämmelserna i 2 kap. regeringsformen och i tryckfrihetsförordningen. Yttrande i frågan bör inhämtas från domkapitlet.

De åtgärder som särskilt bör behandlas i domkapitlets yttrande är

1. att kyrkoherden anmodats att yttra sig över anmälan,
2. att domkapitlet vid sammanträde beslutat att pröva anmälan, och
3. att domkapitlet beslutat att ärendet skulle överlämnas till biskopen för "pastoral handläggning" (innebörden härav bör förklaras).

Domkapitlets yttrande bör inte avhandla innehållet i insändaren eller förhållanden rörande den anmälde kyrkoherden.

## Remissvaret

Domkapitlet anförde i yttrande följande:

Inledningsvis vill domkapitlet anföra att man inte ifrågasatt [kyrkoherdens] yttrandefrihet enligt grundlagsbestämmelserna i 2 kap. regeringsformen. En präst i Svenska kyrkan har naturligtvis rätt att delta i opinionsbildningen i samhället. Domkapitlet finner det t.o.m. önskvärt och positivt att präster i större utsträckning än vad som ofta är fallet deltar i samhällsdebatten. I detta konstaterande ligger att man måste använda sig av olika medier.

Förutom de regler som finns i regeringsformen och i tryckfrihetsförordningen gäller för präster och prästämbetet särskilda regler. I ett av prästlöftena lovar präster vid sin prästvigning att följa Svenska kyrkans ordning. Detta innebär att prästen i allt vad han tar sig för — såväl i tjänsten som utanför — har ansvar inte bara för vad han själv säger utan också för hur detta uppfattas. Prästvigningslöftena framgår av den svenska kyrkohandboken del II under rubriken Prästvigningsmässa. Kyrkohandboken del II är fogad till kyrklig kungörelse (1987:2) med ändring i kyrkliga kungörelsen (1986:3) om antagande av ny kyrkohandbok för Svenska kyrkan § 1.

Enligt kyrkolagen (KyL) (1992:300) 2 kap. 5 § 2 st. skall biskoparna och domkapitlen ha tillsyn över hur innehavarna av det kyrkliga ämbetet förvaltar detta och efterlever sina avgivna vigningslöften.

I 35 kap. 17 § KyL finns bestämmelser om disciplinpåföljd för präst som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad som åligger ho-

nom i anställningen. Frågor om disciplinansvar prövas enligt 33 § samma kapitel av domkapitlet i det stift där prästen har sin anställning.

Under hänvisning till ovannämnda regelsystem har domkapitlet, när anmälan inkommit den 23 september 1994, tagit upp frågan till prövning. Som ett led i beredningen av ärendet, som handlagts av föredragande jurist på ordförandens ansvar, har ingått att inhämta yttrande från den präst anmälan avser i enlighet med bestämmelserna i lagen om offentlig anställning.

Sedan yttrande inkommit från [kyrkoherden] den 8 september 1994 har ärendet tagits upp på domkapitlets föredragningslista inför sammanträdet den 4 oktober 1994 och därvid behandlats i enlighet med protokoll som tidigare insänts till justitieombudsmannen. Såsom framgår av domkapitlets beslut har ärendet inte föranlett någon disciplinär påföljd. Det har dock överlämnats till biskopen för pastoral handläggning. Detta innebär att domkapitlet lämnat över ärendet till biskopen för den handläggning han finner lämplig. Biskopens roll i detta sammanhang kan härledas ur den ovan angivna bestämmelsen i 2 kap. 5 § KyL, där biskoparna och domkapitlen utgör skilda storheter i vad avser tillsynen över hur innehavarna av det kyrkliga ämbetet förvaltar detta och efterlever sina vigningslöften. Biskopen har således en dubbel roll, dels såsom ordförande i domkapitlet, 27 kap. 2 § KyL, dels såsom prästernas själasörjare (pastor pastorum).

Domkapitlet har vid behandlingen av förevarande ärende noga diskuterat frågan om regeringsformens och tryckfrihetsförordningens ställning i förhållande till bestämmelserna i kyrkolagen och ovan nämnda kyrkliga kungörelse om antagande av ny kyrkohandbok för Svenska kyrkan. Vidare bör i sammanhanget noteras bestämmelserna i kyrklig kungörelse (1992:12) om det kyrkliga ämbetet som präst och biskop, där frågor rörande ämbetet behandlas. I denna kungörelse ges domkapitlet ett ansvar att vaka över det kyrkliga ämbetet. I det fall domkapitlet vidtar någon åtgärd, t.ex. i form av förklaring att präst är obehörig att utöva det kyrkliga ämbetet under viss tid, genom skiljande från ämbetet eller dylikt kan ett sådant beslut endast överklagas till kyrkomötets besvärsnämnd. Detta förhållande visar enligt domkapitlets mening på att ansvaret för domkapitlet går utöver det som normalt åvilar en statlig myndighet. I samband med den organisationsförändring som skedde på stiftsplanet i Svenska kyrkan i slutet av 1980-talet behandlades frågan i regeringens proposition 1987/88:31. På sidan 82 i propositionen sägs under punkten prästämbetet och den s.k. dubbla ansvarslinjen följande: "Att förkunna evangelium och förvalta sakramenten är kyrkans viktigaste uppgift. Prästtjänsten är därför en förutsättning för församlingsbyggandet. Kyrkokommittén har av remissyttrandena över diskussionsbetänkandet Församlingen i framtiden funnit att man slår vakt om prästtjänsterna och ofta också i detta sammanhang betonar den s.k. dubbla ansvarslinjen i svensk kyrkorättslig tradition. Den innebär "en kombination av prästerlig ämbetsförvaltning och folkligt förankrad självstyrelse". Annorlunda uttryckt innebär den dubbla ansvarslinjen att en demokratiskt uppbyggd församlingsorganisation kombineras med ett prästerligt ämbetsansvar som inte är underställt de demokratiskt valda organen. Motiveringen är att evangeliet och kyrkans lära inte är framsprängda ur en demokratisk process eller kan ändras enligt vanliga demokratiska spelregler.

Organisatoriskt har den dubbla ansvarslinjen idag kommit till uttryck genom att väsentliga arbetsgivarfunktioner för prästerna utövas av domkapitlet."

I propositionen framhålls vidare på sidan 83 Svenska kyrkans karaktär av en episkopal kyrka. Biskopen är prästernas förman och det är

inför biskop och domkapitel som de har att svara för sin lära och ämbetsförvaltning. På samma sida behandlas vidare frågan om inomkyrklig frihet. Kyrkokommittén erinrar där om att även om de senaste årens kyrkopolitiska reformer har byggt på en politisk överenskommelse om en bibehållen balans mellan omfattningen av offentligrättslig och frivillig verksamhet inom Svenska kyrkan, så har dock kyrkan även i offentligrättsligt reglerade frågor fått en ökad rätt att själv fatta beslut. Kyrkomötesreformen har enligt kommitténs bedömning lett till en ökad inomkyrklig frihet.

Domkapitlet konstaterar att [kyrkoherden] i sitt yttrande över anmälan *själv* noterat det vara hans rättighet, inte bara som svensk medborgare, att få yttra sig i en angelägen högaktuell fråga, utan också som präst, hans skyldighet att tala om vad Den Heliga Skrift lär i denna fråga. [Kyrkoherden] synes alltså själv ställa prästämbetet i en särställning, som innefattar ett särskilt ansvar att yttra sig i denna egenskap. Domkapitlet kan konstatera, att tidigare under detta år, handlagts ett liknande ärende, varvid det var en präst som gjorde anmälan. I ett ärende förra året, i annat stift, har en artikel som en präst skrivit anmälts till domkapitlet av sju olika präster. De nu nämnda förhållandena styrker domkapitlet i bedömningen att den tillsyn man har är vidare än vad som gäller för statstjänstemän i allmänhet. Domkapitlet har således ett särskilt ansvar att vaka över kyrkans tro och lära. I det fall man finner skäl att pröva om en präst bryter mot kyrkans tro och lära är det domkapitlets *skyldighet* att pröva detta. I förekommande fall har [kyrkoherden] dessutom angivit kyrkoherdes titel och pastoratsnamn. Om domkapitlet inte skulle ha möjlighet att pröva frågan om en präst brustit i fullgörandet av sitt ämbete skulle det vara omöjligt att leva upp till de bestämmelser som anges i kyrkolag och kyrkliga kungörelser och som reglerar domkapitlets verksamhetsansvar att ha tillsyn över hur präster efterlever sina avgivna prästvigningslöften.

Samma typ av eftergranskning förekommer i andra sammanhang. Ett exempel gäller radio- och TV-program, där det, med anledning av tryckfrihetsförordningen, finns en särskild nämnd (Granskningsnämnden för radio och TV) för eftergranskning av programinslag.

Domkapitlet som värnar om de grundlagsenliga fri- och rättigheter som tillförsäkras den enskilde enligt regeringsformens och tryckfrihetsförordningens bestämmelser, konstaterar avslutningsvis att mot dessa rättigheter ställs dock det ovan relaterade ansvar domkapitlet har vad gäller tillsynen över att prästerna efterlever avgivna vigningslöften. Domkapitlet finner för sin del att övervägande skäl talar för att en prövning måste ske i ett fall som detta, om inte domkapitlets tillsynsansvar bara skall bli ett slag i luften.

## Rättslig reglering

Varje medborgare är enligt 2 kap. 1 § första stycket 1. regeringsformen (RF) gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, varmed förstås frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. I paragrafens andra stycke sägs att beträffande tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar gäller vad som är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Den yttrandefrihet som avses i 2 kap. 1 § första stycket RF får enligt 12 § begränsas genom lag — eller i vissa fall genom annan författning

— i den utsträckning som medges i 13 §. Enligt 13 § får yttrandefriheten begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten ske endast 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.

## Bedömning

Den anmälan med påstående om att en kyrkoherde gjort sig skyldig till tjänstefel som gjordes till Domkapitlet i Växjö stift avsåg att kyrkoherden i en insändare i en dagstidning framfört vissa åsikter. Kyrkoherden anmodades att yttra sig över anmälan, domkapitlet beslutade att pröva anmälan samt beslutade att överlämna ärendet till biskopen för "pastoral handläggning". Den fråga som mot bakgrund av ovan redovisade regler om yttrandefrihet och tryckfrihet uppställer sig är om domkapitlet hade bort ta upp anmälan till prövning.

Domkapitlet har i remissvaret framhållit bl.a. följande. Domkapitlet har inte ifrågasatt kyrkoherdens yttrandefrihet enligt 2 kap. 1 § RF. Emellertid har domkapitlet hänvisat till att det förutom reglerna i RF och TF för präster gäller särskilda regler. Sålunda lovar präster i ett av prästlöftena vid prästvigningen att följa Svenska kyrkans ordning. Enligt 2 kap. 5 § andra stycket kyrkolagen (1992:300) skall vidare biskopar och domkapitlen ha tillsyn över hur innehavarna av det kyrkliga ämbetet förvaltar detta och efterlever vigningslöftena och i 35 kap. 17 § kyrkolagen finns bestämmelser om disciplinpåföljd för präst som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad som åligger honom i anställningen. Vidare har domkapitlet hänvisat bl.a. till att domkapitlet enligt kyrklig kungörelse (1992:12) har ett ansvar att vaka

över det kyrkliga ämbetet. Som remissvaret får förstås anser domkapitlet att det framför allt mot bakgrund av dessa bestämmelser är domkapitlets skyldighet att pröva fall, där det finns anledning att pröva om en präst bryter mot kyrkans tro och lära.

Som framgått av redogörelsen för i ärendet tillämplig rättslig reglering kan enligt 2 kap. 12 och 13 §§ RF den genom 2 kap. 1 § tillförsäkrade yttrandefriheten i vissa särskilt angivna hänseenden begränsas genom lag och under vissa förutsättningar genom annan författning. En viss begränsning av den yttrandefrihet även präster tillförsäkrats genom regleringen i RF kan i och för sig föreligga genom att en präst är skyldig att bekänna Svenska kyrkans lära och att uppfylla sitt vigningslöfte, eftersom den präst som t.ex. inte uppfyller sitt vigningslöfte, såsom framgår av remissvaret, med stöd av reglerna i kyrkolagen av domkapitlet kan åläggas disciplinpåföljd. Mot bakgrund av att det här aktuella ärendet hos domkapitlet avsåg åsikter som en kyrkoherde hade framfört i en i dagstidning intagen insändare, till följd varav domkapitlets åtgärder i ärendet är att bedöma mot bakgrund av regleringen i TF, finner jag inte anledning att vidare uppehålla mig vid denna aspekt.

När anmälan mot den aktuelle kyrkoherden inkom hade domkapitlet således att bedöma vilka åtgärder anmälan skulle kunna föranleda mot bakgrund av reglerna i TF. Inom tillämpningsområdet för TF får missbruk av yttrandefriheten inte beivras i andra fall eller på annat sätt än som har stöd i TF:s bestämmelser. Härav följer att det inte är tillåtet för en offentlig arbetsgivare, en tillsynsmyndighet eller en disciplinmyndighet att vidta repressalier av något slag mot någon på grund av att han utnyttjat de grundlagsfästa rättigheter som tillerkänts honom genom bestämmelserna i TF. Det är således inte möjligt för ett domkapitel att t.ex. meddela en präst, som författat en insändare, en varning på grund av de åsikter han där gett uttryck för. Det saknar därvid betydelse hur de framförda åsikterna förhåller sig till Svenska kyrkans lära eller vigningslöftena. Mot denna bakgrund borde domkapitlet inte ha tagit upp den mot kyrkoherden på grund av innehållet i hans insändare gjorda anmälan till prövning och än mindre ha beslutat att vidta en åtgärd mot honom, om än åtgärden enbart innebar att ärendet överlämnades till annan myndighet, biskopsämbetet. Jag ställer mig givetvis kritisk till att så ändå skedde.

Mot bakgrund av att biskopen Jan-Arvid Hellström har avlidit avstår jag från att göra några uttalanden med anledning av att han som ordförande i domkapitlet beordrade den föredragande juristen att inhämta yttrande från den anmälde kyrkoherden. Inte heller finns anledning att utreda vilka åtgärder biskopen kan ha vidtagit i biskopsämbetet såsom "pastoral handläggning".

# Kritik mot företrädare för en offentlig arbetsgivare — en kyrklig samfällighet — för att en arbetstagares uttalanden i massmedia lagts till grund för ett ingripande mot denne



(Dnr 834, 901 och 1054-1994)

I ett beslut den 31 januari 1995 anförde *JO Wahlström* bl.a. följande (avsnitt 2 och delar av avsnitt 3 här uteslutna).

## 1 Bakgrund

Enligt uppgifter i massmedia hade musikdirektören Lars Kuhlin av sin arbetsgivare Masthuggs församling i Göteborg vid ett möte den 11 januari 1994 kritiserats för att han talat med massmedia om "bråket i Masthuggskyrkan". Vid mötet ställde personalchefen ultimatum till Lars Kuhlin; om han inte självmant valde att sluta sin tjänst, skulle han förflyttas till kyrkogårdsförvaltningen för att arbeta som orgelspelare vid begravningar. Vidare presenterade arbetsgivaren en lista innehållande 13 kritiska punkter angående Lars Kuhlins sätt att utföra sitt arbete. Under punkten två angavs följande.

2) LK uttalar sig kritiskt i pressen om förhållanden i församlingen, detta har skett dels i Arbetet sommaren 1993, dels i Radio Göteborg i dec. 1993.

## 2 Anmälningar och utredningsåtgärder

(— — —)

## 3 Utredningens resultat

Kyrkorådet i Masthuggs församling lämnade följande redogörelse:

(— — —)

Vid avstämningen den 11 januari 1994, då Lärarförbundet och arbetsgivaren var närvarande och då även Kuhlin personligen var kallad men avstod från att komma, hade arbetsgivaren sammanställt sina synpunkter på provtjänstgöringen. Dessa synpunkter är alltså klart relaterade till just denna provperiod. Arbetsgivaren hade under provperioden upplevt att Kuhlin inte följt instruktionen och att Kuhlin också öppet tagit avstånd från den ömsesidiga överenskommelse som ingåtts om att låta instruktionen gälla och ett konstruktivt samarbete prövas. Det är i detta sammanhang som kritiken mot Kuhlins yttrande i press och radio skall ses. Kuhlin har alltså inte hindrats från eller kritiserats för att ha använt sig av sin meddelarfrihet. Han har kritiserats för att ha givit uttryck för det motsatta mot vad han förbundit sig att följa under vår gemensamma provperiod. Detta hade han fått kritik för även om han inte gått till press eller radio utan bara yttrat sig i andra sammanhang. Har man t.ex. förbundit sig att i konstruktiv anda försöka arbeta med musikgudstjänster, måste det upplevas som ett upphävande av denna överenskommelse om man går ut och säger att man inte tycker om musikgudstjänster och att de utgör en "pytt-i-panna av musik och gudstjänst". Att också under samma provperiod offentligt säga att "arbetsgivaren vill bli av med en", när arbetsgivaren tillsammans med Kuhlins fackliga företrädare i tre års tid försökt

komma fram till ett möjligt sätt att samarbeta, är också från arbetsgivarens sida att uppleva som bombanfall under vapenvila. Poängen med provperioden var alltså att försöka stärka förtroendet och få arbetet att fungera. Att då, både i början och slutet av perioden, ge uttryck för att man egentligen inte alls vill följa ingången överenskommelse, tjänar bara till att försvaga förtroendet och få arbetsgivaren att misströsta om att ett samarbete är möjligt. Även Kuhlins egna fackliga företrädare upprördes faktiskt också över Kuhlins agerande, vid den gemensamma utvärderingen av provperioden.

(– – –)

Sammanfattningsvis vill vi alltså betona

1) att församlingen under många år arbetat med alla till buds stående medel vad gäller samtal och förhandlingar för att få Kuhlin att arbeta enligt församlingens behov av kyrkomusikalisk verksamhet samt

2) att vi aldrig försökt hindra Lars Kuhlin i hans meddelarfrihet utan att han enbart klandrats för att inte handla enligt det ömsesidigt ingångna avtalet om att under en provperiod försöka anpassa sig till den instruktion som gäller för hans tjänst och att försöka samarbeta med arbetsgivaren vad gäller den kyrkomusikaliska verksamheten.

I ett särskilt yttrande framhöll två av kyrkorådets medlemmar bl.a. att punkten 2 fått en formulering som möjligen skulle kunna missförstås.

Personalnämnden i Göteborgs kyrkliga samfällighet anförde i yttrande följande:

Personalnämnden hänvisar till Masthuggs kyrkoråds redogörelse i vad avser händelseförloppet.

När det gäller den rättsliga bedömningen av kyrkorådets och personalchefens agerande i ärendet är personalnämnden numera uppmärksamgjord på att företrädare för arbetsgivaren kan ha uppträtt på ett sätt som kan föranleda kritik mot bakgrund av de regler som gäller om offentliganställdas meddelarfrihet och yttrandefrihet. Nämnden har därför informerat personalchefen och övriga tjänstemän inom nämndens arbetsområde om innebörden i gällande rätt på detta område.

Personalchefen har inför nämnden förklarat att han tidigare inte varit helt medveten om de särskilda regler som gäller inom offentlig förvaltning när det gäller anställdas yttrande- och meddelarfrihet och att han numera inser att hans handlande kunnat uppfattas såsom oförenligt med regelverket.

Kyrkonämnden i Göteborgs kyrkliga samfällighet anförde i yttrande följande:

När det gäller det faktiska händelseförloppet vill kyrkonämnden hänvisa till kyrkorådets redogörelse.

Kyrkonämnden inser att det beskrivna händelseförloppet kan ge anledning till olika bedömningar i frågan om Kuhlin utsatts för åtgärder som kan uppfattas som otillåtna inskränkningar i hans yttrande- och meddelarfrihet.

Kyrkonämnden är medveten om att det enligt tryckfrihetsförordningen står envar fritt att med vissa begränsade undantag meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift t.ex. till en tidningsredaktion och att motsvarande rätt gäller meddelanden till etermedia. Ingen får normalt dömas för att han utnyttjar sig av sin meddelarfrihet eller yttrandefrihet, om det inte rör

sig om exempelvis brott mot en kvalificerad sekretessbestämmelse. Någon sådan undantagsbestämmelse är inte tillämplig i det aktuella fallet.

Kyrkonämnden är vidare medveten om att den offentliganställde, som inom av lagen tillåtna ramar utnyttjar sin meddelar- och yttrandefrihet, inte heller på annat sätt får drabbas av någon påföljd från den offentlige arbetsgivarens sida därför att han utnyttjat sina rättigheter. Inte heller får den offentliganställde utsättas för någon negativ konsekvens, som har samband med hans yttranden, eller kritik för det sätt på vilket han utnyttjat sina rättigheter.

För att förebygga framtida händelser, som kan ge anledning till kritik, överlämnar kyrkonämnden kopior av detta yttrande till personalnämnden och Kyrkorådet i Masthuggs församling för beaktande.

## 4 Rättslig reglering

### *4.1 Yttrande- och meddelarfrihet*

Varje medborgare är enligt 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) 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 § vari stadgas att så får ske 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 endast 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 genom 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.

I yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) ges motsvarande bestämmelser vad avser yttrandefrihet i radioprogram och frihet att lämna uppgifter för offentliggörande i radioprogram. Bestämmelserna i 9 kap. TF gäller också i fråga om radioprogram (7 kap. 1 § YGL).

### *4.2 Anställningsfrågor*

Huvuddelen av Svenska kyrkans personal är kyrkokommunalt anställd. De är anställda av pastorat och andra samfälligheter och deras anställningar regleras på samma sätt som för de anställda i landets kommuner. Den prästerliga personalen är också anställda i kyrkokommunen, men med vad som brukar kallas statligt reglerade anställningar. Detsamma gäller även ett fåtal kyrkomusiker med äldre, kvardröjande anställningsvillkor. Prästernas och dessa kyrkomusikers arbetsgivare är kyrkokommunen, men arbetsgivaren företräds i vissa sammanhang av statliga myndigheter.

Göteborgs kyrkliga samfällighet är en total flerpastoratssamfällighet och sköter således enligt 11 kap. 4 § kyrkolagen (1992:300) samtliga de ekonomiska angelägenheter som anges i 11 kap. 1 § andra stycket samma lag, bl.a. frågor om avlöningsförmåner för arbetstagare hos församlingen. Präster, kyrkomusiker och annan personal som tjänstgör i de församlingar som ingår i samfälligheten har således samfälligheten som arbetsgivare.

I personalstadga för Göteborgs kyrkliga samfällighet (PST-F 94) har till respektive myndighet "på vars lönestat anställning redovisas eller eljest i vars verksamhet arbetstagare anställts" delegerats att besluta i vissa frågor rörande de anställda. Enligt bestämmelserna i stadgan är Kyrkorådet i Masthuggs församling behörigt att — efter samråd med samfällighetens personalnämnd — besluta om uppsägning eller avsked av en kyrkomusiker som tjänstgör i församlingen.

## 5 Bedömning

För tvister mellan arbetsgivare och arbetstagare tillämpas lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. JO prövar normalt inte sådana frågor. Jag har i detta fall funnit anledning frångå denna princip endast såvitt avser frågan om Göteborgs kyrkliga samfällighet — genom företrädare för kyrkorådet och personalnämnden — utsatt Lars Kuhlin för åtgärder som kan uppfattas som otillåtna inskränkningar i hans yttrande- och meddelarfrihet. Vad som i övrigt anförts i anmälningarna och övriga skrivelser föranleder inte heller något uttalande från min sida.

Lars Kuhlin har enligt en tidningsartikel och i ett radioprogram uttalat sig kritiskt om vissa förhållanden i Masthuggs församling. Han har härvid använt sig av sin grundlagsfästa yttrande- och meddelarfrihet. De regler som föreskriver inskränkningar i meddelarfriheten är inte tillämpliga i detta fall.

Kyrkorådet har i sin redogörelse sammanfattningsvis framhållit att det aldrig förekommit något försök att hindra Lars Kuhlin i hans meddelarfrihet. Han har klandrats endast på andra grunder. Den fråga

som anmälarna har väckt är emellertid inte huruvida Lars Kuhlins arbetsgivare försökt hindra Lars Kuhlin att uttala sig i massmedia utan fastmera huruvida arbetsgivaren grundlagsstridigt vidtagit åtgärder mot honom på grund av vad han redan uttalat. Det är således denna fråga som är föremål för min bedömning här.

Av de ovan berörda reglerna i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen följer att det inte är tillåtet för en offentlig arbetsgivare att vidta någon form av repressalier på grund av att en offentliganställd har utnyttjat sin grundlagsfästa yttrandefrihet eller meddelarfrihet. Lars Kuhlins arbetsgivare har som en punkt i en lista innehållande kritiska synpunkter avseende hans sätt att utföra sitt arbete tagit upp att han uttalat sig kritiskt i massmedia vid två tillfällen. Listan var uppenbarligen avsedd att utgöra grund för att antingen försöka förmå Lars Kuhlin att sluta sin tjänst eller att omplacera honom till andra arbetsuppgifter. Vad som sålunda förekommit kan inte bedömas ha annan innebörd än att de som vid mötet med Lärarförbundet den 11 januari 1994 företrädde kyrkorådet och personalnämnden kritiserade Lars Kuhlin för att han utnyttjat sin yttrande- och meddelarfrihet samt att de även lade detta förhållande till grund för att vidta åtgärder mot honom i hans anställning. Jag ställer mig självfallet starkt kritisk till vad som förekommit. Det förhållandet att arbetsgivarföreträdarna ansåg sig ha även andra grunder för sitt handlande kan inte mildra min kritik.

Enligt personalnämndens yttrande har personalchefen hos nämnden inte varit medveten om de regler som gäller offentliganställdas yttrande- och meddelarfrihet, ett förhållande som i sig framstår som mycket anmärkningsvärt. Såväl personalnämnden som kyrkonämnden har emellertid nu, enligt vad som upplysts i deras yttranden, vidtagit vissa åtgärder för att vad som skett skall undvikas i framtiden. Mot bakgrund härav och då jag utgår från att kyrkonämnden kommer att se till att innehållet i gällande rätt görs känt för samtliga arbetsgivarföreträdare inom Göteborgs kyrkliga samfällighet avslutar jag ärendena här med den kritik jag uttalat.

## Kritik mot chefskronofogde för dröjsmål med handläggningen av en begäran om utbekommande av allmänna handlingar

(Dnr 121-1994)

I en anmälan till JO klagade M.W. på Kronofogdemyndigheten i Norrbottens län, tillsynsmyndigheten i konkurser, för dess handläggning av en av honom framställd begäran om att få del av allmänna handlingar. Han anförde bl.a. följande. I mitten av december 1993 begärde han per telefon att kronofogdemyndigheten till honom, på den tidning där han arbetar, skulle skicka handlingar angående en konkurs. Handlingarna fick han påföljande dag. Av materialet, närmare bestämt en den 7 december 1993 daterad skrivelse från en revisor, framgick att även konkursförvaltarens utredning hade skickats till kronofogdemyndigheten. Vid ett telefonsamtal omkring den 15 december 1993 med chefskronofogden Lars Renberg begärde han att få även denna handling. Lars Renberg uppgav först att handlingen skickats vidare till konkursförvaltaren, men ändrade sig och angav i stället att handlingen var belagd med sekretess, dock utan att ange de grunder och lagrum på vilka beslutet fattats. M.W. begärde att få ett skriftligt beslut med besvärshänvisning och fick besked om att ett sådant beslut skulle sändas till honom. När han en vecka senare, den 21 december 1993, ännu inte fått något beslut upprepade han sin begäran skriftligen. Han hade då också via en advokat som talat med Lars Renberg fått veta att denne inte hade för avsikt att behandla hans begäran förrän den framställts skriftligen. Den 10 januari 1994 skickade han på nytt en begäran om att få ta del av handlingarna. Enligt hans uppfattning är det, oavsett antalet helgdagar, inte acceptabelt att ett beslut om utlämnande skall dröja nästan en månad. Han finner det också anmärkningsvärt att hans första begäran över huvud taget inte behandlades.

Efter remiss till kronofogdemyndigheten har chefskronofogden Lars Renberg i yttrande anfört bl.a. följande.

Som ansvarig chef för tillsynsmyndigheten (TSM) och tillika handläggare av ärendet får jag anföra följande.

Klaganden har hos Kammarrätten anfört besvär över TSM:s beslut att med stöd av 8 kap 19 § sekretesslagen sekretessbelägga vissa handlingar och en konkursutredning i Furunäset Revision AB:s i Piteå konkurs.

TSM uppfattar klagandens skrivelse till JO begränsad till en kritik av den tid jag tagit på mig att utge avslagsbeslutet med tillhörande besvärshänvisning. Jag begränsar därför mitt yttrande till att omfatta denna begränsade del av handläggningen.

Klaganden påstår att han i "mitten av december" begärde vissa handlingar av mig, vilka han fick påföljande dag. Påståendet om tidpunkten är felaktig.

Redan den 23 november 1993 skickade B.C. en sammanställning om 12 sidor jämte bilagor till TSM, där han förklarade sin del av överlåtelsen. Klaganden beställde dessa någon av dagarna kring månadsskiftet november/december och om jag inte har helt fel skickades dessa till klaganden den 2 december 1993. Klaganden fick då samtliga handlingar B.C. översänt till TSM.

Att konkursutredningen skulle ha funnits hos TSM redan då faller på sin orimlighet, eftersom denna skrivelse dagtecknats av B.C. först den 7 december och inkommit till TSM den 9 december 1993.

Klaganden uppger vidare, att han "omkring den 15 december 1993" per telefon av mig begärde den åberopade konkursutredningen. Även tidpunkten för detta samtal är felaktig.

Den 15 december 1993 var jag enligt resedagboken på tjänsteresa och var överhuvudtaget inte tillgänglig på tjänstestället. Av mina anteckningar var det troligast fredagen den 17 december 1993 på eftermiddagen telefonsamtalet ägde rum.

Det är helt riktigt att jag vid detta tillfälle talade om för klaganden att jag inte kunde lämna ut utredningen av sekretesskäl och att jag för övrigt överlämnat utredningen till konkursförvaltaren för komplettering med den fördjupade utredning av händelserna i anslutning till konkursen jag och konkursförvaltaren varit överens om. Jag har väl inte bandat samtalet men kan erinra mig att klaganden i allmänna ordalag upplyste mig om att jag inte hade rätt att sekretessbelägga utredningen och att han skulle överklaga mitt beslut.

Mindre än tio minuter efter avslutat samtal ringde advokaten Ulf Nordekvist, Advokatfirman Lundberg & Åkerlund, Luleå, upp mig och frågade på vilka grunder jag vägrade lämna ut konkursutredningen till klaganden. Nordekvist, som är B.C:s juridiska ombud i konkursmålet, verkade uppenbart angelägen om att utredningen skulle utlämnas till klaganden och därmed också offentliggöras. Om Nordekvist gjorde detta i sin egenskap av ombud för B.C. eller som biträde åt klaganden känner jag inte till och detta var för övrigt helt ointressant för mig. Nordekvist fick även upplysningen av mig att jag gärna stod till tjänst med såväl avslagsbeslut som besvärshänvisning om klaganden uttryckligen begärde detta. Skälet till detta var att klaganden vid sitt telefonsamtal med mig inte ens upplyst mig om huruvida han själv eller genom ombud avsåg att hämta beslutet eller än mindre om under vilken adress beslutet skulle tillställas honom.

Under den påföljande julveckan var jag på tjänsteresa hela måndagen, satt i sammanträde under tisdagen och hade semester under onsdagen. Dagen före julaftonen, fyra timmars arbetsdag, hade jag inga möjligheter att ägna mig åt frågan. Mellandagarna 27—30 var det min avsikt att ta ut återstående tre tvingande semesterdagar. Jag var dock tvungen att vara i tjänst vissa tider med bl a en tjänsteresa till Kalix under onsdagen den 29. Även byrådirektören på enheten var ledig i anslutning till julhelgen och dagarna 27—28 december.

Den 29 december 1993 fick jag in en skriftlig framställning från klaganden om avslagsbeslut med besvärshänvisning, även nu utan uppgivande av adressuppgifter. Framställningen hade inkomststämplats hos TSM 23 december 1993 men kom mig tillhanda först den 29 bl.a. på grund av byrådirektörens ledighet, som tyvärr medförde att postbehandling inte ägde rum.

Samma dag, den 29 december 1993, utfärdade jag ett skriftligt avslagsbeslut med besvärshänvisning. I avsaknad av adressuppgift försåg

jag beslutet med följande anteckning: "I brist på närmare adressuppgift kvarligger beslutet i tillsynsakten och är klart för avhämtning eller expediering så snart erforderliga adressuppgifter erhållits."

Från den 30 december 1993 till den 7 januari 1994 var jag sjuk i influensa och deltog i arbetet endast sistnämnda dag (klämdag) ett par timmar för bl a genomgång av posten.

Den 11 januari 1994 kom så ytterligare en skrivelse från klaganden, denna gång även med angivande av adressuppgifter. Beslutet med besvärshänvisning och förklaring till dröjsmålet sändes till klaganden samma dag (— — —).

Jag kan bara beklaga, att jag efter drygt 48 år i statens tjänst med endast nio sjukdagar under alla dessa år, råkar ut för sjukdom som medfört så allvarliga olägenheter för klaganden. Trots allt ställer jag mig frågan om en snabbare handläggning av beslutet från min sida medfört snabbare handläggning hos besvärsmyndigheten, då jag under alla förhållanden var förhindrad vidarebefordra besvären före den 10 januari 1994.

Jag vill här anmärka, att det då och då förekommer att någon vill ha kopior av handlingar hos TSM. Är sådan allmän handling offentlig lämnas eller expedieras den genast. Jag anser mig inte ens ha rätt att fråga efter anledningen till en begäran och än mindre registrera namn och adress på den som begärt och erhållit handlingen. Sändes handlingen per fax eller i postförsändelse sker således ingen registrering av adress- eller namnuppgifter. Förfarandet är lika oavsett den som begär handlingen är journalist eller enskild person.

Slutligen vill jag framhålla, att jag under alla mina år haft ett utomordentligt gott samarbete med massmedia och att länets seriöst arbetande journalister alltid fått de uppgifter de varit i behov av i sin journalistiska verksamhet.

M.W. kommenterade remissvaret. Han vidhöll därvid att hans första begäran gjordes efter den 7 december 1993 eftersom det i det material han erhöll fanns den från en revisor insända skrivelsen daterad nämnda dag. Han vidhöll även att han vid telefonsamtalet omkring den 15 december uttryckligen begärt ett skriftligt beslut. Vidare anförde han att Lars Renberg genom ett telefonsamtal eller genom att leta i telefonkatalogen kunnat få fram adressen, vilken för övrigt står angiven på tidningens kuvert, och att en anteckning om att adressuppgift saknas inte medför att ärendet handlagts i enlighet med förvaltningslagens regler om serviceskyldighet.

I det den 30 november 1994 meddelade beslutet anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

Inledningsvis vill jag framhålla att min granskning av ärendet endast omfattar kronofogdemyndighetens formella handläggning av framställningarna om att få ta del av de aktuella handlingarna. Beslutet att inte lämna ut handlingarna har varit föremål för prövning i kammarrätten och JO brukar inte uttala sig i sakfrågor som det ankommer på domstol att pröva.

Frågor om utlämnande av allmänna handlingar regleras i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). 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 av den. 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. Denna bestämmelse möjliggör exempelvis telefonbeställningar av avskrifter och kopior. Myndigheten får inte ställa något krav på att en framställning om att få ut handlingar skall göras skriftligen.

Av utredningen framgår att det råder delade meningar om när den första framställningen gjordes och om denna resulterade i att samtliga hos kronofogdemyndigheten vid denna tidpunkt tillgängliga handlingar lämnades ut. Det är inte troligt att ytterligare utredning skulle ge någon klarhet i hur det förhållit sig. Jag finner därför inte anledning att närmare kommentera denna del av kronofogdemyndighetens handläggning.

Vidare står i viss mån uppgift mot uppgift angående innehållet i det telefonsamtal som ägt rum omkring den 15 december 1993. Klart är dock att Lars Renberg gav M.W. ett besked som måste uppfattas som ett muntligt beslut om att de begärda handlingarna inte lämnades ut.

Frågan om utlämnande av allmän handling prövas enligt 2 kap. 14 § TF av den myndighet som förvarar handlingen. Enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) är det i första hand den befattningshavare som har ansvaret för vården av handlingen som skall pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild. I tveksamma fall skall denne hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Vägrar han att lämna ut handlingen eller lämnar han ut den med förbehåll, skall han på sökandens begäran hänskjuta frågan till myndigheten. Sökanden skall underrättas om att han kan begära frågans hänskjutande till myndigheten och att ett beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas. Enligt 15 kap. 7 § samma lag får beslut varigenom en myndighet har avslagit en enskilds begäran att få ta del av handling överklagas av sökanden.

Regleringen innebär att en sökande, som inte får ut den handling han begär, har rätt att av myndigheten få ett beslut som går att överklaga. Ett sådant beslut måste vara skriftligt och motiverat. Det skall vara försett med en hänvisning om hur man överklagar beslutet.

Lars Renberg borde alltså ha upplyst M.W. om att denne hade rätt att få ett överklagbart beslut från myndigheten. Om ett sådant beslut begärts hade det ålegat myndigheten att efterfråga till vilken adress beslutet skulle expedieras. Jag finner det anmärkningsvärt att sådana upplysningar, enligt vad som framgår av remissvaret, lämnats till den advokat som förhörde sig om beslutet, men inte till M.W.

Beträffande den fortsatta handläggningen av M.W:s begäran finns det anledning att påpeka att en begäran om att få del av en allmän handling skall handläggas skyndsamt. Detta innebär till exempel att en myndighet bör utforma sina rutiner så att en viss tjänstemans bortovaro inte fördröjer myndighetens ställningstagande i en utlämnandefråga. Det är alltså inte godtagbart att postbehandling uteblir på grund av en tjänstemans ledighet. Vidare anser jag det lämpligt att myndigheten, i enlighet med den serviceskyldighet som åligger den enligt 4 § förvalt-

ningslagen (1986:223), gör i vart fall vissa efterforskningar angående exempelvis sökandens adress för att så snabbt som möjligt kunna expediera beslutet.

Sammanfattningsvis är jag i flera avseenden kritisk mot kronofogdemyndighetens handläggning av ärendet. Jag förutsätter att berörd personal informeras om gällande regler och om innehållet i detta beslut. Förutom det ovan sagda föranleder anmälan dock ingen ytterligare åtgärd från min sida.

## Kronofogdemyndighet har underlåtit att meddela beslut i ärende om utlämnande av allmän handling

(Dnr 3909-1993)

I en anmälan till JO begärde T.L. en granskning av hur Kronofogdemyndigheten i Älvsborgs län, kronokontoret i Borås, handlagt en av honom framställd begäran att få ut en allmän handling. Han anförde att han i stället för ett formellt beslut från myndigheten fick ett "kram och puss-brev" från chefen för kronokontoret i Borås.

T.L. fogade till anmälan kopior av den brevväxling som han har haft med kronofogdemyndigheten. Av dessa handlingar framgick följande. T.L. angav i sin skriftliga begäran om kopia av handlingen att han, för det fall myndigheten inte ansåg sig kunna lämna ut handlingen eller hävdade att handlingen inte fanns hos myndigheten, ville ha ett skriftligt beslut om detta fattat av myndigheten med motivering. Svarsbrevet från kronofogden Susanna Jaensson innehöll ett besked om att handlingen inte fanns kvar på myndigheten samt ett "PS" vari angavs att "Vill du ha ett myndighetssvar, återkom!". En av T.L. ingiven påminnelse om begäran om utfående av handlingen, vari bl.a. begäran om myndighetsbeslut understrukits, besvarades av Susanna Jaensson på så sätt att hon på nytt översände sitt tidigare avgivna svar. Med anledning av svarsbrevet från kronokontoret i Borås skrev T.L. till chefen för Kronofogdemyndigheten i Älvsborgs län. I brev den 13 oktober 1993 upplyste länskronodirektören Sören Robertsson om att den aktuella handlingen inte fanns hos myndigheten samt lämnade en förklaring till och ursäkt för utformningen av svarsbrevet från kronokontoret i Borås. T.L. överklagade till kammarrätten det svar han fått i ovan angivna brev från länskronodirektören.

Med anledning härav har från Kammarrätten i Göteborg inhämtats dom, meddelad den 12 november 1993. Av denna framgår att kammarrätten ansett brevet innefatta ett överklagbart avslagsbeslut men att det saknats anledning att ifrågasätta kronofogdemyndighetens uppgifter att den handling som T.L. begär att få utlämnad inte förvaras hos myndigheten och att hans överklagande avslagits.

Yttrande över anmälan inhämtades därefter från kronofogdemyndigheten. I ett i remissvaret åberopat yttrande från kontorschefen vid kronokontoret i Borås, kronofogden Susanna Jaensson, anfördes bl.a. följande.

Jag har i egenskap av kontorschef fått ta del av åberopad handling i anslutning till att handlingen föredrogs av en konsult för all personal. Konsulten/konsulterna tog med sig allt material när de lämnade kontoret, jag har inget minne av att jag hade eget exemplar av handlingen att följa föredragningen med.

Handlingen har inte ingivits till kontoret och således finns den ej heller diarieförd. Konsulternas föredragning är inget ärende som handlagts vid kontoret.

T.L:s begäran besvarades utan dröjsmål per fax. Den 8 oktober skrev jag ett personligt brev till honom. Att brevet utformades på sätt det gjordes föll sig naturligt, eftersom han tidigare visat sig intresserad av vad som förevarit vid myndigheten och han har dessutom nära kontakter med vissa befattningshavare vid myndigheten. I mitt brev uppmanade jag honom särskilt meddela mig om han önskade ett myndighetssvar. Först den 12 oktober meddelade han sig genom en faxad påminnelse om sin begäran. Eftersom jag den 8 oktober inte sänt faxet tillsammans med något försättsblad adresserat till honom, uppfattade jag hans påminnelse som att han inte erhållit mitt första fax (eftersom han inte besvarade min fråga eller ens antydde att han erhållit ett svar han inte är nöjd med) varför jag sände det i repris denna gång med försättsblad för att han säkert skulle få meddelandet.

I myndighetens yttrande anförde dåvarande länskronodirektören Sören Robertsson bl.a. följande.

Journalisten T.L. vid Sveriges Radio i Göteborg har begärt att få en kopia av en handling som han påstår kom in till Kronofogdemyndigheten (KFM) i december 1992 och som skulle ha upprättats av konsulten M.M., Stockholm.

Jag har i ett brev till T.L. den 13 oktober och i mitt yttrande i ett besvärsmål till Kammarrätten i Göteborg den 19 oktober i år förklarat att den efterfrågade handlingen inte finns hos KFM och såvitt jag har kunnat finna heller aldrig har getts in till KFM. Både brevet och yttrandet finns redan i JO-ärendet. Jag har inget att tilllägga utöver vad jag har anfört i dessa handlingar.

Kammarrätten i Göteborg har i dom den 12 november 1993 prövat KFM:s handläggning och avslagit T.L:s överklagande. Domen har vunnit laga kraft. T.L:s begäran är alltså rättskraftigt avgjord av domstol.

T.L. har kommenterat remissvaret och yttrandet, varvid han bl.a. hävdat att han från konsulten fått uppgift om att denne överlämnat handlingar till Susanna Jaensson några dagar före den aktuella föredragningen.

I sitt den 28 september 1994 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

Inledningsvis kan konstateras att det inte kan anses utrett om och i så fall på vilket sätt de aktuella handlingarna lämnats till myndigheten. Jag avstår därför från att uttala mig i frågan om handlingarna kan anses ha kommit in till myndigheten på sådant sätt att registreringsskyldighet enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) förelegat.

Jag tar inte heller ställning till myndighetens ställningstagande i själva utlämnandefrågan. Detta beror på att frågan varit föremål för prövning i kammarrätten. Med hänsyn till domstolarnas grundlagsskyddade självständighet är JO särskilt återhållsam med uttalanden i sakfrågor som varit föremål för prövning i domstol.

Det är däremot JO:s uppgift att granska myndigheternas formella handläggning av ärenden. Mot bakgrund härav vill jag anföra följande. Begär någon att hos en myndighet få ta del av eller få kopia på allmänna handlingar, skall denna framställning handläggas enligt regler i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen. Av intresse i nu aktuellt fall är i första hand regleringen i 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen, där det framgår följande.

Svarar viss befattningshavare vid myndighet enligt arbetsordning eller särskilt beslut för vården av en handling, ankommer det på honom att i första hand pröva fråga 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 eller lämnar han ut handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, 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. Regeln innebär att en sökande, som inte får ut den handling han begär, har rätt att av myndigheten få ett beslut som går att överklaga. Ett sådant beslut måste vara skriftligt och motiverat. Det skall vara försett med en besvärshänvisning, alltså en underrättelse om vad den som vill överklaga beslutet har att iaktta.

Ett sådant beslut har den sökande rätt till, oavsett vad skälet till att han inte får ut handlingen än må vara. Även om det skulle vara så, att en efterfrågad handling helt enkelt inte finns hos myndigheten, har sökanden rätt till ett avslagsbeslut där denna motivering framgår.

Av T.L:s skriftliga begäran om kopia av den aktuella handlingen framgår att han begärt att, för det fall myndigheten inte lämnar ut handlingen eller hävdar att den inte finns hos myndigheten, få just ett sådant beslut.

Kronofogdemyndigheten har genom sin handläggning av T.L:s begäran åsidosatt den ovan nämnda regel som gäller för behandlingen av sådana framställningar. Detta framgår såväl av det svar som T.L. erhöll från kronofogden Susanna Jaensson som av det svar som lämnades av länskronodirektören Sören Robertsson. Myndigheten borde ha meddelat ett formellt avslagsbeslut och för underlåtenheten att göra detta kan myndigheten inte undgå kritik. Jag finner dock inte skäl att gå vidare i saken, men jag förutsätter att berörd personal informeras om gällande regler och om innehållet i detta beslut, så att förfarandet inte upprepas.

## Skattemyndighet har inte lämnat ut utskrift av allmänna handlingar (upptagning för automatisk databehandling)

(Dnr 715-1994)

I en anmälan till JO klagade C.H. — som är lärare — på att Skattemyndigheten i Malmöhus län, lokala skattekontoret i Helsingborg, vid tre tillfällen vägrat att lämna ut utskrift av allmän handling.

Han uppgav bl.a. följande. Vid de två första tillfällena besökte några av hans elever skattekontoret, varvid de fick använda en terminal avsedd för allmänheten. Eleverna begärde även att få en utskrift, varvid de kände till att de kanske skulle få betala en expeditionsavgift. En tjänsteman påstod dock att det inte gick att få en utskrift. När C.H. själv senare besökte skattekontoret och begärde en utskrift av en offentlig handling fick han till svar: "Vi lämnar inga utskrifter på uppgifterna. Du får skriva av det."

Klagomålen remitterades till Skattemyndigheten i Malmöhus län för yttrande.

I sitt svar anförde skattemyndigheten följande:

Synpunkter och förklaringar till vad som förevarit har inhämtats från det lokala skattekontoret i Helsingborg varvid följande framkommit.

Vid skattekontoret är allmänhetens terminal placerad i anslutning till kansliet. Ansvarig för och behjälplig vid dess användande är M.H. Terminalen utnyttjas någon gång per vecka. Användare är främst representanter för de lokala dagstidningarna, inkassoföretag samt privatpersoner. Frågan om utskrift av terminalbild har inte aktualiserats vid något tidigare tillfälle enligt M.H.

Skattemyndigheten uppfattar de regler som kan vara aktuella enligt följande:

Allmän handling som är offentlig skall enligt 2 kap. 12 § 1 st tryckfrihetsförordningen (TF) tillhandahållas av myndigheten utan avgift.

Enligt 15 kap. 10 § sekretesslagen skall myndigheten tillhandahålla erforderlig teknisk utrustning så att det är möjligt att ta del av uppgift på ADB-media.

Enligt 2 kap. 13 § 1 st TF har den som så önskar rätt att mot viss i expeditionskungörelsen[1] angiven avgift få avskrift/utskrift eller kopia av handlingen.

Beträffande hur långt tillhandahållandet utan avgift sträcker sig enligt TF gör skattemyndigheten den bedömningen att avgiftsfriheten vad avser upptagning på ADB-media varar till och med att den enskilde fått tillgång till uppgifterna, dvs. då uppgifterna ifråga visas på en dataskärm.

Däremot äger den enskilde i enlighet med expeditionskungörelsen rätt att mot avgift få utskrift av handlingen. M.H. har inte upplyst om denna möjlighet.

Skattemyndigheten anser sammanfattningsvis att det lokala skattekontoret i Helsingborg inte varit skyldigt att lämna ut utskrifterna utan avgift men att elever och lärare skulle ha upplysts om möjligheten att få ut dem mot särskild avgift.

[1] Numera avgiftsförordningen (1992:191), här anmärkt.

I sitt beslut den 4 januari 1995 anförde *JO Pennlöv* följande.

Regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Enligt dessa avses med handling en framställning i skrift eller bild. Även en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel betraktas som en handling. För att en handling skall anses som allmän krävs att den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

Beträffande frågan om huruvida upptagningar av nämnda slag skall anses förvarade hos en myndighet har det viss betydelse hur myndigheten faktiskt disponerar över möjligheten att överföra upptagningen till läsbar form. För sådana upptagningar som ingår i personregister gäller dessutom i vissa fall krav på myndighetens rättsliga befogenhet att överföra den i läsbar form för att den skall anses förvarad hos myndigheten.

En allmän handling, som får lämnas ut, skall på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del därav så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Beträffande upptagningar för automatisk databehandling finns särskilda bestämmelser i 15 kap. sekretesslagen (1980:100) bl.a. såvitt avser den enskildes möjlighet att i vissa fall själv få använda s.k. presentationsterminal. 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. Myndigheten är dock ej skyldig att lämna ut upptagning för automatisk databehandling i annan form än utskrift.

Av C.H:s anmälan framgår inte vilket slags upptagningar som han och skoleleverna önskade att få utskrifter av. Såvitt kan bedömas av de muntliga upplysningar som inhämtats från skattemyndigheten har det dock rört sig om utdrag från sådant taxeringsuppgiftsregister som skattemyndigheten skall föra enligt 16 § taxeringsförordningen (1990:1236). Detta register innehåller uppgifter om bl.a. beskattningsbeslut. Enligt 9 kap. 1 § tredje stycket sekretesslagen gäller inte sekretess för beslut varigenom skatt bestäms eller underlag för fastställande av skatt fastställs, utom i vissa närmare angivna fall. Såvitt framgår har skattemyndigheten tillmötesgått C.H:s och hans elevers begäran att på stället få ta del av uppgifterna i detta register genom att de fått använda myndighetens presentationsterminaler. Myndigheten borde dock även på deras begäran ha lämnat ut upptagning som utskrift. Därvid får myndigheten enligt 26 § taxeringsförordningen ta ut avgift, vars storlek bestäms i 20—24 §§ avgiftsförordningen (1992:191).

Med hänsyn till det anförda och då vad som förevarit i övrigt inte föranleder någon ytterligare JO:s åtgärd, avslutas ärendet med dessa besked.

# Kritik mot Finansinspektionen för att handlingar förstörts under pågående prövning av fråga om utlämnande



(Dnr 1330-1994)

I en anmälan riktad mot tjänstemännen Håkan Wunderman, Lars-Olof Thörn och Jan Gustavson vid Finansinspektionen anförde Anders Fallenius och Rikard Björk i korthet följande. I samband med en begäran att få ut handlingar i två ärenden hade tjänstemännen "rensat" akterna. Material som tillhörde akterna hade plockats bort. Detta hade enligt anmälarna gjorts för att undanhålla sanningen om grova missförhållanden i Sparbanken Sverige.

Klagomålen remitterades till Finansinspektionen för yttrande.

Av skriftliga yttranden från Lars-Olof Thörn, Håkan Wunderman och Jan Gustavson som fogats till inspektionens remissvar framgår bl.a. följande: Anders Fallenius och Rikard Björk inkom den 8 mars 1994 med en begäran om att få ta del av material i akten dnr 319-5878/93. De hade tidigare tagit del av vissa handlingar i ärendet och önskade nu se ytterligare material som bl.a. anteckningar och promemorior. För sekretessprövningen framtogs därför den ärendeakt som hade omhändertagits för arkivering. En del av akten bestod av en diarieförd pärm med handlingar från Sparbanken Sverige. Denna förvarades i ett låst utrymme på Lars-Olof Thörns tjänsterum. Pärmen hade han övertagit från Jan Gustavson, vilken lämnat inspektionen i februari. Hos inspektionen förvarades också en mapp som innehöll handlingar som Jan Gustavson erhållit vid en platsundersökning av dåvarande Sparbankernas Bank. Denna mapp hade Jan Gustavson förvarat separat hos inspektionen och handlingarna var således inte registrerade. Vid sekretessprövningen gick Lars-Olof Thörn och Håkan Wunderman igenom handlingarna i akten inklusive pärmen. Även handlingarna i mappen granskades, varvid de fann att kopior av handlingar i denna borde tillföras akten. Dessa registrerades i diariet och sekretessprövades. I mappen befintliga minnesanteckningar befanns vara sådana handlingar som inte tillfört ärendet sakuppgift, varför de "tuggades".

Finansinspektionen — generaldirektören Claes Norgren — anförde för egen del följande (åberopade bilagor är här utelämnade, en sammanfattning har dock intagits ovan):

Finansinspektionen har inhämtat skriftliga yttranden från de båda tjänstemän, Lars-Olof Thörn och Håkan Wunderman, som nu är anställda vid inspektionen. Deras yttranden bifogas. Jan Gustavson, som inte längre är anställd vid inspektionen, har av inspektionen beretts tillfälle att yttra sig i ärendet. Han har inkommit med ett yttrande 1994-05-12 som bifogas.

Av Thörns och Wundermans redogörelser framgår att en del av akten i ärendet var överlämnad till arkivarien och arkiverad när sekretessprövningen skulle göras. En del av akten, bestående av en pärm med handlingar från Sparbanken Sverige och en mapp med fotokopior och minnesanteckningar, förvarades t.v. i ett låst plåtskåp på Thörns tjänsterum. Den gallring av handlingar som skett i samband

med arkiveringen har gjorts av Jan Gustavson. Inspektionen har i efterhand ingen möjlighet att avgöra vilka minnesanteckningar eller ev. andra ej diarieförda handlingar denna obligatoriska gallring före arkiveringen kan ha omfattat.

Av Jan Gustavsons yttrande framgår att vissa handlingar från banken av förbiseende inte omedelbart blev registrerade hos inspektionen, vilket borde ha skett. Inspektionen har som framgår nedan vidtagit åtgärder för att hos alla anställda inskärpa vikten av och ge kunskap om de regler som gäller för registrering och diarieföring av allmänna handlingar.

Vad angår den sekretessprövning och genomgång av handlingarna som gjorts av Thörn och Wunderman har inspektionen ingen anledning att ifrågasätta de redogörelser som de lämnat. I fråga om den mapp med icke diarieförda handlingar, som Thörn övertagit från Gustavson, gick Thörn och Wunderman igenom handlingarna tillsammans och gjorde den bedömningen att vissa handlingar inte var att anse som s.k. minnesanteckningar enligt 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen. Deras åtgärd att lägga också dessa handlingar till akten är vid en sådan bedömning korrekt liksom åtgärden att gallra bort och förstöra övriga handlingar som de bedömde inte tillföra ärendet någon sakuppgift utan var att anse som minnesanteckningar. Sistnämnda handlingar är inte allmänna handlingar, om de inte tas om hand för arkivering.

Sekretessprövningen i detta ärende uppdrogs åt Thörn och Wunderman för att få en kvalificerad bedömning och handläggning. Båda är erfarna och väl meriterade jurister med bl.a. tidigare tjänstgöring i domstol. Finansinspektionen har fullt förtroende för deras sakkunskap, integritet och oberoende. Detsamma gäller även Jan Gustavson.

Anmälarnas svepande och helt obestyrkta insinuationer om att de tre tjänstemännen skulle ha rensat ut allmänna handlingar för att dölja missförhållanden inom Sparbanken Sverige och att det inte kan uteslutas "att de agerat på direkt uppdrag av Sparbanken Sveriges ledning" är av den karaktären att Finansinspektionen avstår från ytterligare kommentarer.

Finansinspektionen har vid sin utredning av omständigheterna i ärendet inte funnit någon saklig grund för anmälarnas påståenden om allvarliga tjänstefel och otillbörliga hänsyn vid tjänstemännens handläggning av ärendet hos inspektionen. Som tidigare nämnts har vissa handlingar av förbiseende inte omedelbart registrerats i inspektionens diarium. Handlingarna har förvarats tillsammans med övriga handlingar i akten och registrerades i diariet i samband med den sekretessprövning som gjordes av Thörn och Wunderman. Inspektionen har under vintern haft en arbetsgrupp som sett över rutinerna inom inspektionen i fråga om bl.a. registrering och diarieföring. Arbetet har under våren följts upp med kurser om registrering, sekretess m.m. för alla anställda inom inspektionen.

Anders Fallenius och Rikard Björk har kommenterat remissvaret. De har därvid bl.a. uppgivit att Finansinspektionen undanhåller sanningen men att de på grund av källskydd inte närmare kan redogöra för fakta.

I sitt den 17 augusti 1994 meddelade beslut uttalade *JO Pennlöv* följande.

Inledningsvis vill jag framhålla att sakfrågan hos Finansinspektionen — bedömningen av om de begärda handlingarna kan lämnas ut — är en fråga som enligt uppgift har överklagats hos Kammarrätten i

Stockholm, som därvid skall göra en självständig prövning. JO:s granskning är inte avsedd att ersätta denna instansordning. Jag gör således inte något uttalande i den delen.

I det följande inriktar jag därför min granskning på uppgiften om att allmänna handlingar i Finansinspektionens ifrågavarande ärendeakt skulle ha makulerats, vilket får anses vara innebörden av vad som anförts i anmälan hit.

I denna del vill jag först erinra om att bestämmelserna i 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen (TF) utgår från att vissa handlingar, som tillkommit endast för ett ärendes föredragning eller beredning, kan komma att gallras ut från akten i den mån handlingen inte har tillfört ärendet någon sakuppgift. Såvida en sådan handling inte har omhändertagits för arkivering är den inte heller att anse som allmän handling.

Såvitt framgår av utredningen var förevarande bankärende slutfört och arkiverat hos Finansinspektionen. En del av akten var överlämnad till arkivet medan en annan del — en pärm — förvarades på ett tjänsterum. Enligt uppgift innehöll pärmen handlingar från den granskade banken och var diarieförd. Såsom inkomna handlingar måste dessa vara att anse som allmänna handlingar enligt 2 kap. 3 § jämförd med 2 kap. 6 § TF. Det har inte gjorts gällande eller framkommit att handlingar i nämnda akt eller pärm har makulerats.

Vad beträffar den mapp som innehöll handlingar, vilka Jan Gustavson erhållit vid en platsundersökning hos banken i fråga, är följande att säga. Enligt uppgift från Jan Gustavson fanns i mappen infordrade kompletterande handlingar i bankärendet. Enligt Lars-Olof Thörn och Håkan Wunderman förekom även minnesanteckningar i mappen. Eftersom Jan Gustavson vid den aktuella tidpunkten hade befattning med ärendet måste de kopior av handlingar som fanns i mappen betraktas som till Finansinspektionen inkomna handlingar — och därmed allmänna handlingar — redan vid den tidpunkt han emottog dem. Den omständigheten att dessa handlingar inte blivit diarieförda hos inspektionen saknar betydelse vid bedömningen av om handlingarna var allmänna eller ej. De kopior av handlingar som fanns i mappen har genom Lars-Olof Thörns och Håkan Wundermans försorg diarieförts och tillförts akten sedan bristen uppdagats.

Slutligen återfanns i mappen ett antal handlingar som av Lars-Olof Thörn och Håkan Wunderman bedömdes ha karaktären av sådana minnesanteckningar som inte tillfört ärendet någon sakuppgift och som avses i 2 kap. 9 § TF. Det är endast beträffande de sistnämnda handlingarna som utredningen visar att makulering har skett. Anders Fallenius och Rikard Björk förefaller i sin slutskrift göra gällande att det nu anförda inte skulle vara hela sanningen, vilket de anser sig vara förhindrade att närmare utveckla på grund av att de vill skydda sin källa. För mitt vidkommande får jag således i brist på närmare uppgifter härom konstatera att utredningen i detta avseende inte leder längre. Likväl kvarstår dock att minnesanteckningarna har makulerats. Jag vill därför något uppehålla mig vid det sätt på vilket dessa hanterats i sekretessärendet.

Som jag redan nämnt utgår tillämpliga bestämmelser från att minnesanteckningar, utkast och liknande får gallras ut från en akt när ärendet är slutbehandlat och skall tas om hand för förvaring. Bedömningen av om en sådan handling skall kvarligga i akten eller makuleras ankommer på den tjänsteman som upprättat anteckningen. I förevarande fall framgår inte vem som upprättat minnesanteckningarna men förmodligen har de nedtecknats av Jan Gustavson, vilken handlade ärendet innan han lämnade inspektionen. Eftersom det var Lars-Olof Thörn som anmodades att ta över handlingarna från Jan Gustavson och därvid även fick ifrågavarande mapp överlämnad till sig, torde det vara på honom det närmast ankom att kunna göra en aktrensning. Såvitt kan utläsas gjordes dock ingen makulering av dessa minnesanteckningar när handlingarna övertogs av Lars-Olof Thörn i slutet av februari 1994. De arkiverades inte heller och skulle således inte vara att anse som allmänna handlingar.

I detta skede, när således bankärendet var slutbehandlat, väcktes frågan om utlämnande av de allmänna handlingar som finns i bankärendet. För myndigheten inställde sig därvid också frågan hur myndigheten skulle förfara med minnesanteckningarna. Situationen är därvid en annan än när det gäller att avgöra vilka handlingar som skall arkiveras. Från denna tidpunkt ankommer det nämligen på myndigheten att avgöra vilka handlingar som är allmänna och — om så anses vara fallet — om dessa kan utlämnas från sekretessynpunkt. Vid den bedömningen skall allt material i ärendet beaktas. I förevarande ärende förefaller prövningen hos inspektionen också ha omfattat alla handlingar, dvs. såväl den arkiverade akten, den diarieförda pärmen som de icke arkiverade minnesanteckningarna. Så långt är handläggningen hos inspektionen utan anmärkning. Emellertid förhåller det sig också så att vissa handlingar — allmänna eller inte — i detta skede har makulerats. Denna åtgärd ter sig ytterst anmärkningsvärd, särskilt med hänsyn till att Anders Fallenius och Rikard Björk uttryckligen sagt sig vilja få ta del av just anteckningar och promemorior. Inte minst innebär ju en makulering att den enskilde går miste om sin rätt att i högre instans få prövat huruvida den makulerade handlingen är allmän och i så fall om den skall lämnas ut eller sekretessbeläggas.

Sammanfattningsvis finner jag således att Lars-Olof Thörns och Håkan Wundermans åtgärd, att makulera en handling under pågående prövning om utlämnande av allmän handling, varit felaktig och förtjänar allvarlig kritik. Jag utgår från att Finansinspektionen ser över också detta handläggningssätt. Någon åtgärd härutöver anser jag emellertid inte påkallad i detta ärende.

## Vid utlämnande av allmän handling har kvittens begärts av mottagaren

(Dnr 2675-1994)

I en anmälan till JO uppgav K.K. att han, då han på Stockholms läns allmänna försäkringskassa hämtade ut allmänna handlingar, av tjänste-

mannen S.S. tvingades kvittera med sitt namn att han hade tagit emot handlingarna. Han ifrågasatte om förfarandet var korrekt med hänsyn till rätten att ta del av allmänna handlingar utan att röja sin identitet.

S.S. upplyste per telefon med handläggaren hos JO att avsikten med att begära kvittensen enbart var att få ett bevis på att han och mottagaren var överens om att handlingarna hade lämnats ut samt att han inte hade någon aning om att fråga var om utlämnande av allmänna handlingar.

Ärendet remitterades härefter till Stockholms läns allmänna försäkringskassa för yttrande. I remissvaret anförde försäkringskassan följande.

## Bakgrund

Som K.K. uppgivit i sin anmälan så besökte han försäkringskassans centralkontor den 19 juli 1994. Han kom oanmäld och skrev in sig med sitt namn i kassans besöksliggare. I receptionen fick han tala med en person som ledsagade honom till S.S.

K.K. fick de handlingar han begärde av S.S. Det var kopior på utdrag ur försäkringskassans bokföringssystem samt fakturor som gällde kassans inköp av tjänster från ett namngivet företag under perioden augusti 1989—juni 1994.

Efter att S.S. lämnat över de begärda handlingarna bad han K.K. skriva under en bekräftelse på att han mottagit dem.

Den 7 juli 1994 hade en begäran om att få ta del av ovan nämnda handlingar även kommit från en annan person X. Den 14 juli beslutade kassan att, med ändring av ett tidigare negativt beslut, lämna ut de begärda handlingarna. Den 18 juli påpekade X att han inte fått samtliga handlingar. De resterande handlingarna sändes till X den 20 juli.

Utlämnandet av handlingarna till X handlades av andra tjänstemän än S.S. men han kände till ärendet och den bedömning som hade gjorts före utlämnandet. När han lämnade handlingarna till K.K. gjordes det därför utan diskussion — kassan hade ju endast några dagar tidigare tagit ställning till om de, med beaktande av reglerna i 8 kap. 10 § sekretesslagen, kunde lämnas ut.

## Yttrande

Som S.S. uppgivit — — — så är det mycket ovanligt att allmänna handlingar lämnas ut från ekonomienheten.

S.S:s avsikt med att begära en skriftlig bekräftelse var endast att få ett bevis på att han och K.K. var överens om vad som lämnats ut om det skulle bli diskussion om det senare.

Enligt S.S. var utlämnandet på intet sätt knutet till att K.K. kvitterade ut handlingarna. Något tvång att kvittera ut dem, som K.K. anger i sin anhållan om granskning, var det enligt S.S. aldrig tal om — K.K. hade ju redan fått dem i sin hand när kvittensen blev aktuell och han hade även redan med sin namnteckning i besöksliggaren bekräftat vem han var.

K.K. anger vidare att "rätten till information utan att röja sin identitet är en av hörnstenarna i vårt samhälle".

K.K:s påstående är, enligt försäkringskassans uppfattning, bara korrekt i de fall den allmänna handlingen inte innehåller några sekretesskyddade uppgifter.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas om det är påkallat av bl.a. skyddet för enskilds ekonomiska förhållanden. En

myndighet får inte på grund av att någon begär att få ta del av allmän handling efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det föreligger hinder mot att handlingen lämnas ut (2 kap. 2 § p 5 och 14 § TF).

Någon absolut rätt till anonymitet föreligger alltså inte. Många gånger kan det, vid sekretessprövningen, vara av avgörande betydelse att veta vem som begär att få ta del av uppgifter och syftet med begäran.

Försäkringskassan beklagar att K.K. ombads kvittera ut handlingarna — även om det inte var en förutsättning för att han skulle få ta del av dem.

Anledningen till att så skedde var, som S.S. uppgivit, att han enbart ville ha ett bevis på vad som lämnats ut — detta i ljuset av de turer som varit vid utlämnandet av samma handlingar till X. Han blev överraskad av K.K:s besök och begäran och han hade då inte en tanke på att det kunde strida mot några regler att begära kvittens på att de var överens om vilka handlingar K.K. fått.

Med anledning av det inträffade kommer förnyad information att ges till personalen på avdelningen för administrativ service och drift (ASD) om de regler som gäller allmänna handlingar och utlämnandet av sådana.

*JO Pennlöv* anförde följande i sitt beslut den 10 februari 1995.

De grundläggande bestämmelserna om rätt att ta del av allmänna handlingar återfinns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). En allmän handling är antingen offentlig, varvid rätt att ta del av handlingens innehåll föreligger, eller helt eller delvis sekretessbelagd enligt sekretesslagen (1980:100). Sekretess i sekretesslagens mening innebär i princip att innehållet i en handling, till den del uppgiften i fråga omfattas av sekretessen, inte kan lämnas ut utan att en särskild prövning görs i det enskilda fallet. Omfattningen av denna prövning framgår av tillämplig regel i sekretesslagen.

Av 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen följer att den som önskar ta del av allmän handling, som får lämnas ut, efter begäran skall få göra detta genast eller så snart det är möjligt.

Den som önskar ta del av allmän handling har enligt 2 kap. 13 § TF också rätt att, mot fastställd avgift, få en kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut. En begäran att få en sådan kopia skall behandlas skyndsamt.

Av 2 kap. 14 § tredje stycket TF framgår att en myndighet inte på grund av att någon begär att få ut en allmän handling får efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut.

Såvitt framgår av utredningen var de handlingar som K.K. enligt sin begäran fick ta del av allmänna och offentliga samt erfordrades inte någon sekretessprövning innan handlingarna lämnades ut till K.K. Försäkringskassan har därför inte ägt rätt att begära kvittens av K.K. eller på annat sätt avkräva honom bevis om sin identitet. Vad försäkringskassan anfört om syftet med att begära kvittens föranleder ingen annan bedömning; såsom framgår ovan är det endast när det vid prövning — enligt någon av de bestämmelser som anges i sekretesslag-

en — av om handlingen kan lämnas ut är erforderligt att den enskildes identitet fastställs, som den berörda myndigheten har skäl att efterforska identiteten. Det ankommer på försäkringskassan att utbilda sin personal och att hålla de anställda informerade om vad som gäller i fråga om offentlighet och sekretess. Jag noterar att försäkringskassan utlovat åtgärder för att förhindra ett upprepande av det inträffade. Utöver den kritik som ligger i det sagda finner jag det därför inte påkallat med någon ytterligare åtgärd från min sida.

## Begäran om utlämnande av allmän handling borde ha handlagts vid försäkringskassas centralkontor, där handlingen förvarades, och inte vid ett av dess lokalkontor

(Dnr 251-1994)

I ett beslut den 11 maj 1995 anförde *JO Pennlöv* följande.

### Anmälan

B.W. berättade följande. Den 7 december 1993 begärde han per telefon hos Södermanlands läns allmänna försäkringskassas lokalkontor Strängnäs att få ut samtliga handlingar avseende en av försäkringskassans förtroendeläkare. Kontorschefen Birgitta Wahlström ringde upp B.W. och meddelade honom att hon skulle ta itu med hans begäran under vecka 50. Den 16 december 1993 förnyade B.W. sin begäran per telefax. Den 23 december 1993 ringde Birgitta Wahlström upp B.W. och meddelade att hon hade talat med förtroendeläkaren och att denne förklarat sig villig att göra en sammanställning av sina anställningar. B.W. vidhöll dock sin begäran att få ut personalakten. Birgitta Wahlström förklarade sig då villig att pröva sekretessfrågan direkt efter mellandagarna. Den 11 januari 1994 ringde B.W. till kassan och påminde om ärendet och den 19 januari 1994 sände han ett telefax till kassan och begärde att få ut handlingarna senast påföljande dag. B.W. ifrågasatte kassans handläggning samt om tidsutdräkten är förenlig med tryckfrihetsförordningen.

### Utredning

Jag har remitterat ärendet till Södermanlands läns allmänna försäkringskassa för yttrande. I svar den 18 mars 1994 har försäkringskassan anfört bl.a. följande.

— — —

Den 20 januari 1994 skickades handlingarna till B.W. från försäkringskassans centralkontor i Nyköping.

Av tryckfrihetsförordningens 2 kap. 13 § framgår bland annat att begäran att få avskrift eller kopia av allmän handling skall behandlas skyndsamt.

Vid hanteringen av ovanstående ärende föreligger inga speciella omständigheter som skulle tala för behov av utsträckt handläggningstid.

Kassan medger härvid att tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav inte blivit tillgodosett.

B.W. har getts tillfälle att kommentera försäkringskassans yttrande men har inte hörts av.

Jag har vidare inhämtat kompletterande muntliga upplysningar från försäkringskassans centralkontor i Nyköping och från kontorschefen Birgitta Wahlström, lokalkontoret Strängnäs. Centralkontoret har uppgett att varje förtroendeläkare är knuten till ett lokalkontor. Av praktiska skäl förvaras dock personalakten på centralkontoret. Frågor om utlämnande av förtroendeläkarnas personalakter skall dock prövas av kontorschefen för respektive lokalkontor eftersom det är denne som har det formella ansvaret för personal knuten till det egna kontoret. — Birgitta Wahlström har uppgett att det inte finns några instruktioner om det praktiska förfarandet med utlämnande av personalakterna. Försäkringskassan har dock i samband med detta ärende påbörjat en diskussion om detta.

Med anledning av uppgiften om att handlingarna har förvarats på centralkontoret men beslut om utlämnande har fattats av Birgitta Wahlström har ärendet den 21 februari 1995 ånyo remitterats till Södermanlands läns allmänna försäkringskassa för yttrande över följande inom ombudsmannaexpeditionen upprättade promemoria.

— — —

Enligt 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen (TF) prövas fråga om utlämnande av allmän handling av den myndighet som förvarar handlingen. I 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) stadgas att om viss befattningshavare vid myndigheten enligt arbetsordning eller särskilt beslut svarar för vården av handlingen, ankommer det på honom att i första hand pröva om handlingens utlämnande till enskild. Mot denna bakgrund bör försäkringskassan anmodas att åter yttra sig i ärendet. Till remissvaret bör kassan foga utdrag ur arbetsordning eller kopia av särskilt beslut som utvisar vilken befattningshavare som har att pröva frågan om utlämnande av ifrågavarande handlingar.

I svar den 13 april 1995 anförde försäkringskassan — direktören Solveig Lindblom — att det under mars månad 1992 skett organisationsförändringar inom centralkontoren vilka medförde att kontorscheferna för lokalkontoren fick fullt drifts- och funktionsansvar för exempelvis försäkringstillämpning och personaladministration. Av praktiska skäl förvaras dock personalakter på centralkontoret. Hon har bilagt en arbetsordning för försäkringskassans styrelse och direktör upprättad den 2 juni 1993. Hon har vidare bilagt en skrivelse till kontors- och enhetscheferna, benämnd "uppdrag", upprättad den 20 februari 1994.

Av arbetsordningen framgår att styrelsen den 18 juni 1993 har beslutat att delegera ansvaret till direktören att bl.a. planera, leda och följa upp verksamheten. Styrelsen har vidare beslutat att direktören, om inte annat fastställts, får delegera beslutanderätten till annan tjänsteman inom försäkringskassan. I den ovannämnda skrivelsen benämnd "uppdrag" nämns inget i fråga om delegering av frågor om utlämnande av allmänna handlingar.

Enligt 2 kap. 12 § första stycket 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. Av 2 kap. 13 § TF 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. Detta innebär i normalfallet, om sekretess inte föreligger, att kopiorna skall lämnas ut genast eller inom högst en vecka. Frågan om utlämnande av allmän handling prövas enligt 2 kap. 14 § TF av den myndighet som förvarar handlingen. I 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) stadgas att om viss befattningshavare vid myndighet enligt arbetsordning eller särskilt beslut svarar för vården av handlingen, ankommer det på honom att i första hand pröva om handlingens utlämnande till enskild. I tveksamma fall skall han hänskjuta frågan till myndigheten. I 2 kap. 12 § TF stadgas vidare att om en handling inte kan tillhandahållas utan att sådan del därav som icke får lämnas ut röjes, skall den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia. Detta kan lämpligen göras genom att de sekretesskyddade delarna täcks över och handlingen därefter kopieras (jfr t.ex. JO:s ämbetsberättelse 1979/80 s. 384).

## Bedömning

Av utredningen framgår att de begärda handlingarna förvarades på försäkringskassans centralkontor i Nyköping. En försäkringskassas centralkontor och lokalkontor torde i TF:s mening vara att anse som en och samma myndighet. Av utredningen framgår vidare, att någon i arbetsordning eller särskilt beslut meddelad föreskrift om vem som svarar för vården av handlingarna i fråga — personalakten — inte tycks finnas. Däremot framgår att det formella personalansvaret för den befattningshavare som personalakten avser åvilar kontorschefen. Av sistnämnda förhållande kan dock inte dras några slutsatser i fråga om vem som har att pröva fråga om utlämnande. I avsaknad av särskilda föreskrifter i denna fråga talar enligt min mening övervägande skäl — inte minst praktiska — för att utlämnandefrågan i första hand prövas av befattningshavare där handlingen förvaras, dvs i detta fall på centralkontoret.

Av det nu sagda följer att Birgitta Wahlström inte själv skulle ha handlagt frågan om utlämnande. I stället borde hon skyndsamt ha lämnat över B.W:s begäran till centralkontoret för vederbörlig handläggning där.

B.W. har i anmälan sagt att den aktuelle förtroendeläkaren förklarat sig villig att sammanställa vissa uppgifter i en särskild handling. Bortsett från att det inte ankommer på förtroendeläkaren att pröva utlämnandefrågan, kan ett sådant förfarande anses förenligt med tryckfrihetsförordningens bestämmelser endast under förutsättning att det rör sig om en avskrift av efterfrågade handlingar, där eventuella

sekretesskyddade uppgifter utelämnats. Ett mer tidsenligt sätt att hantera en sådan begäran torde vara att fotokopiera den efterfrågade handlingen med de sekretesskyddade uppgifterna övertäckta.

Jag instämmer i vad försäkringskassan uttalade i sitt yttrande, nämligen att tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav inte tillgodosetts. Av det jag sagt ovan framgår emellertid även att kassan handlagt utlämnandefrågan som sådan på ett bristfälligt sätt. — Jag förutsätter att kassan vidtar åtgärder för att förebygga ett upprepande och finner därför inte anledning till någon ytterligare åtgärd.

## Krav på konsekvens i fråga om diarieföring

(Dnr 4190-1994)

### Anmälan m.m.

I en anmälan till JO begärde Gunnar Rockström att JO skulle utreda hur Kalmar kommun hanterat allmänna handlingar i anslutning till ett visst ärende, den s.k. Piperaffären.

I anledning av anmälan och av innehållet i vissa tidningsuppgifter upprättades inom JO-expeditionen en promemoria vari antecknades att enligt en tidningsartikel skulle till Piperärendet höra bl.a. icke registrerade anteckningar som länsarbetsdirektören Kenneth Herder skrivit ut efter möten i en samarbetsgrupp mellan kommunen och Volvo. Det var enligt artikeln oklart om någon samlad akt beträffande ärendet fanns.

### Utredning

JO infordrade yttrande från kommunstyrelsen. Av yttrandet borde bl.a. framgå vilket system för förvaring eller registrering av inkomna handlingar i ärendet som tillämpats. För det fall inkomna handlingar inte registrerats borde orsaken härtill anges.

Kommunstyrelsen anförde såvitt nu är av intresse följande.

Med anledning av JO:s remiss den 24 november 1994 i rubricerade ärende får vi härmed anföra följande:

Först vill kommunen lämna följande upplysning:

Den s k Piper-affären avser ett ärende som gäller försöket att ersätta nedläggningen av Volvos bilfabrik i Kalmar den 1 juli 1994 med ny verksamhet innebärande flyttning från USA av en tillverkning av flygplan av märket Piper till Kalmar. Volvo hade ca 812 anställda i oktober 1992.

Nedläggningen av denna fabrik är en av de största industrinedläggningar som ägt rum i Kalmar.

— — —

---

Beträffande de "anteckningar som länsarbetsdirektören Kenneth Herder skrivit ut efter möten i en samarbetsgrupp mellan kommunen och Volvo" får vi anföra följande:

Vid varje större företagsnedläggning tillsätter länsarbetsnämnden en samrådsgrupp bestående av representanter från länsarbetsnämnden,

företaget och fackliga företrädare samt kommunen. Så har skett även inför Volvos nedläggning. Samrådsgruppen skulle ha följande sammansättning: Kenneth Herder, (Länsarbetsnämnden, ordförande), Jan Fransson, (Arbetsförmedlingen, sekreterare), Jan Thuresson, (Volvo Kalmarverken, direktör), Bernt Rosvall (Volvo), Jan-Olof Wernersson, (Kalmar kommun), Willy Lennartsson, (Metall, Volvo) och Bo Björklund, (PTK, Volvo). Vid sammanträdena har Anders Engström också deltagit delvis.

Vid denna samrådsgrupps sammanträden har förts protokoll av arbetsförmedlingens representant Jan Fransson. I kommunens akt finns förvarade 5 protokoll från denna samrådsgrupps sammanträden, nämligen från sammanträdena den 28 oktober och 10 december 1993, samt den 20 januari, den 3 mars, den 15 april och 17 maj 1994 (sammanträdesprotokoll 1 och 2/93 och 1—4/94).

Protokollen har översänts till samrådsgruppens ledamöter för kännedom efter justeringen. Detta är anledningen till att protokollen finns i kommunens akt.

Frågan gäller nu om dessa protokoll skulle ha registrerats hos kommunen.

Till att börja med kan sägas att protokollen har blivit allmänna hos länsarbetsnämnden (arbetsförmedlingen) genom att de expedierats därifrån. De finns alltså tillgängliga där och allmänheten har alltså haft möjlighet till insyn i myndighetens verksamhet hos dem.

Hos kommunen är handlingarna allmänna genom att de inkommit till kommunen.

Enligt "JK-beslut" 1988 sid 27—28 innebär bestämmelserna i 15 kap 1 § första stycket sekretesslagen "att det föreligger valfrihet mellan att registrera handlingarna och att hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingen kommit in eller upprättats. Det ankommer på den enskilda myndigheten att avgöra vilket tillvägagångssätt som är att föredra. Bestämmelsen anses t ex heller inte hindra att den handling som initierar ett ärende registreras medan övriga handlingar i ärendet ordnas så att deras existens utan omgång kan fastställas. Bestämmelsen ger alltså myndigheten en betydande frihet att ordna registreringen efter vad som kan anses lämpligast för den enskilda myndigheten. Den uppställer inte något krav på central registrering och ålägger inte myndigheten att föra en daglig lista över inkomna handlingar."

JO har i ämbetsberättelsen 1986/87 sid 232 bl a anfört följande: "En allmän handling skall registreras 'utan dröjsmål' när den kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Undantag från denna huvudregel får göras i två fall, nämligen om handlingen (a) uppenbart är av ringa betydelse för verksamheten eller (b) hålls ordnad så att, 'det utan svårighet kan fastställas', om den kommit in till myndigheten eller upprättats där."

I det nu aktuella fallet har kommunen bedömt att handlingarna var allmänna både hos länsarbetsnämnden och kommunen och att en kännedomskopia som kommunen fått inte behövde registreras hos kommunen med hänvisning till undantagen under (a) och (b) härovan.

Om begäran om utlämnande inkommer till kommunen finns inte något hinder mot detta.

## Bedömning

I beslut den 29 mars 1995 anförde *JO Wahlström,* såvitt nu är aktuellt följande.

Som kommunstyrelsen i sitt remissvar framhållit är anteckningarna från samrådsgruppen allmänna handlingar hos kommunen.

Kommunstyrelsen har som grund för att anteckningarna inte behövde diarieföras anfört dels att de var av uppenbart ringa betydelse för myndighetens verksamhet, dels att registrering kunde underlåtas på den grunden att de hölls förvarade på visst sätt.

15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) medger, som kommunstyrelsen framhållit, dessa undantag från eljest gällande registreringsskyldighet, när fråga är om handlingar vilka inte omfattas av sekretess. Bestämmelsen har följande lydelse: "När allmän handling har kommit in till eller upprättats hos myndighet skall handlingen registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I fråga om allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, får dock registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller upprättats."

Det är dock inte förutsatt att båda grunderna för "registreringsfrihet" skall kunna tillämpas med avseende på samma handling. Är en handling av uppenbart ringa betydelse för myndighetens verksamhet, är den nämligen helt undantagen från registreringskravet och registreringen behöver alltså beträffande just den handlingen inte heller ersättas med en viss förvaring. Om kommunstyrelsens bedömning, att anteckningarna från samrådsgruppen är av uppenbart ringa betydelse för myndighetens verksamhet, är riktig, är det således på enbart denna grund som registrering av anteckningarna får underlåtas.

Jag finner det emellertid för egen del tveksamt att anteckningarna kan bedömas på detta sätt. Som exempel på handlingar som uppenbart saknar betydelse för en myndighets verksamhet brukar nämnas sådant som pressklipp, cirkulär och reklamtryck som bara indirekt eller i ringa mån berör myndighetens verksamhet. Vidare nämns statistiska meddelanden och kopior av andra myndigheters yttranden, liksom anonyma skrifter och skrifter med meningslöst eller obegripligt innehåll som kommer in från enskilda (Corell m.fl., Sekretesslagen, Kommentarer till 1980 års lag med ändringar, tredje upplagan, s. 432). Till detta skulle kunna läggas handlingar som bara avser enkla förvaltningsbestyr, såsom framställningar om kopior av beslut eller andra allmänna och offentliga handlingar, samt enklare meddelanden mellan tjänstemän, t.ex. innehållande överenskommelser om sammanträffanden eller annat som normalt sett får anses vara av uppenbart ringa betydelse.

De nu ifrågavarande anteckningarna har tillkommit i en samrådsgrupp, vilken tillsatts med anledning av att en industri inom kommunen med mer än åttahundra arbetstillfällen skulle läggas ned. I samrådsgruppen ingick företrädare för kommunen, som vid den ifrågavarande tiden aktivt sökte dra till sig en ersättningsindustri. Anteckning-

arna borde mot bakgrund av detta enligt min mening inte ha behandlats som om de uppenbarligen saknade betydelse för kommunstyrelsens verksamhet.

Frågan om anteckningarna borde ha diarieförts sammanhänger därför med den i remisspromemorian framställda vidare frågan, nämligen vilket system för förvaring eller registrering av inkomna handlingar i ärendet som tillämpats. Något samlat svar på den frågan har kommunstyrelsen inte lämnat. Däremot har kommunstyrelsen såvitt avser anteckningarna s.a.s. i andra hand anfört att de inte behövde diarieföras därför att de hölls ordnade på visst sätt.

Kommunstyrelsens remissvar andas den uppfattningen, att kommunen kan låta bedömningen av varje allmän handling för sig avgöra, om den måste registreras eller ej även i de fall då handlingen inte uppenbarligen är av ringa betydelse för verksamheten. Om detta är att säga följande. Det råder visserligen en frihet för en myndighet att avgöra om allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, skall registreras eller om registreringen skall ersättas med en på visst sätt ordnad förvaring av handlingarna, jfr 15 kap. 1 § sekretesslagen. När myndigheten har bestämt sig för ettdera systemet måste detta emellertid tillämpas konsekvent. Det kan således inte godtas att allmänna handlingar av ett visst slag ömsom registreras, ömsom "bara" hålls förvarade i viss ordning. Om det t.ex. har bestämts att handlingar tillhörande vissa ärendeslag skall registreras krävs det således att alla allmänna handlingar som hör till sådana ärenden också diarieförs.

Det förtjänar i sammanhanget att tilläggas, att om myndigheten bestämmer sig för att inte registrera allmänna handlingar av ett visst slag, utan i stället tillämpa ett system med ordnad handlingsförvaring, detta ställer stora krav på förvaringssystemets uppbyggnad och på konsekvens i tillämpningen av systemet. Det skall när som helst utan svårighet kunna fastställas om en handling har kommit in eller upprättats. Systemet skall alltså vara så upplagt och tillämpat, att det med säkerhet kan konstateras om en viss handling finns eller inte finns.

Vad som framkommit i detta ärende ger vid handen att det, oavsett vilket system kommunen än bestämt sig för att tillämpa, brustit i konsekvens vid genomförandet. Om man sålunda i princip har bestämt sig för att diarieföra handlingarna i ärenden av detta slag, har det brustit i fråga om anteckningarna från samrådsgruppen (jag bortser härvid från kommunstyrelsens alternativa bedömning, att handlingarna kunde betraktas som uppenbarligen av ringa betydelse för myndighetens verksamhet). Å andra sidan kan det inte heller sägas ha förekommit någon ordnad och säker förvaring av handlingarna, eftersom en offert under en tid inte kunde återfinnas. Jag förutsätter att kommunstyrelsen tar ställning till hur sekretesslagens bestämmelser i detta avseende skall uppfyllas, och också vidtar åtgärder för att säkerställa att det beslutade systemet konsekvent tillämpas.

Jag avslutar ärendet här med dessa delvis kritiska uttalanden.

# Fråga om diarieföring och arkivering av handlingar rörande körkortstillstånd m.m. vid en länsstyrelse



(Dnr 2263-1994)

I protokoll fört vid inspektion av Länsstyrelsen i Skaraborgs län den 8—10 februari 1994 antecknades beträffande det s.k. trafik- och servicekontoret inom förvaltningsavdelningen följande:

Mats Törnered togs emot av Solweig Höög-Persson, som orienterade om verksamheten vid kontoret. Därvid antecknades följande. Ansökningar om körkortstillstånd m.m. diarieförs inte när de kan bifallas utan utredning. Övriga sådana ansökningar diarieförs. De inte diarieförda handlingarna och diarieförda handlingar i ärenden där ansökan bifallits utan villkor efter utredning arkiveras i personnummerordning. Övriga diarieförda handlingar arkiveras i diarienummerordning. Det kan enligt Solweig Höög-Persson inte uteslutas att de i personnummerordning arkiverade akterna innehåller uppgifter som är föremål för sekretess.

Vid de avslutande samtalen beslöt JO att inhämta länsstyrelsens yttrande över det som iakttagits.

Länsstyrelsen (länsrådet Håkan Ridal) anförde i yttrande följande:

Följande rutiner har tillämpats när det gäller diarieföring och arkivering av ärenden om körkortstillstånd m.m.

Ansökningar om körkortstillstånd första gången diarieförs inte när de kan bifallas utan utredning. Handlingarna arkiveras i personnummerordning. Samma sak gäller ansökningar som krävt personutredning från polismyndighet men som senare bifallits utan att villkor meddelats. Ärenden som krävt annan utredning (t.ex. medicinsk utredning) har diarieförts men om ansökan bifallits utan villkor har akten arkiverats i personnummerordning. Övriga ärenden om körkortstillstånd (villkorsärenden, avslag m.m.) har diarieförts och arkiverats på beslutsdatum i diarienummerordning.

Anledningen till att dessa rutiner tillämpats för ansökningar om körkortstillstånd första gången och som bifallits har varit att underlätta sökandet efter akter som behövs i bl.a. ärenden om körkortsingripande.

Fråga har vid JO:s inspektion uppkommit om de i personnummerordning arkiverade akterna kan innehålla uppgifter som är föremål för sekretess. Om så är fallet skall de sekretessbelagda handlingarna enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen diarieföras och arkiveras i diarienummerordning.

Enligt 7 kap. 31 § sekretesslagen gäller sekretess i ärende om prövning av någons lämplighet att ha körkort eller traktorkort för uppgift om den enskildes hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider betydande men om uppgiften röjs. Skaderekvisitet är utformat så att offentlighet är huvudregel och sekretess gäller endast i undantagsfall. Exempel på vad som kan skyddas är uppgifter om psykiska sjukdomar, missbruksproblem och allvarlig brottslighet. Paragrafen tar således inte sikte på det stora flertalet uppgifter i läkarintyg och andra medicinska handlingar, som ofta rör syn eller hörsel eller medicinering för allmänt förekommande sjukdomar. (Se Corell m.fl., Sekretesslagen, 3:e uppl. s. 232.)

Beträffande kriminal- och polisregisterutdrag finns en sekretessbestämmelse i 7 kap. 17 § sekretesslagen. Enligt denna bestämmelse gäller sekretess i verksamhet som avser "förande av eller uttag ur"

allmänt kriminalregister eller polisregister för uppgift som tillförts registret. Sekretessen gäller, förutom hos den registerförande myndigheten, hos de myndigheter som kan göra uttag ur registren, t.ex. lokala polismyndigheter med terminaler anslutna till Rikspolisstyrelsens datoranläggning. Registeruppgifter som förekommer i ett körkortsärende torde inte omfattas av sekretess enligt denna paragraf. I stället torde 7 kap. 31 § vara tillämplig på sådana uppgifter om det är fråga om allvarlig brottslighet.

Eftersom avsikten med sekretessbestämmelsen i 7 kap. 31 § är att skydda endast mer känsliga uppgifter torde sådana uppgifter endast undantagsvis kunna förekomma i de i personnummerordning arkiverade akterna. Det skulle kunna vara fråga om kriminal- eller polisregisterutdrag som innehåller uppgifter om allvarlig brottslighet som ligger långt tillbaka i tiden och därför inte inverkat på frågan om körkortstillstånd. För att detta inte skall inträffa har länsstyrelsen sett över och ändrat sina arkiveringsrutiner så att alla handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter enligt sistnämnda stadgande diarieförs och arkiveras på beslutsdatum i diarienummerordning. Därmed kan det i framtiden inte inträffa att i personnummerordning arkiverade akter innehåller handlingar som är föremål för sekretess.

---

I ett beslut den 11 november 1994 anförde *JO Wahlström* följande.

Enligt 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen (1980:100) skall handling registreras utan dröjsmål, när den har kommit in till eller upprättats hos myndighet, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I fråga om allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, får dock registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller upprättats.

I bestämmelsens andra stycke har regeringen bemyndigats att föreskriva undantag från registreringsskyldigheten i fråga om handlingar av visst slag som hos myndighet förekommer i betydande omfattning. Med stöd av detta bemyndigande har regeringen i 5 § sekretessförordningen (1980:657) undantagit bl.a. länsarbetsnämnderna från att registrera handlingar i ärenden rörande enskilda arbetssökande och socialnämnderna från att registrera handlingar som hör till enskildas personakter. Med stöd härav kan den offentliga arbetsförmedlingen resp. socialtjänsten föra en i tiden löpande akt för den enskilde utan att särskilt registrera de handlingar som förs till akten. Något motsvarande undantag från registreringsskyldigheten när det gäller länsstyrelsernas hantering av ärenden rörande körkortstillstånd m.m. föreligger inte.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län registrerar inte det stora flertalet handlingar i ärenden rörande körkortstillstånd m.m. utan förvarar dem i stället i arkivet i personnummerordning. En förutsättning för att detta förfarande skall kunna anses uppfylla sekretesslagens krav är att samtliga handlingar som på detta sätt förvaras i personnummerordning är offentliga. Har handlingar som innehåller uppgifter för vilka sekretess kan föreligga — registrerade eller inte registrerade — lagts in i arkivet i den del som reserverats för inte registrerade offentliga handlingar kan allmänheten inte tillåtas att på egen hand skaffa sig en

överblick över vilka handlingar som finns där. Offentlighetsprincipen kan därigenom inte fungera på det sätt som är avsett med regleringen i tryckfrihetsförordningen.

Den i körkortsärenden aktuella sekretessbestämmelsen (7 kap. 31 § sekretesslagen) infördes genom lagen (1989:593) om ändring i sekretesslagen (1980:100). Efter ikraftträdandet den 1 juli 1989 gäller sekretess enligt bestämmelsen även för sådana uppgifter som finns i då redan arkiverade handlingar och som tidigare varit offentliga. Länsstyrelsen har uppgivit att sådana uppgifter endast undantagsvis torde kunna förekomma i de i personnummerordning arkiverade akterna och att uppgifterna rör förhållanden som ligger långt tillbaka i tiden. Mot denna bakgrund vill jag inte kritisera länsstyrelsen för att den, beträffande handlingar som arkivlagts före ikraftträdandet av sekretessbestämmelsen och som innehåller sekretesskyddade uppgifter, inte skilt ut och registrerat dessa och arkiverat dem särskilt.

Vad gäller tiden efter ikraftträdandet av sekretessbestämmelsen är det uppenbart att länsstyrelsen borde ha ändrat sina rutiner, exempelvis på det sätt som enligt remissvaret numera har skett, så att handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter inte tillfördes den del av arkivet som innehåller oregistrerade handlingar. Med hänsyn till att länsstyrelsen nu, sedan den i anslutning till min inspektion gjorts uppmärksam på denna konsekvens av att sekretessbestämmelsen infördes, vidtagit de förändringar i diarieförings- och arkiveringsrutinerna som framgår av remissvaret, finner jag inte anledning att vidta någon ytterligare åtgärd och avslutar därför inspektionsärendet här.

## Rensning och gallring av vissa slags handlingar samt diarieföring eller annan dokumentering av sådana åtgärder hos en länsstyrelse

(Dnr 3625-1993)

### 1 Bakgrund

I en skrivelse till JO tog t.f. landsarkivarien Anna-Brita Lövgren hos Landsarkivet i Lund upp vissa principiella frågor om överensstämmelse mellan uppgifter i diarier och innehållet i akter. Skrivelsen var föranledd av diskussioner som förts vid en utbildningsdag hos Länsstyrelsen i Hallands län. Av skrivelsen framgick i huvudsak följande.

Diarier används för registrering av allmänna handlingar men också som ett hjälpmedel vid ärendehandläggning. Flera av länsstyrelsens diarieförare noterade i diariet interna remisser, varvid andra än den för handläggningen av ett ärende direkt ansvariga enheten inom myndigheten hördes. Handlingarna i samband med sådana remisser rensades ut, när ärendet avslutats, om de inte tillfört ärendet sakuppgift eller då sådan uppgift "inarbetats explicit i beslutet". Handlingarna arkivlades alltså inte och blev inte allmänna handlingar (2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen). Diarieförarna hade fått den uppfattningen

att de i stället för att notera i diariet borde föra särskilda arbetsregister över ifrågavarande interna remisser för att akterna skulle kunna rensas på samma sätt i fortsättningen.

Vad som är allmän handling regleras av tryckfrihetsförordningens bestämmelser och inte av diarieföringen. Emellertid väntar man sig att finna handlingar som är noterade i diariet, såvida det inte finns gallringsbeslut på akten som helhet eller vissa handlingar i den. Därför torde det — genom anteckning i diariet eller i akten — böra framgå huruvida t.ex. en i diariet angiven internremiss har rensats ut före arkivläggningen.

Vissa enheter hos länsstyrelsen sände ut bekräftelse på att ansökningar kommit in, varvid även angavs ungefärlig tidsuppgift om när svar kunde väntas. Dessa meddelanden diarieförde, men kopia av dem bevarades inte i akten. Som ett alternativ hade diskuterats att en signerad anteckning i akten om meddelandet och tidsfristen kunde ersätta bevarandet av en kopia av meddelandet.

## 2 Initiativet

Inom Riksdagens ombudsmäns expedition upprättades en promemoria med följande innehåll.

T.f. landsarkivarien Anna-Brita Lövgren vid Landsarkivet i Lund har i en skrivelse till JO påtalat att internremisser inom Länsstyrelsen i Hallands län antecknas i diarium men rensas ut sedan respektive ärende avslutats. På i huvudsak motsvarande sätt hanteras i vissa fall utskickade mottagningsbekräftelser.

Ett ärende rörande det anförda bör läggas upp och yttrande inhämtas från länsstyrelsen. I yttrandet bör den formella hanteringen av internremisser och mottagningsbekräftelser belysas, liksom uppkommande frågor om gallring eller rensning och notering härav i diariet.

## 3 Utredning

Promemorian remitterades till länsstyrelsen. I ett yttrande av administrativa direktören hos länsstyrelsen Anita Ingelsten anfördes följande (bilagan här utesluten).

Remisser inom Länsstyrelsen översändes med användande av blanketten "meddelande". (Blanketten bifogas.) När meddelandet återkommer till den remitterande enheten antecknas detta i diariet. Finns remissvaret antecknat på meddelandet arkiveras detta. Är det inte antecknat något på meddelandet sparas det icke.

I Anna-Brita Lövgrens skrivelse har angivits att bekräftelse på att ett ärende inkommit till Länsstyrelsen diarieförs. Detta torde vara en missuppfattning. Bekräftelse (vykort) noteras ej i diariet ej heller kopieras kortet och blir därför ej föremål för vare sig rensning eller gallring.

Anna-Brita Lövgren kommenterade yttrandet och framhöll därvid att den principiella frågan gällde om handlingar som noterats i diariet måste finnas i akten, alternativt att förklaring ges till att handlingen inte finns i akten trots att den noterats i diariet. Frågan hade betydelse för flera myndigheter.

## 4 Bedömning

### *4.1 Mottagningsbekräftelser*

Anna-Brita Lövgren har upplyst att vissa enheter hos länsstyrelsen sänder ut bekräftelse på att ansökningar kommit in. I bekräftelserna anges också den ungefärliga tidrymd inom vilken ärendet kan beräknas bli avgjort. Handlingen diarieförs men någon kopia bevaras inte i akten. Länsstyrelsen har i sitt yttrande i denna fråga endast anfört att mottagningsbekräftelserna, vilka tecknas på "vykort", ej diarieförs; inte heller bevaras någon kopia i akten.

En sådan mottagningsbekräftelse som det här är fråga om blir allmän handling genom att den expedieras till sökanden (2 kap. 3 § första stycket jämförd med 7 § första stycket tryckfrihetsförordningen, TF). Enligt huvudregeln i 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) skall även en inom en myndighet upprättad allmän handling registreras. I fråga om allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, får dock registrering underlåtas, om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har upprättats. Myndigheterna har således såvitt avser icke sekretessbelagda handlingar givits en frihet att välja mellan att registrera handlingarna eller att hålla dem ordnade. Det är emellertid angeläget att det system en myndighet valt tillämpas på ett konsekvent sätt. Det kan i och för sig accepteras att den första handling varigenom ett ärende anhängiggörs registreras i ett diarium och att sådana icke sekretessbelagda handlingar som därefter tillförs ärendet på ett systematiskt sätt förvaras i ärendeakten. Av vad som framkommit i detta ärende har jag emellertid fått det intrycket att länsstyrelsen normalt tillämpar huvudregeln i 15 kap. 1 § sekretesslagen och registrerar allmänna handlingar i diariet. Länsstyrelsen har i sitt yttrande inte angett varför så inte sker med mottagningsbekräftelserna och jag kan för egen del inte finna någon anledning varför länsstyrelsen skulle behandla dessa allmänna handlingar annorlunda än andra sådana handlingar.

I arkivlagen (1990:782) finns bestämmelser om myndigheternas arkivvård. Bakom dessa bestämmelser ligger två betydelsefulla syften, nämligen dels att den i TF föreskrivna rätten att ta del av allmänna handlingar skall säkerställas, dels att behovet av information för rättskipningen och förvaltningen skall kunna tillgodoses. Att en myndighet som en huvudregel skall behålla de allmänna handlingar som inkommer eller upprättas i ett ärende framstår som en självklarhet. En statlig myndighet får därför enligt 12 § första stycket arkivlagen, utöver sådant avhändande som sker genom gallring eller överlämnande till arkivmyndighet, göra sig av med allmänna handlingar endast genom sådant återlämnande eller överlämnande som sker antingen med stöd av lag eller föreskrift som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer eller med stöd av särskilt beslut av regeringen. Bestämmelsen gäller såväl material i pågående ärenden

som arkivlagt material (prop. 1989/90:72 s 80). De mottagningsbekräftelser som upprättas hos länsstyrelsen och sänds till sökanden innehåller, såvitt framgått, förutom själva bekräftelsen om att ansökningen kommit in till myndigheten, även ett besked om inom vilken tidrymd ärendet antas kunna bli avslutat. Denna uppgift har självfallet betydelse för länsstyrelsen vid ärendets handläggning. Jag kan inte komma till någon annan slutsats än att länsstyrelsen förfar felaktigt genom att inte i akten till det ännu inte avgjorda ärendet förvara en kopia av den expedierade mottagningsbekräftelsen.

Frågan om hur länsstyrelsen skall förfara med kopian av mottagningsbekräftelsen när ärendet i fråga har avslutats får besvaras med ledning av de gallringsföreskrifter som Riksarkivet har meddelat antingen genom föreskrifter eller genom särskilt beslut. Av 1 och 2 §§ Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om gallring av handlingar av tillfällig eller ringa betydelse (RA-FS 1991:6) framgår att statliga myndigheter skall gallra ut allmänna handlingar av tillfällig eller ringa betydelse för myndighetens verksamhet, om det kan ske utan att allmänhetens rätt till insyn åsidosätts och handlingarna bedöms sakna värde för rättskipning, förvaltning och forskning. Som allmänna råd har Riksarkivet som exempel på sådana handlingar angett bl.a. sådana "allmänt förekommande handlingar" som "inkomna eller upprättade framställningar, förfrågningar och meddelanden av tillfällig betydelse eller rutinmässig karaktär". Enligt 3 och 4 §§ nämnda föreskrifter skall myndigheten fastställa vid vilken tidpunkt eller efter vilken frist som gallring skall ske samt dokumentera tillämpningen av föreskrifterna. Riksarkivets föreskrifter synes inte utgöra hinder för länsstyrelsen att besluta att kopia av mottagningsbekräftelsen skall gallras, då det ärende till vilket den hör har avslutats. Föreskrifterna innehåller inga närmare regler om på vilket sätt tillämpningen av föreskrifterna skall dokumenteras; frågan synes ha överlämnats till myndigheternas eget avgörande. Med anledning av den av Anna-Brita Lövgren väckta frågan huruvida handlingar som noterats i diariet måste finnas i akten finner jag endast anledning att konstatera att den av myndigheten upprättade gallringsdokumentationen uppenbarligen bör ha sådant innehåll att det även i det enskilda fallet kan utläsas om en allmän handling som diarieförts som inkommen eller upprättad men inte kan återfinnas i den arkiverade ärendeakten har gallrats eller inte.

### *4.2 Interna remisser*

En enhet inom länsstyrelsen kan självfallet muntligt begära en annan enhets yttrande i ett ärende. Även om en sådan begäran inte avspeglas i någon handling föreligger naturligtvis inte något hinder att i diariet anteckna när begäran gjordes. Ett sådant förfarande kan tvärtom vara till fördel för ärendebevakningen. Någon handling som motsvarar diarieanteckningen föreligger emellertid inte och behöver heller inte upprättas.

Om emellertid internremissen sker skriftligen blir den handling vari en enhet inom länsstyrelsen begär att en annan enhet skall yttra sig i

ett ärende inte allmän genom att den sänds över till den enheten (jfr 2 kap. 8 § TF; länsstyrelsens olika enheter är inte att anse som sådana organ som uppträder som självständiga i förhållande till varandra). Handlingen får anses vara en sådan uppteckning som har kommit till endast för ärendets beredning, dvs en sådan minnesanteckning som avses i 2 kap. 9 § TF. Om remisskrivelsen inte expedieras, inte tillför ärendet någon sakuppgift och inte tas om hand för arkivering anses den inte heller sedan ärendet avgjorts som en allmän upprättad handling. En sådan handling får, sedan ärendet slutbehandlats, rensas, dvs. avskiljas från ärendeakten (jfr 2 kap. 1 § och 3 kap. 3 § Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter, RA-FS 1991:1). Riksarkivet synes inte ha meddelat några föreskrifter eller allmänna råd rörande dokumentation av rensning av handlingar. Däremot har Riksarkivet i anslutning till 6 kap. 3 § föreskrifterna och allmänna råden om arkiv hos statliga myndigheter som ett allmänt råd angett att återlämnande eller överlämnande av enstaka handling i allmänhet kan ske genom notering i diariet. Av allmänna ordningsskäl bör enligt min mening samma ordning användas när en diarieförd inte allmän handling rensas i samband med att ärendeakten tas om hand för arkivering.

Till den del remisskrivelser tillför ärendet sakuppgift är de emellertid att anse som allmänna handlingar när ärendet har slutbehandlats hos länsstyrelsen (jfr 2 kap. 7 § TF) och skall arkiveras, om någon gallringsföreskrift inte föranleder till annat. Anna-Brita Lövgren uppgav i sin skrivelse till JO — som hon får förstås — att länsstyrelsen rensade internremisserna även i det fall ärendet genom handlingen tillförts sakuppgift under förutsättning att sakuppgiften "inarbetats explicit i beslutet". Länsstyrelsen har emellertid i yttrandet uppgivit att, om remissvaret finns antecknat på remisskrivelsen, denna arkiveras. Endast om ingen anteckning finns rensas remisskrivelsen. Vad länsstyrelsen sålunda har anfört ger mig inte anledning att anta att myndigheten tillämpar gällande arkiveringsföreskrifter felaktigt. Jag finner därför inte anledning att vidare uppehålla mig vid denna fråga.

## Frågor om dels skyldighet för myndigheter att på begäran av enskild lämna ut allmän handling samt att lämna uppgift ur allmän handling, dels myndigheters skyldighet att ge service åt enskilda och därmed sammanhängande krav på myndigheters tillgänglighet

(Dnr 3660-1992)

### Anmälan

I en anmälan till JO, som kom in den 6 november 1992, begärde Svensk Fastighetsförmedling, genom verkställande direktören Stefan Hilmersson, JO:s granskning av servicenivån vid Länsbostadsnämnden i Stockholms län angående nämndens handläggning av förfrågningar om kapital- och engagemangsbesked. I anmälan anfördes bl.a. följande.

Svensk Fastighetsförmedling är en rikstäckande kedja av fastighetsmäklare. Den består för närvarande av 420 mäklare verksamma på 190 orter. Vi förmedlar ca 13 000 fastigheter/bostadsrätter i år till ett sammanlagt värde av omkring 5 500 MSEK.

Det är en grundläggande förutsättning för den marknad som omsätter bostäder och fritidshus att samarbetet med låneinstituten fungerar. Fastighetsmäklarna har därtill en lagstadgad skyldighet att i varje enskilt förmedlingsuppdrag bl a inhämta och vidareförmedla all nödvändig information om de lån som är aktuella och mäklarna är skyldiga att upprätta boendekostnadskalkyler i vilka belåningen är en särskilt viktig komponent. Mäklarkåren har sedan mycket lång tid inrättat rutiner för detta samarbete och det har i stort fungerat bra.

Det är därför vi med bestörtning nu erfar att Länsbostadsnämnden i Stockholms län (LBN) har beslutat sig för att ställa in sina åtaganden i detta samarbete. LBN har sålunda i skrivelse till några av våra Stockholmsmäklare (se bilaga 1) meddelat att man har upphört med att lämna service. Mäklare, som per telefon har begärt uppgifter om befintliga lån, har avvisats. LBN hänvisar endast till senast utsända låneavi. LBN:s hållning får i samband med överlåtelser av belånade fastigheter bl a till följd att man inte med exakthet kan ange garanterad ränta/räntebidrag för visst lån; att man inte har uppgift om lånets utbetalningsdag; att man i många fall inte kan få klarhet i om visst lån får övertas eller ersättas; att man som köpare inte får reda på amorteringssätt (rak, annuitet, falsk annuitet, löptid); att mäklaren inte kan göra en exakt avräkning av räntebidraget mellan säljare och köpare, då ju tidigare utbetalningar av detta ibland släpar efter; samt att mäklaren inte kan göra en exakt avräkning av räntan på bostadslånet, eftersom säljaren av fastigheten kan ha kommit i dröjsmål med sina betalningar och ådragit sig överräntor och avgifter — något som dessvärre är vanligt i dessa dagar.

I den i anmälan åsyftade skrivelsen, daterad den 12 augusti 1992, från Länsbostadsnämnden till vissa Stockholmsmäklare anfördes i huvudsak följande.

Boverket har tidigare i skrivelse till Er (bilaga) informerat om att länsbostadsnämnderna, på grund av minskade personalresurser, kommer att få prioritera mellan sina arbetsuppgifter och att servicen därmed kommer att försämras med längre handläggningstider som följd.

I Stockholm har 14 personer sagts upp (25 % av personalen) per den sista juni i år. Enligt tidigare direktiv gäller anställningsstopp samt att vikariat inte får förlängas eller nya vikarier anställas. Sedan i april har också möjligheten till övertid upphört.

För att minska skadeverkningarna av resursminskningen kommer fr o m den 17 augusti 1992 den service vi tidigare lämnat nästan helt att upphöra, till förmån för myndighetsutövning (handläggning av bidragsansökningar) — trots detta kommer liggtiderna att förlängas.

## Allmän service

Kapital- och engagemangsbesked (vid t ex försäljningar, aviseringar eller i deklarationstider) kommer inte att lämnas, varken på telefon eller skriftligen. Uppgifterna kan räknas fram med utgångspunkt från senaste låne- och räntebidragsavi.

Telefontiden begränsas fr o m 17 augusti till mellan kl 09.00 och 10.00 måndagar t o m fredagar.

Varje avdelning kommer endast att ha ett fåtal timmar för besök per vecka.

## Utredningsåtgärder

Anmälan remitterades till Boverket för yttrande efter hörande av Länsbostadsnämnden i Stockholms län. I remissen angavs det att den nuvarande servicenivåns förenlighet med tryckfrihetsförordningen och 15 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) skulle framgå av yttrandet.

Till Boverkets yttrande var fogat ett särskilt yttrande av länsbostadsnämnden av den 14 december 1992 och ett kompletterande yttrande av den 7 januari 1993. Vidare inkom från länsbostadsnämnden en skrivelse den 19 februari 1993 med kompletterande uppgifter.

Svensk Fastighetsförmedling kommenterade remissvaren.

## Utredningens resultat

Länsbostadsnämnden åberopade i sitt yttrande den 14 december 1992 som huvudsakliga skäl till de vidtagna åtgärderna personalbrist och arbetsanhopning. Nämnden anförde vidare bl.a. följande.

— — —

Den minskade servicen innebär bl a att nämnden i princip inte lämnar kapital- och engagemangsbesked. De uppgifter som mäklarna efterfrågar och som åberopas i anmälan av Svensk Fastighetsförmedling, framgår av senaste låne- resp räntebidragsavi, av beslut om statligt lån och av låneförbindelse. Alla som efterfrågar dessa uppgifter erhåller skriftlig information med hänvisning och vägledning för beräkning av räntebidrag (se bilagor). Kunskap om villkoren för statligt lån och räntebidrag inkl övertagande och ersättningslån kan inhämtas från aktuella förordningar. Nämnden vill även framhålla att vid två tillfällen, 1989 och 1991, har anordnats seminarier för bl a mäklare där regler för statligt lån och räntebidrag innefattande beräkning av räntebidrag och nettoavisering behandlats ingående. Nämnden anser att med denna hjälp kan mäklarna fullgöra de skyldigheter som 10—12 § i lag (1984:81) om fastighetsmäklare ålagts dem.

Om låntagaren åberopar att avin förkommit lämnar nämnden de begärda uppgifterna inom några dagar.

— — —

I komplettering den 7 januari 1993 till yttrandet anförde länsbostadsnämnden följande.

Expeditionen har öppet under september—april mellan kl 09.00—11.30, 12.30—16.00, under maj—augusti kl 09.00—11.30, 12.30—15.15. Under expeditionstiden har medborgarna möjlighet att ta del av de allmänna handlingarna som förvaras hos nämnden.

Boverket redogjorde i sitt yttrande inledningsvis för länsbostadsnämndernas dåvarande ansträngda arbetssituation samt för vissa åtgärder som saken föranlett. I yttrandet redogjordes även för vissa ändringar av länsbostadsnämndernas arbetsuppgifter efter årsskiftet 1991/92.

I anslutning till de remitterade frågorna redogjorde verket för relevant rättslig reglering samt kommenterade de enskilda frågeställningar-

na. Sammanfattningsvis ansåg verket att länsbostadsnämnden inte iaktagit vissa grundläggande servicebestämmelser samt anförde bl.a. följande.

I förevarande fall har länsbostadsnämnden utan någon större svårighet och utan att någon sammanställning av uppgifterna krävts, kunnat tillställa beställarna uppgifterna i form av en kopia av dokumenten i akterna och/eller utskriftsbilder av ADB-registrerade uppgifter. Med hänsyn härtill får den aktuella begäran ses som en begäran att få del av en allmän handling. Länsbostadsnämnden har således varit skyldig att skyndsamt behandla och verkställa sökandens begäran. Länsbostadsnämndens agerande att helt avvisa sökanden med hänvisning till arbetssituationen strider uppenbarligen mot tryckfrihetsförordningens bestämmelser.

Enligt 15 kap 4 § sekretesslagen skall myndighet på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Bestämmelsen är på samma gång mer omfattande och mer begränsad än den ovannämnda bestämmelsen i tryckfrihetsförordningen. En myndighet är enligt denna bestämmelse nämligen skyldig att muntligen, t ex per telefon, lämna ut uppgifter ur allmänna handlingar. Det krävs inte heller att sökanden anger var uppgiften finns. Samtidigt har arbetssituationen på myndigheten betydelse för hur snabbt en uppgift behöver lämnas muntligen. Länsbostadsnämnden är enligt denna bestämmelse således även skyldig att muntligen lämna uppgift ur allmän handling. Med hänsyn till den extrema arbetssituationen har nämndens skyldighet möjligen inte behövt uppfyllas fullt lika snabbt som skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser.

— — —

Av remitterade handlingar framgår inte om anmälaren även anser att länsbostadsnämnden är skyldig att utföra beräkningar av kapitalskuld och räntebidrag eller fördelning därav på köpare och säljare per en viss dag. Om så är fallet bör noteras att dessa uppgifter inte finns tillgängliga i någon allmän handling eftersom det vanligtvis avser en tidpunkt längre fram i tiden. Såvitt Boverket erfarit är det inte ovanligt att länsbostadsnämnderna utför sådana beräkningar åt bl a mäklare. Boverket är emellertid av den uppfattningen att länsbostadsnämnderna överhuvudtaget inte har någon författningsmässig skyldighet att göra detta. Oavsett hur det förhåller sig härmed har länsbostadsnämnden, mot bakgrund av den rådande arbetssituationen och den sakkunskap om gällande regler som man kan förutsätta att mäklare har, ägt rätt att med stöd av lydelsen i 4 § förvaltningslagen underlåta att utföra sådana beräkningar. Nämnas bör särskilt att nämnderna inte lagligen kan ge förhandsbesked huruvida ett lån får övertas eller ersättas.

Bestämmelsen i 5 § förvaltningslagen hindrar att myndigheter helt stänger om sig men utesluter inte att de begränsar sitt öppethållande. Den får dock inte begränsas så mycket att den grundlagsenliga rätten att ta del av allmänna handlingar äventyras. Av förarbetena till förvaltningslagen och JO-uttalanden framgår att myndigheter bör vara tillgängliga åtminstone några timmar per dag och att de när det är nödvändigt får begränsa sin telefonservice till vissa timmar per dag. Länsbostadsnämndens begränsning av telefontiden till en timma per dag framstår mot denna bakgrund som mycket långtgående.

— — —

I skrivelsen, som kom in till JO den 19 februari 1993, anförde länsbostadsnämnden följande (bilagan här utesluten).

Bifogade skrivelse från Boverket belyser närmare begränsningen av användningsområden för de extra medel som tilldelades nämnden i september 1992.

Vidare vill vi samlat informera om nämndens expeditions- och telefontider.

Expeditionstider: Sept.—april 9.00-10.00—12.00-16.00. Maj—augusti 9.00-10.00—12.00-15.15.

Telefontider: allmän telefontid till hela nämnden 9.00—10.00 varje dag.

Expeditionen (reception — vaktmästeri och registratur) har haft telefontid under hela expeditionstiden.

Länsbostadsdirektören och nämndens två avd.chefer har varit tillgängliga på telefon under den allmänna expeditionstiden.

## Bedömning

*JO Wahlström* anförde i beslut den 12 september 1994 följande.

Jag vill inledningsvis anmärka följande. Som framgår av Boverkets yttrande har en stor del av den verksamhet som bedrevs hos länsbostadsnämnderna överförts till Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag (SBAB) fr.o.m. den 1 juli 1993. Härefter har nämnderna helt upphört fr.o.m. den 1 januari 1994, varvid de uppgifter som efter halvårsskiftet 1993 alltjämt ålåg dem överfördes till länsstyrelsernas verksamhetsområde. Jag anser dock att det förhållandet att länsbostadsnämnderna nu har upphört inte i någon större omfattning bör inverka på min granskning av vad som förekommit i detta ärende. Frågor av den art som aktualiserats i detta ärende uppkommer nämligen hos alla myndigheter och bedömningen av vad som försiggick hos Länsbostadsnämnden i Stockholms län får därför anses vara av allmängiltigt intresse för myndigheter, kommunala som statliga.

De frågor som i detta ärende närmast tilldrar sig intresse har samband med den rättsliga regleringen avseende dels myndigheters skyldighet att på begäran av enskild lämna ut allmänna handlingar samt att lämna uppgift ur allmän handling, dels myndigheters skyldighet att ge service åt enskilda och därmed sammanhängande krav på myndigheters tillgänglighet. Det kan vara lämpligt att innan en närmare bedömning görs av vad som förekommit hos länsbostadsnämnden något beröra de regler som har betydelse för bedömningen.

Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF), vilket även primärt reglerar frågan om utlämnande av allmänna handlingar. Med handling förstås enligt 3 § framställning i skrift eller bild — konventionella handlingar — men även upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 och 7 §§ är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. En sådan upptagning, som nu nämnts varmed avses bl.a. ADB-upptagningar, anses förvarad hos myndighet om upptagningen är tillgänglig för

myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Upptagning som ingår i personregister (register, förteckning eller andra anteckningar som innehåller uppgift som avser enskild person och som kan hänföras till denne) anses dock inte förvarad hos myndighet om myndigheten enligt lag eller förordning eller särskilt beslut, som grundar sig på lag, saknar befogenhet att göra överföringen.

Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling som får lämnas ut — som alltså inte innehåller uppgift som omfattas av någon sekretessbestämmelse — på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället och utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Endast om betydande hinder möter saknar myndighet skyldighet att tillhandahålla handling på stället. Den som önskar ta del av allmän handling har enligt 13 § även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen. En ADB- upptagning är myndigheten dock inte skyldig att lämna ut i annan form än utskrift. En begäran om att få avskrift eller kopia av allmän handling skall behandlas skyndsamt.

Fråga om utlämnande av allmän handling prövas enligt 2 kap. 14 § TF av den myndighet som förvarar handlingen. Svarar viss befattningshavare vid myndigheten enligt arbetsordning eller särskilt beslut för vården av handlingen ankommer det enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen på honom att i första hand pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild. I tveksamma fall skall den som har handlingen i sin vård hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Vägrar han att lämna ut handlingen eller lämnar han ut den med förbehåll, skall han på sökandens begäran hänskjuta frågan till myndigheten. Sökanden skall underrättas om att han kan begära frågans hänskjutande till myndigheten och att ett beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas. Rätten att få ett sådant formellt avslagsbeslut tillkommer sökanden oavsett grunden för avslagsbeslutet. Mot myndighets beslut att avslå en begäran om att få del av eller kopia av allmän handling får sökanden enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen föra talan genom besvär hos kammarrätten. Att ett beslut som kan överklagas skall förses med fullföljdshänvisning följer av 21 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223).

För att belysa hur bestämmelsen i 2 kap. 12 § TF skall tillämpas i en situation då en myndighets arbetsbörda är mycket stor kan från rättspraxis nämnas rättsfallet RÅ 1975 ref. 55. En person hade vid besök hos en lokal skattemyndighet begärt att få ta del av ett antal fastighetstaxeringsavier. Myndigheten avslog hans begäran bl.a. på den grunden att utlämnande inte kunde ske med hänsyn till arbetets behöriga gång, eftersom all personal hos lokala skattemyndigheten "för närvarande helt måste ägnas dels åt slutförandet av nu pågående fas av fastighetsregistreringen och dels åt bestyret med den årliga taxeringen". Sedan länsstyrelsen avslagit besvär och det beslutet överklagats hos Regeringsrätten uttalade domstolen bl.a. följande.

Av utredningen i målet framgår att arbetsbördan hos den lokala skattemyndigheten varit synnerligen stor under den tid arbetet pågått

med granskning av de från nämnderna inkomna avierna samt att personalen, särskilt under januari och februari månader i år, arbetat under mycket pressande förhållanden. Vidare har det varit svårt för myndigheten att utröna huruvida de begärda avierna fanns hos myndigheten.

Med hänsyn till att den i 2 kap 8 § tryckfrihetsförordningen[1] stadgade rätten att utbekomma allmän handling i princip är obegränsad, har lokala skattemyndigheten ej ägt att — under åberopande av de praktiska svårigheter som kan ha förelegat för att finna de begärda avierna — underlåta att så snart kunnat ske tillhandahålla (sökanden) de av honom begärda avierna som då funnits hos myndigheten.

En myndighet har enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen också skyldighet att på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten, i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. I 10 § stadgas att myndighet på begäran skall bereda enskild tillfälle att själv använda terminal eller annat tekniskt hjälpmedel som myndigheten förfogar över för att ta del av upptagning för automatisk databehandling. Skyldigheten föreligger emellertid inte, om sökanden därigenom får tillgång till upptagning som inte anses som allmän handling hos myndigheten eller om hinder möter på grund av bestämmelse om sekretess, på grund av fara för förvanskning eller förstöring eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Ett beslut varigenom myndighet har avslagit enskilds begäran att på detta sätt få ta del av ADB- upptagning får överklagas hos kammarrätt.

I 4 och 5 §§ förvaltningslagen samt 9 § förordningen (1980:900) om myndigheters serviceskyldighet — som dock såvitt här är av intresse endast hänvisar till nämnda bestämmelser i förvaltningslagen och till 15 kap. 4 § sekretesslagen — finns föreskrifter om myndigheters serviceskyldighet. Enligt 4 § förvaltningslagen skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen 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. Om någon av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom till rätta. Myndigheterna skall vidare, enligt 5 § samma lag, ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om särskilda tider för detta är bestämda, skall allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt. Enligt vad som anfördes i prop. 1985/86:80 (s. 61) innebär bestämmelsen att myndigheterna skall vara tillgängliga för allmänheten i så stor utsträckning som möjligt. Den utesluter inte att en myndighet, när det är nödvändigt, exempelvis begränsar sin telefonservice till vissa timmar på dagen.

Jag övergår nu till att mot bakgrund av det här redovisade regelsystemet granska de åtgärder som Länsbostadsnämnden i Stockholms län hösten 1992 vidtog med hänvisning till myndighetens dåvarande arbetsbelastning.

[1]Motsvaras numera av 2 kap. 12 § TF.

Länsbostadsnämnden har framhållit att allmänheten under expeditionstiden, som med avbrott för en timme varade mellan kl. 09.00 — 16.00 resp. 15.15, hade möjlighet att ta del av de allmänna handlingar som förvarades hos nämnden. Med anledning härav finns skäl att erinra om att av tidigare JO-beslut (t.ex. JO:s ämbetsberättelse 1983/84 s. 250 och 1989/90 s. 397) framgår att myndighet anses skyldig behandla begäran att få ta del av allmän handling även om framställningen inte görs under expeditionstid under förutsättning att framställningen görs under arbetstid och att betydande hinder inte möter.

Under hösten 1992 beslutade länsbostadsnämnden att inte skriftligen lämna kapital- och engagemangsbesked. Uppgifter som kan ligga till grund för sådana besked fanns uppenbarligen lagrade på ADB-medium, tillgängligt för nämnden på sådant sätt att upptagningen i fråga enligt bestämmelsen i 2 kap. 3 § TF förvarades hos nämnden.

Om en enskild, t.ex. en fastighetsmäklare, begär att skriftligen få en uppgift om ett visst lån, uppstår frågan om denna begäran skall anses innefatta en framställning om att erhålla kopia eller avskrift av allmän handling.

Av prop. 1990/91:60 om offentlighet, integritet och ADB (s. 21 f.) framgår bl.a. följande. Vid utformningen av gällande bestämmelser om offentlighetsprincipen och ADB i 2 kap. TF har man valt att behålla begreppet handling som centralt begrepp även i fråga om information i ADB-register. Handlingsbegreppet har emellertid här en helt annan innebörd än när det gäller konventionella handlingar. En handling är bl.a. en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Genom uttalanden i förarbetena (prop. 1975/76:160 s. 89 ff.) och genom avgöranden i praxis får anses fastslaget att varje sammanställning av sakligt sammanhängande uppgifter som en myndighet kan göra med hjälp av tillgängliga program är att anse som en handling som förvaras hos myndigheten. Förutsättningen är endast att sammanställningen skall kunna göras med rutinbetonade åtgärder. Därmed avses att det skall vara frågan om en begränsad arbetsinsats och utan nämnvärda kostnader. De konstellationer av sammanhängande uppgifter som kan göras tillgängliga på detta sätt brukar benämnas potentiella handlingar. En sådan handling är också att betrakta som allmän, under förutsättning att den förvaras hos myndigheten och är inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Insynen i potentiella handlingar är oberoende av om myndigheten själv har haft eller anser sig ha behov av att söka efter eller sammanställa informationen i fråga. Att en uppgiftssammanställning tidigare inte har existerat i sammanställd form hindrar alltså inte att den i TF:s mening kan vara att betrakta som allmän handling. Myndighetens sök- och sammanställningsmöjligheter grundar sig i sin tur — förutom på tekniska begränsningar — på de rättsliga befogenheter som myndigheten har att göra upptagningar tillgängliga för egen räkning. Begränsningar av den rättsliga befogenheten att göra uppgifter tillgängliga kan utgöras av författningsbestämmelser eller av Datainspektionens föreskrifter.

Av det nu sagda framgår att en framställning, varigenom någon begärde att få sig tillsänd en sådan sammanställning av ADB-lagrade uppgifter angående ett visst lån som länsbostadsnämnden kunde göra med rutinbetonade åtgärder, skulle ha behandlats i enlighet med reglerna i TF och sekretesslagen om utfående av kopia eller avskrift av allmän handling. Detta innebär bl.a. att varje sådan framställning skulle ha behandlats individuellt. Någon rätt för nämnden att i förväg eller generellt besluta att inte tillmötesgå sådana framställningar fanns självfallet inte. Inte heller får myndigheten med hänvisning till sin arbetssituation avslå framställningar av detta slag. Om länsbostadsnämnden av vilken anledning som helst ansåg att en viss framställning inte kunde bifallas skulle sökande ha haft rätt att erhålla ett formellt, överklagbart, beslut.

Saken ställer sig emellertid något annorlunda om den enskilde, t.ex. fastighetsmäklaren, i stället endast önskade få de efterfrågade uppgifterna muntligen, vid besök eller telefonsamtal, eller om han begärde att få uppgifterna skriftligen utan att det kunde anses att vad han begärde var en sådan utskrift från ADB-registret att framställningen måste anses som en begäran med stöd av reglerna i TF. I sådana fall skulle hans framställning behandlats i enlighet med regleringen av myndighets skyldighet att lämna uppgift ur allmän handling.

Av bestämmelsen i 15 kap. 4 § sekretesslagen följer att det ingår i myndigheternas obligatoriska uppgifter att lämna uppgifter som finns i allmänna handlingar. Den enskilde har emellertid inte någon ovillkorlig rätt att få bifall till sin begäran att få uppgifter ur allmän handling. Det är myndigheten själv som avgör i vilken form svar skall ges. Inte heller kan den enskilde ställa krav på att få sin begäran behandlad med den skyndsamhet som föreskrivs i fråga om framställningar om utfående av allmänna handlingar enligt TF. Om ett utlämnande av uppgifter ur allmänna handlingar skulle komma att hindra arbetets behöriga gång, har myndigheten, i motsats till vad som gäller i fråga om utlämnande av allmänna handlingar, rätt att uppskjuta saken till senare. Skulle vidare ett utlämnande av uppgifter ur allmänna handlingar förutsätta mer omfattande efterforskningar eller kräva bearbetning av uppgifter för att kunna besvara frågan måste myndigheten anses ha rätt att i det särskilda fallet avböja att efterkomma den enskildes begäran. Det står emellertid den enskilde fritt att, om myndigheten inte vill lämna begärda uppgifter, ändra sin begäran till att i stället avse utlämnande av de allmänna handlingar där de efterfrågade uppgifterna finns. Sker detta måste myndigheten pröva den framställningen med den skyndsamhet som TF föreskriver.

Även de åtgärder av mera allmän servicekaraktär varom stadgas i 4 § förvaltningslagen ingår i myndigheternas obligatoriska uppgifter. När det gäller frågan hur denna regel skall tillämpas kan samma slag av synpunkter som ovan anförts i fråga om 15 kap. 4 § sekretesslagen anföras. Den enskilde har inte heller i dessa fall någon absolut rätt att få den hjälp han begär. Myndigheten avgör själv med hänsynstagande till de i bestämmelsen angivna kriterierna lämpligheten av att lämna den begärda hjälpen.

Då någon av en myndighet begär att få uppgift ur en allmän handling eller sådan hjälp som avses i 4 § förvaltningslagen är kraven på myndigheten således lägre än då fråga är om ett offentlighetsuttag enligt TF. Det måste emellertid hållas i minnet att enligt huvudregeln en myndighet har skyldighet att i dessa hänseenden vara enskilda behjälplig. Dessa för myndigheterna obligatoriska arbetsuppgifter kan inte ses som mindre betydelsefulla i en myndighets verksamhet än andra uppgifter som myndigheten ålagts att fullgöra.

Jag kan hysa förståelse för att länsbostadsnämnden i den arbetssituation nämnden befann sig under hösten 1992 var nödgad att prioritera mellan sina arbetsuppgifter, något som också var påbjudet från Boverkets sida. Den omständigheten att nämnden tidigare haft ambition och möjlighet att upprätthålla en högre servicenivå än vad gällande regelsystem formellt sett ålagt den kan inte åberopas som grund för att nämnden även framdeles, när förutsättningarna härför försämrades, skulle vara skyldig att ge samma höga grad av service. Länsbostadsnämndens beslut innebar emellertid att nämnden i stor utsträckning systematiskt bröt mot regler som är fastlagda i grundlag och i visst avseende helt upphörde att fullgöra sina skyldigheter enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen och 4 § förvaltningslagen. Inte ens när länsbostadsnämnderna tillförts ytterligare resurser, avsedda bl.a. att möjliggöra "att observansen på de uppgifter som getts låg prioritet åter kan öka" och trots att Boverket i en skrivelse särskilt framhållit att nämnden borde undvika att helt avvisa service till mäklare och andra, fann nämnden uppenbarligen anledning att förändra den beslutade prioriteringen. Med hänsyn till det regelsystem nämnden hade att tillämpa måste jag självfallet se allvarligt på vad som förevarit. Mot bakgrund av att nämnden numera upphört lämnar jag emellertid saken med de besked jag här har givit.

## Kritik mot Konsumentverket för att ett beslut att inte lämna ut en handling fattats efter det att handlingen lämnats ut till sökanden

(Dnr 1391-1994)

I ett beslut den 22 februari 1995 anförde *JO Wahlström* följande.

### 1 Initiativet

Niklas Krantz begärde i en anmälan (dnr 1297-1994) att JO skulle yttra sig över om handlingar av visst slag är allmänna handlingar innan ärendet är färdigbehandlat inom myndigheten. Till anmälan var fogad bl.a. en kopia av ett Konsumentverkets beslut i fråga om utlämnande av allmän handling. Detta beslut var daterat den 23 december 1993 (dnr 93/K4234) och undertecknat av beslutsfattaren, ställföreträdande konsumentombudsmannen Per Eklund samt av föredraganden, tjänsteförrättande byråchefen Dennis Nordberg. Beslutet hade — förutom upplysningar om hur beslutet kunde överklagas — följande innehåll:

Du har hos Konsumentverket begärt att få ta del av visst underlagsmaterial rörande TV-reklam som på verkets uppdrag tagits fram av Bylund & Lille Tjänsteutveckling AB. Begäran har gjorts innan det ärende vartill utredningen hänför sig har slutbehandlats hos verket.

Konsumentverket avslår Din begäran av följande skäl.

Materialet är en del av det underlag som verket tar fram för en rapport om allmänhetens syn på TV-reklam. Rapporten presenterades den 22 december 1993 och alla handlingar med anknytning till detta ärende blev då offentliga.

Konsultföretagets material utgör följaktligen handlingar som blir allmänna först i och med att ärendet slutbehandlats hos oss. 2 kap. 7 § 1 st. 2 p. tryckfrihetsförordningen åberopas. Rätten att få ta del av handlingar gäller enligt 2 kap. 1 § denna förordning endast allmänna handlingar.

Jag beslutade den 15 april 1994 att avskriva ärendet dnr 1297-1994 med följande motivering: 5

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. Jag finner inte anledning att i detta ärende frångå denna princip.

Samtidigt beslöt jag att i ett nytt ärende och på eget initiativ inleda en utredning med avseende på att Konsumentverket meddelat beslut att inte lämna ut handlingar som redan var utlämnade.

## 2 Utredningen

Konsumentverket (generaldirektören Axel Edling) anförde i inhämtat yttrande följande:

Niklas Krantz besökte Konsumentverket sent på eftermiddagen den 21 december 1993 och ville ta del av underlagsmaterial rörande en rapport om TV-reklam som skulle offentliggöras i samband med en presskonferens nästa dag. Hans begäran avslogs muntligen av ställföreträdande KO Per Eklund med hänvisning till att materialet utgjorde handlingar som skulle bli allmänna först i och med att ärendet slutbehandlats inom verket, dvs. i samband med presskonferensen. Krantz begärde då ett skriftligt beslut med besvärshänvisning. Med hänsyn till den sena tidpunkten på dagen var det inte möjligt att tillmötesgå Krantz' begäran omedelbart. Ett beslut utlovades dock så snart som möjligt.

Krantz inkom till verket den 28 december 1993 med en den 27 december daterad skrivelse rubricerad "överklagande av beslut 1993-12-23". Något beslut i ärendet fattades emellertid ej den 23 men väl den 28 december 1993. Detta beslut var i sak en bekräftelse på det muntliga ställningstagandet den 21 december. Visserligen hade Krantz' begäran redan tillgodosetts genom att han fått del av materialet på presskonferensen. Konsumentverket delade emellertid Krantz' uppfattning att sakfrågan var principiellt viktig och att det därför fanns ett prejudikatintresse som motiverade att frågan efter verkets ställningstagande kunde föras till högre instanser för prövning. Med hänsyn härtill kom beslutet att innehålla en besvärshänvisning i enlighet med Krantz' begäran.

I en vid JO-ämbetet upprättad promemoria den 12 oktober 1994 antecknades följande:

Genom en promemoria den 15 april 1994 och en remiss samma dag har inhämtats yttrande med avseende på att Konsumentverket meddelat beslut att inte lämna ut handlingar som redan var utlämnade. Det beslut som avsågs i promemorian var Konsumentverkets (stf KO Per Eklund) beslut daterat den 23 december 1993 med diarienummer 93/K4234.

I remissvaret (dnr 94/K1275) daterat den 16 maj 1994 har angivits att något "beslut i ärendet fattades emellertid ej den 23 men väl den 28 december 1993". Innebörden av detta uttalande är oklart och får till följd att osäkerhet uppstått om vilka åtgärder som faktiskt vidtagits och vid vilken tidpunkt.

Från Konsumentverket bör inhämtas en *redogörelse* som klarlägger myndighetens agerande i det aktuella ärendet och ett *yttrande* över hur myndighetens agerande i varje enskilt moment stämmer överens med gällande *handläggningsregler*.

Konsumentverket (generaldirektören Axel Edling) anförde i yttrande följande:

Redogörelse moment 1

Niklas Krantz besökte Konsumentverket sent på eftermiddagen den 21 december 1993 och ville ta del av underlagsmaterialet rörande en rapport om TV-reklam. Hans begäran avslogs muntligen av ställföreträdande KO Per Eklund med hänvisning till att materialet utgjorde handlingar som skulle bli allmänna först i och med att ärendet slutbehandlats inom verket, dvs. i samband med en presskonferens nästa dag. Krantz begärde då ett skriftligt beslut med besvärshänvisning. Med hänsyn till den sena tidpunkten var det inte möjligt att tillmötesgå Krantz' begäran omedelbart. Ett beslut utlovades dock så snart som möjligt.

Yttrande moment 1

En förvaltningsmyndighets beslut kan vara muntligt, såsom i förevarande fall. Enligt 20 § förvaltningslagen skall ett beslut i princip motiveras. Så gjordes också i detta fall. Med hänsyn till Krantz' önskemål (jfr 21 § tredje stycket förvaltningslagen) och mot bakgrund av 29 § verksförordningen ansågs det nödvändigt att skriftligen i efterhand motivera beslutet.

Redogörelse moment 2

Krantz inkom till verket den 28 december 1993 med en den 27 december daterad skrivelse rubricerad "överklagande av beslut 1993-12-23".

Yttrande moment 2

Krantz' angivande av en beslutsdag den 23 december 1993 måste bero på ett missförstånd. Kanske avsågs dagen för fattandet av det muntliga beslutet men denna dag var den 21 december. Något verkets beslut den 23 december finns emellertid inte.

Mot denna bakgrund konstaterar kammarrätten att det inte föreligger något överklagbart beslut av Konsumentverket den 23 december 1993 och avvisar därför Krantz' överklagande.

Konsumentverket gav det muntliga beslutet skriftlig form den 28 december 1993. Beslutet innehöll en besvärshänvisning.

Yttrande moment 3

Konsumentverkets skriftliga beslut den 28 december var en bekräftelse på det muntliga ställningstagandet den 21 december. Det muntliga beslutet var överklagningsbart. Det var därför korrekt att förse det skriftliga bekräftandet med en besvärshänvisning, även om vid tidpunkten för meddelandet av det skriftliga beslutet Krantz' begäran redan dessförinnan hade tillgodosetts genom att han fått del av materialet på presskonferensen den 22 december (21 § andra stycket förvaltningslagen).

Från Konsumentverket inhämtades kopia av beslutet den 28 december 1993 (dnr 93/K4234). Detta beslut har samma innehåll som det beslut, daterat den 23 december 1993, vilket bifogats Niklas Krantz anmälan i ärendet dnr 1297-1994.

Den 30 januari 1995 hölls upplysningsvisa förhör på JO-ämbetet med dels tjänsteförrättande byråchefen Dennis Nordberg, dels ställföreträdande konsumentombudsmannen Per Eklund. Under förhören upplyste Per Eklund att Niklas Krantz framställde sin begäran om att få ett skriftligt beslut med besvärshänvisning sent under eftermiddagen den 21 december 1993, då Per Eklund var på väg att lämna arbetsplatsen efter att ha avslutat dagens arbete. Båda de hörda tjänstemännen förklarade att de mindes att beslutet i utlämnandeärendet hade fattats den 28 december 1993. Sedan de därefter var för sig förevisats den av Niklas Krantz till JO insända kopian av beslutet daterat den 23 december, verifierade Dennis Nordberg att han med sin namnteckning hade kontrasignerat båda besluten. Per Eklund verifierade att det beslut som daterats den 23 december 1993 var undertecknat med hans namnteckning samt att han med signum hade undertecknat det den 28 december daterade i Konsumentverkets akt förvarade beslutet. Varken Dennis Nordberg eller Per Eklund kunde lämna någon säker förklaring till varför det beslut, varav Niklas Krantz tillställt JO en kopia, är daterat den 23 december 1993 medan det beslut som förvaras i akten är daterat den 28 december. Sedan förhören avslutats inkom Per Eklund med två skrivelser. Till en av skrivelserna fogade han kopia av dagboksbladet i utlämnandeärendet. På dagboksbladet finns antecknat att beslut i ärendet fattades den 28 december 1993.

## 3 Bedömning

### *3.1 Behovet av ytterligare utredning*

Trots två remisser till Konsumentverket och förhör med de två tjänstemän som fattat respektive kontrasignerat beslut i utlämnandefrågan har anledningen till att beslutet förekommer i två versioner inte med säkerhet kunnat klarläggas. Detta är naturligtvis i sig minst sagt an-

märkningsvärt. Jag bedömer emellertid att ytterligare utredningsåtgärder från min sida inte skulle kunna bringa full klarhet i vad som förekommit och avslutar därför utredningen här.

### *3.2 Rättslig reglering*

Frågor om utlämnande av allmän handling regleras primärt i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Omfattas sådan handling inte av någon bestämmelse i sekretesslagen (1980:100) — är den med andra ord offentlig — skall den enligt 12 § genast eller så snart det är möjligt på stället och utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del därav; en myndighet är enligt andra stycket dock inte skyldig att tillhandahålla handling på stället — dvs. i myndighetens lokaler — om betydande hinder möter. Den som önskar ta del av allmän handling har även enligt 13 § rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen, till den del den får lämnas ut. Sådan begäran skall behandlas skyndsamt.

TF:s stränga krav på snabb handläggning när det gäller prövning av framställning om att få del av allmän handling — tillhandahållandet skall, som framgått, ske "genast eller så snart det är möjligt" — innebär att en sådan fråga måste ges förtur framför andra, inte brådskande arbetsuppgifter. Endast om "betydande hinder möter" får utlämnandet skjutas upp till en senare tidpunkt. I fråga om en begäran att få kopior av allmänna handlingar gäller inte riktigt samma krav på snabbhet i handläggningen som vid utlämnande av handlingen på stället. Kopiorna eller beslut att ej lämna ut dessa bör helst expedieras samma dag, men kortare dröjsmål får undantagsvis accepteras, exempelvis om framställningen avser ett omfattande eller från sekretessynpunkt svårbedömt material.

Av 2 kap. 14 § andra stycket TF framgår att fråga om utlämnande av allmän handling till enskild prövas av den myndighet som förvarar handlingen, om det inte är föreskrivet att prövningen skall ankomma på annan myndighet. Svarar viss befattningshavare vid myndighet enligt arbetsordning eller särskilt beslut för vården av handling, ankommer det enligt 15 kap. 6 § sekretesslagen på honom att i första hand pröva fråga 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 eller lämnar han ut handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, 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.

Den prövning som myndigheten skall företa i en hänskjuten fråga om utlämnande av handling till en enskild omfattar inte frågan huruvida den bedömning som befattningshavaren tidigare kan ha gjort varit rättsligt korrekt eller inte. På myndigheten ankommer att pröva huruvida den begärda handlingen vid tidpunkten för myndighetens beslut kan lämnas ut. Om handlingen, när denna prövning görs av myndig-

heten, kan lämnas ut i sin helhet och utan uppställande av förbehåll blir naturligtvis regeln om den enskildes rätt att få ett överklagbart beslut inte längre tillämplig eftersom den enskilde får den handling han begärt.

Enligt 29 § verksförordningen (1987:1100) skall det i fråga om varje beslut finnas en handling som utvisar dagen för beslutet, beslutets innehåll, vem som fattat beslutet, vem som har varit med om den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet och vem som har varit föredragande. Bestämmelsen — som enligt 5 § Konsumentverkets instruktion (1990:1179) skall tillämpas på myndigheten — innebär således krav på skriftligt beslutsfattande. Part skall i de fall som anges i 21 § förvaltningslagen (1986:223) underrättas om innehållet i ett fattat beslut och om hur beslutet kan överklagas. Sådan underrättelse kan ske muntligt. Om parten begär det skall dock underrättelsen alltid ske skriftligt.

### *3.3 Konsumentverkets handläggning och beslut*

I förevarande fall förklarade Per Eklund den 21 december 1993 att Niklas Krantz begäran att få del av de här aktuella handlingarna inte kunde bifallas, eftersom handlingarna enligt Per Eklunds bedömning inte var allmänna. I omedelbar anslutning till detta besked begärde Niklas Krantz ett skriftligt beslut med besvärshänvisning. Jag förutsätter att Per Eklund hade befogenhet att på myndighetens vägnar fatta ett sådant beslut. Något formellt och överklagbart beslut fattades emellertid inte vid detta tillfälle. Med hänsyn till vad som i remissvaren och under förhöret med Per Eklund upplysts bl.a. om vid vilken tidpunkt på dagen som Niklas Krantz begäran gjordes kan enligt min mening Per Eklund inte kritiseras för att han inte fattade det begärda beslutet redan samma dag som framställning därom gjordes.

Vid Konsumentverkets presskonferens den 22 december 1993 lämnades de av Niklas Krantz dagen innan begärda handlingarna ut till de närvarande journalister som ville ta del av dem. Från och med denna tidpunkt var handlingarna otvivelaktigt och ostridigt allmänna och offentliga hos Konsumentverket. En prövning av en begäran att få del av dessa handlingar kunde, om den skedde efter denna tidpunkt, inte leda till annat resultat än att handlingarna lämnades ut till sökanden. Det förhållandet att framställningen gjorts vid en tidpunkt då handlingarna enligt verkets bedömning ännu inte var allmänna saknar härvid betydelse. Inte heller det förhållandet att den sökande, innan handlingarna blivit allmänna, fått ett muntligt besked om att handlingarna då inte kunde lämnas ut kan, som framgår av vad som ovan anförts under avsnittet Rättslig reglering, utgöra grund för att, sedan handlingarna väl blivit allmänna, avslå framställningen. Per Eklund förfor därför felaktigt när han efter presskonferensen beslutade att avslå Niklas Krantz begäran att få del av handlingarna.

Jag avslutar ärendet med den kritik som ligger i det ovan sagda.

# Fråga om möjligheten för en myndighet att återkräva utlämnade kopior av allmänna handlingar



(Dnr 617-1994)

I ett beslut den 24 november 1994 anförde *JO Wahlström* i huvudsak följande.

## Anmälan

I en anmälan till JO anförde två journalister på tidningen Smålandsposten följande. Den 9 februari 1994 arbetade de med att kartlägga och granska ett av Uppvidinge kommuns kommunala bolag och en anlitad konsult. En av dem ringde kommunens ekonomiavdelning och bad att få ta del av handlingar som rörde bolagets ekonomi m.m. På ekonomiavdelningen fick en av dem ta del av hela pärmen med fakturor och ekonomisk redovisning för bolaget. Reportern blev lämnad ensam och satt en bra stund och läste igenom handlingarna. Hon skrev också av de uppgifter hon behövde och gick tillbaka till redaktionen. Efter en stund fann de att det vore bra att ha kopior på de handlingar som det tagits uppgifter ur. De återvände tillsammans till kommunhuset och talade helt öppet om att de skulle ta några kopior på de handlingar de tidigare tagit del av. En stund senare ringde kommunens kanslichef Sigvard Svensson och krävde att de skulle tala om vem som givit dem tillåtelse att ta kopior. De förstod av samtalet att det kunde bli problem för personer på ekonomiavdelningen. Efter en stund "stormade Sigvard Svensson in på redaktionen" och krävde återigen att de skulle tala om vem som givit dem tillåtelse att ta kopior. Han sade att det fanns företag som kunde bli skadade av de uppgifter de hade och att han själv, som VD för det kommunala bolaget, kunde råka illa ut. Han skulle ha sekretessbelagt alla fakturor och uppgifter om företag som konsulten hade kontaktat. Sigvard Svensson frågade även vilka kopior de hade och krävde att få tillbaka dem, något som de vägrade.

Anmälarna begärde att JO skulle granska om det är tillåtet att som Sigvard Svensson gjort forska efter källan och begära att journalisterna skall röja den, även om det som i detta fall rör sig om en öppet redovisad pärm med fakturor. Det var inte ens fråga om någon anonym källa. Syftet var, som anmälarna såg det, att ge personerna på kommunens ekonomiavdelning en reprimand för att ha visat öppenhet mot pressen.

## JO:s utredning

JO infordrade yttrande från kommunstyrelsen i Uppvidinge kommun.

Inför yttrandet hade Sigvard Svensson anfört bl.a. följande.

Uppvidinge Utvecklings AB är ett av Uppvidinge kommun helägt bolag med uppgift att utveckla näringslivet i kommunen.

— — —

VD i Utvecklingsbolaget är undertecknad kanslichef Sigvard Svensson. Bolagets bokföring samt administrativa uppgifter i övrigt ombesörjs på

uppdrag och mot ersättning av Uppvidinge kommun genom dess kommunledningskontor. Bokföring och ekonomisk redovisning (högst ett 100-tal verifikationer per år) samt utskrifts- och sekreterararbete o dyl hanteras inom kommunledningskontoret av en sekreterare vid kommunkansliet samt en handläggare vid ekonomikontoret.

— — —

På uppdrag av kommunfullmäktige i Uppvidinge kommun driver Uppvidinge Utvecklings AB ett sysselsättningsprojekt benämnt "Jobben åter — Nya jobb i Uppvidinge".

— — —

## Ärendet

Den 10 februari vid 11-tiden på fm blev jag, efter ett avslutat sammanträde, informerad av min sekreterare, att tidningen Smålandsposten önskade få del av de beslut som fattats i kommunen avseende projektet "Jobben åter — Nya jobb i Uppvidinge kommun". Därutöver önskade tidningen erhålla en kopia av den överenskommelse som träffats med ovannämnda konsult samt en uppgift på hur mycket som utbetalats till konsulten. Jag ombad då min sekreterare att kopiera av de handlingar som begärts. — — — När jag sedan vid 14.30-tiden samma dag kontaktade handläggaren vid ekonomikontoret meddelade denne att han haft besök av Smålandspostens reporter. Han uppgav att han inte haft tid att gå igenom handlingarna med reportern. Han utgick ifrån att handlingarna var offentliga, som han uttryckte det, och överlämnade dessa till reportern för egna studier. Reportern kunde sedan i handläggarens rum ta del av handlingarna och kopierade sedan det som önskades på en nära stående kopieringsmaskin.

— — —

Efter [ett telefonsamtal med den ena reportern] besökte jag något senare tidningens redaktion i Åseda och gjorde en förfrågan om jag kunde återfå de kopierade bilagorna eftersom tidningen inte skulle utnyttja dessa. Eftersom jag är medveten om att jag inte har någon laglig rätt att kräva tillbaka handlingarna kunde jag endast göra en allmän begäran därom. Min avsikt var att minska den skada som ett felaktigt utlämnande skulle kunna leda till enligt min bedömning.

— — —

Eftersom jag inte erhöll kopiorna av bilagorna åter kunde jag bara konstatera att det inget var att göra åt saken och lämnade redaktionen.

— — —

Kommunstyrelsen har därefter som sitt yttrande antagit följande skrivelse, vilken upprättats av dess ordförande.

— — —

Den aktuella dagen var Sigvard Svensson upptagen av möte och fick inte, som han planerat, möjlighet att ta ställning till utlämnande av handlingarna.

Då handlingarna utlämnats, trots att de med all sannolikhet till vissa delar skulle omfattats av sekretess, sökte Sigvard Svensson på styrelsens uppdrag minimera skadan genom att fråga Smålandsposten om de kunde återlämna kopiorna, detta eftersom journalisterna sagt att de inte skulle använda dem.

Kommunen kommer att vidta åtgärder för att ge personalen bättre kunskap och beredskap i liknande frågor i framtiden.

Anmälarna kommenterade remissvaret.

## Bedömning

Jag vill inledningsvis slå fast att de handlingar som ärendet angår, även om de rörde ett bolag, förvarades hos kommunkansliet, och att åtminstone huvuddelen av dem uppenbarligen inkommit till kansliet utifrån. Eftersom någon undantagsregel beträffande handlingarnas karaktär inte synes tillämplig, har de utgjort allmänna handlingar hos kommunen. I ärendet får vidare Sigvard Svensson anses ha agerat i egenskap av tjänsteman hos kommunen.

De handlingar som [anmälarna] kopierat har ostridigt lämnats ut till dem av en handläggare vid kommunens ekonomikontor. Utredningen visar enligt min mening att de lämnats tillstånd att kopiera de handlingar de önskade och behålla kopiorna. De får därvid anses ha fått kopiorna i enlighet med föreskrifterna i 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen: "Den som önskar taga del av allmän handling har även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut." Det kan för fullständighetens skull tilläggas att oavsett hur det dessförinnan må ha förhållit sig med handlingarna, har de i vart fall genom att en av reportrarna fick del av pärmen blivit allmänna handlingar.

Sedan Sigvard Svensson fått veta att [anmälarna] fått kopior av vissa handlingar har han reagerat mot att han inte erhållit tillfälle att göra en sådan sekretessprövning innan utlämnandet som han ansåg bort ske. Jag vill här understryka att min granskning inte avser kommunens interna ordning för utlämnande av allmänna handlingar, och inte heller hur denna ordning har tillämpats i detta fall. Inte heller finner jag anledning att inom ramen för detta ärende ta ställning till frågan om de ifrågavarande handlingarna egentligen omfattades av sekretess eller inte. Jag gör därför ingen bedömning av själva händelseförloppet då [anmälarna] fick ut handlingarna, utan konstaterar bara att så skett.

Sigvard Svensson har, i ett försök att begränsa den skada som han ansåg att den enligt hans mening brutna sekretessen kunde medföra, försökt att få tillbaka de utlämnade handlingarna. Det måste först konstateras att en myndighet inte med stöd av lag kan kräva att en enskild, som utan förbehåll erhållit kopia av en allmän handling, skall återlämna denna. Inte heller kan myndigheten så att säga i efterskott utfärda något förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den. Om sådant förbehåll bedöms nödvändigt för att en uppgift skall kunna lämnas ut skall nämligen enligt lag myndigheten besluta därom när uppgiften lämnas till honom (14 kap. 9 § sekretesslagen, 1980:100).

Även om myndigheten inte med stöd av lag kan kräva tillbaka en utlämnad handling finns det å andra sidan inte något i författning stadgat hinder mot att myndigheten ber att få tillbaka en av misstag utlämnad sekretesskyddad handling eller vädjar till den enskilde att

begränsa spridningen av handlingens innehåll. En bedömning av det lämpliga i en sådan åtgärd måste ske från fall till fall. Härvid får vägas in sådana omständigheter som uppgifternas och sekretessens karaktär, förhållandet mellan myndigheten och den enskilde och sättet för framställande av myndighetens begäran. Det är emellertid i detta sammanhang nödvändigt att hålla i minnet att en sekretessprövning alltid i sin helhet skall göras i samband med att en viss handling begärs utlämnad. Ett synsätt som innebär att en myndighet anser sig ha möjlighet att i efterhand kunna läka skador som kan befaras uppstå som en följd av en mindre noggrant genomförd sekretessprövning kan därför inte accepteras. Jag vill därför som min bestämda uppfattning framhålla att sådana åtgärder från en myndighets sida som nu berörts inte bör företas utan synnerligen starka skäl och att det måste höra till de absoluta undantagen att så överhuvudtaget sker.

Utredningen i ärendet ger inte underlag för någon säker uppfattning om hur Sigvard Svensson framförde sin begäran. Uppgifterna går framförallt isär i frågan om han framställde saken som ett krav eller endast bad om handlingarna. Oavsett hur det har förhållit sig härmed vill jag som min mening framföra att det varit mindre lämpligt av Sigvard Svensson att försöka få tillbaka handlingarna.

Även i frågan om Sigvard Svensson begärde att få veta vem som lämnade tillstånd till kopiering av handlingarna är de lämnade uppgifterna oförenliga. Jag finner emellertid inte tillräckliga skäl att närmare söka utreda saken. En orsak härtill är att den grundlagsskyddade s.k. meddelarfriheten inte medför en rätt att lämna ut en allmän handling som inte är tillgänglig för envar, och att det i bl.a. tryckfrihetsförordningen stadgade efterforskningsförbudet därför inte skyddar den som oriktigt lämnat ut en sekretesskyddad handling.

Då vad som i övrigt anförts inte föranleder någon åtgärd avslutar jag ärendet här.

# Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

utfärdad den 13 november 1986, ändrad senast den 20 april 1995 (1995:404).

Enligt riksdagens beslut föreskrivs följande.

## Uppgifter

1 § Riksdagens ombudsmän är enligt 8 kap. 10 § riksdagsordningen fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Härutöver kan finnas en eller flera ställföreträdande ombudsmän.

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 iakttager 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 ombudsman göra framställning i ämnet till riksdagen eller regeringen.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen innan han gör framställning enligt första stycket.

5 § Ombudsmännens tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar, som han avser att genomföra.

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, krigsman eller disciplinansvarig enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. 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.

8 § Ombudsman bör ej ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande.

9 § Om ombudsmans befogenhet att väcka åtal mot ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten samt talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från tjänsten eller skyldighet för ledamot att undergå läkarundersökning föreskrivs i regeringsformen.

10 § Ombudsman är skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 12 kap. 3 § regeringsformen har beslutat mot statsråd samt åtal som riksdagsutskott enligt vad som är föreskrivet har beslutat mot befattningshavare hos riksdagen eller dess organ, dock ej åtal mot ombudsman.

Ombudsman är även skyldig att biträda utskott med förundersökningen mot befattningshavare som nämns i första stycket.

11 § Ombudsmännen skall årligen senast den 15 november tillställa riksdagen en tryckt ämbetsberättelse avseende tiden den 1 juli närmast föregående år—den 30 juni innevarande år. Berättelsen skall innehålla redogörelse för de åtgärder som vidtagits med stöd av 4 § första stycket och 6 § andra—fjärde 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.

Chefsjustitieombudsmannen beslutar om ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring som ombudsman. Ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk för tjänstgöring om någon ombudsman på grund av en längre tids sjukdom blir förhindrad att utöva sin tjänst eller det av annat särskilt skäl föreligger behov av ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring.

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.

## 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 anställ-

ning 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.

En handling som har getts in till Riksdagens ombudsmän i ett ärende, får inte återlämnas förrän ärendet avgjorts. Om originalhandlingen i ett sådant fall inte finns hos någon myndighet, får återlämnandet förenas med villkor om att bestyrkt kopia av handlingen ges in.

24 § Diarier skall föras över samtliga ärenden och däri vidtagna åtgärder.

I fråga om varje beslut skall vid ombudsmannaexpeditionen finnas handling, som utvisar vem som har fattat beslutet och vem som har varit föredragande samt beslutets dag och innehåll. Registratur skall hållas över särskilt uppsatta beslut.

Protokoll förs vid inspektioner och när protokoll fordras av annan orsak.

## Övriga bestämmelser

25 § Samtidigt som ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen skall diarier, protokoll och registratur för den tid berättelsen avser lämnas till konstitutionsutskottet.

26 § Ombudsmannaexpeditionen skall hållas öppen för allmänheten under tid som chefsjustitieombudsmannen bestämmer.

27 § Expedition skall utfärdas utan avgift om ej särskild anledning föranleder till annat. Skall avgift utgå skall den bestämmas med ledning av de regler som gäller för statliga myndigheter i allmänhet.

Avgiftsbeslut får ej överklagas.

28 § Chefsjustitieombudsmannen tillsätter tjänster vid ombudsmannaexpeditionen och antar personal i övrigt, i den mån han inte enligt 15 § överlåter dessa uppgifter på kanslichefen.

29 § Om överklagande av beslut som gäller tjänstetillsättning eller eljest rör tjänsteman vid expeditionen, föreskrivs i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagens förvaltningskontor och myndigheter.

# Arbetsordning för riksdagens ombudsmannaexpedition

Fastställd den 19 mars 1993 att gälla tills vidare; med ändring den 6 mars 1995.

1 §

Justitieombudsmännens tillsyn är uppdelad i fyra ansvarsområden. Vad varje ansvarsområde omfattar framgår av bilaga till denna arbetsordning.

Ombudsmännen har följande ansvarsområden:

| | |
|---|---|
| ChefsJO Claes Eklundh | Ansvarsområde 1 |
| JO Jan Pennlöv | Ansvarsområde 2 |
| JO Gunnel Norell Söderblom | Ansvarsområde 3 |
| JO Stina Wahlström | Ansvarsområde 4 |

Ombudsmännen tar inom sina respektive ansvarsområden de initiativ som de finner påkallade. Justitieombudsmännen skall samråda med chefsjustitieombudsmannen i fråga om inspektioner och andra undersökningar som de avser att genomföra. Ombudsmännen samråder även i övrigt i den utsträckning som befinnes erforderlig.

2 §

Ett ärende som berör mer än ett ansvarsområde handläggs av den ombudsman till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör. I tveksamma fall bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som skall handlägga ärendet. Har ärenden som tillhör olika ansvarsområden nära samband med varandra, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som skall handlägga ärendena. Om en justitieombudsman på grund av jäv eller av annan anledning inte kan handlägga ett ärende som hör till hans eller hennes ansvarsområde, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som skall överta ärendet.

Om befogenhet för chefsjustitieombudsmannen att bestämma att ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden skall hänskjutas till honom eller någon annan justitieombudsman oberoende av fastställda ansvarsområden föreskrivs i 15 § första stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (instruktionen).

3 §

När chefsjustitieombudsmannen är förhindrad att utöva sin tjänst på grund av sjukdom, semester eller någon annan omständighet inträder i hans ställe den justitieombudsman som anges i 16 § första stycket instruktionen. Vid ledighet för en ombudsman förestås dennes ansvarsområde av chefsjustitieombudsmannen eller den ombudsman som chefsjustitieombudsmannen utser.

4 §

Ombudsmännen biträds av en kanslichef, byråchefer och föredragande för beredning av klago- och initiativärenden. För byråcheferna fastställer chefsjustitieombudsmannen sakområden.

Hos varje ombudsman finns inrättat ett ärendekansli.

Chefsjustitieombudsmannen biträds också av en administrativ enhet samt annan personal för särskilda uppgifter i den omfattning han bestämmer. I den administrativa enheten ingår en enhetschef, personal för biträde med ekonomi- och personaladministrativa ärenden och för biträde med registrering samt expeditionsassistenter och lokalvårdare.

Inom ombudsmannaexpeditionen finns även ett bibliotek.

Arbetsuppgifterna för personalen inom ärendekanslierna och administrativa enheten samt för biblioteksansvarig tjänsteman framgår av särskilda beskrivningar.

5 §

Kanslichefen utför särskilda utredningar efter beslut av chefsjustitieombudsmannen, bereder ärenden som tilldelas honom och biträder ombudsmännen i övrigt enligt chefsjustitieombudsmannens bestämmande.

Den administrativa enheten är underställd kanslichefen. Denne är vidare data-, arkiv- och utbildningsansvarig samt ansvarig för expeditionens lokaler och inventarier.

Kanslichefen får i de ärenden som handläggs av honom besluta om remisser och annat utredningsförfarande. Han får också på uppdrag av en ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

Kanslichefen får vidare

besluta i samtliga personalfrågor (anställningar, entlediganden etc.) beträffande ombudsmannaexpeditionens personal, dock inte om

1. skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden om det inte är fråga om provanställning
2. disciplinansvar
3. åtalsanmälan
4. avstängning eller läkarundersökning
5. anställning och entledigande av byråchefer

företräda Riksdagens ombudsmän i förhandlingar med personalorganisationerna med tillämpning av samtliga gällande avtal och andra bestämmelser för riksdagen och dess verk

besluta om semester och tjänstledighet för personalen vid ombudsmannaexpeditionen, dock ej för sig själv; ansökningar om tjänstledighet för längre tid än en månad skall dock överlämnas till chefsjustitieombudsmannen för beslut

förordna vikarie för personal som beviljats semester eller tjänstledighet

attestera fakturor och utbetalningsorder, bokföringsorder m.m. i det statliga redovisningssystemet

inventera förråd av L-blanketter och kontantkassa

underteckna tjänstgöringsuppgifter, anställningsbevis och tjänstekort

besluta om utanordningar till extra föredragande och andra uppdragstagare

kvittera ut rekommenderad post till ombudsmannaexpeditionen

ombesörja månads- och årsstatistik.

6 §

Byråcheferna skall var och en inom sitt sakområde i samråd med berörda ombudsmän fördela ärendena på föredragande. De får vidare besluta om remisser och annat utredningsförfarande, handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden samt på uppdrag av vederbörande ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

Byråcheferna skall — förutom att bereda egna ärenden — se till att ärendena blir handlagda på ett tillfredsställande sätt och med den skyndsamhet som krävs. De har också ansvar för redigeringen av referat och notiser som skall publiceras i JO:s ämbetsberättelse.

Om ett ärende är av större vikt bör det handläggas av en byråchef.

7 §

Föredragandena får i de ärenden de tilldelats inhämta underhandsupplysningar, infordra de handlingar som kan finnas rörande saken samt överlämna handlingar till klaganden för yttrande. De får även, efter särskilt bemyndigande av vederbörande ombudsman, handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden.

Vid tilldelningen av ärenden skall hänsyn tas till de olika föredragandenas särskilda kunskaper och erfarenheter. En jämn arbetsfördelning mellan föredragandena skall eftersträvas.

Varje föredragande skall om möjligt ges tillfälle att handlägga för honom eller henne nya ärendetyper.

8 §

En ombudsmans slutliga beslut skrivs ut i ett exemplar, som skall undertecknas av ombudsmannen och ingå i registraturet.

Utgående expeditioner framställs genom fotokopiering. En expedition skall alltid sändas till klaganden och, i förekommande fall, till myndigheter och tjänstemän som yttrat sig i ärendet eller som beslutet särskilt rör. En fotokopia av beslutet fogas till akten i ärendet.

Utgående expeditioner av beslut som inte avser ärendets avslutande undertecknas av den som fattat beslutet eller av annan på uppdrag av den beslutande.

9 §

Chefen för administrativa enheten skall fördela administrativa ärenden och övriga uppgifter på personalen inom enheten.

Chefen för administrativa enheten skall — förutom att bereda och för chefsjustitieombudsmannen eller kanslichefen föredraga egna administrativa ärenden — se till att de administrativa ärendena blir hand-

lagda och uppgifterna utförda på ett tillfredsställande sätt och med den skyndsamhet som krävs. Chefen upprättar i samråd med kanslichefen och för föredragning för chefsjustitieombudsmannen förslag till JO:s anslagsframställning och JO:s årsbokslut. Andra viktigare administrativa ärenden skall beredas och handläggas av enhetschefen i samråd med kanslichefen.

10 §

För bibliotekets ledning finns en biblioteksnämnd, i vilken ingår en ombudsman, kanslichefen och biblioteksansvarig tjänsteman. Den ombudsman som skall ingå i nämnden utses av chefsjustitieombudsmannen.

Biblioteksnämnden beslutar i frågor om förvärv till biblioteket inom ramen för i JO:s internbudget anvisade medel samt har i övrigt överinseende över bibliotekets verksamhet.

11 §

Personalen på registratorsexpeditionen biträder — utöver arbetsuppgifter enligt den särskilda arbetsbeskrivningen — med utlämnande av handlingar till myndigheter, massmedier och allmänhet och lämnar erforderliga upplysningar med ledning av uppgifter ur datoriserade register och databaser, registratur, protokoll samt övriga inom expeditionen tillgängliga handlingar.

12 §

Fråga om utlämnande av allmän handling avgörs på myndighetens vägnar av den justitieombudsman, till vars ansvarsområde ärendet hör, eller av chefsjustitieombudsmannen.

13 §

Säkerhets- och beredskapsfrågor handläggs under chefsjustitieombudsmannen av en befattningshavare inom ombudsmannaexpeditionen med särskilt uppdrag att vara säkerhetsansvarig.

14 §

Ombudsmännen tar emot besök av allmänheten efter överenskommelse i varje särskilt fall.

15 §

Registratorsexpeditionen hålls öppen för allmänheten måndag—fredag klockan 09.00—12.00 och klockan 13.00—15.00, om inte annat bestämts i särskilt fall.

## Ansvarsområde 1

Allmänna domstolar (dock ej fastighetsdomstolar, förmynderskapsärenden, mål enligt lagen om rättegången i vissa hyresmål i Svea hovrätt samt ärenden rörande vattendomstols tillämpning av vattenlagen), Domstolsverket.

Allmänna åklagare.

Polisväsendet (dock ej utlänningsärenden).

Ärenden rörande JO:s kompetensområde, skrifter med oklara yrkanden.

## Ansvarsområde 2

Försvarsväsendet, vapenfri tjänst och övriga till Försvarsdepartementet hörande ärenden.

Exekutionsväsendet.

Kriminalvården.

Inkomst- och förmögenhetsskatt, mervärdesskatt, skattekontroll, uppbörd.

Punktskatter och prisregleringsavgifter, vägtrafikskatt, hundskatt, arvs- och gåvoskatt, expeditionsavgifter, tullväsendet, Finansinspektionen, folkbokföring (inkl. namnärenden); övriga till Finansdepartementet hörande ärenden som ej tillhör annat ansvarsområde.

Allmän försäkring (sjuk-, pensions-, föräldra- och arbetsskadeförsäkring, inkomstprövade förmåner, barnbidrag, bidragsförskott samt familjebidrag och andra värnpliktsförmåner).

Utlänningsärenden.

Förmynderskapsärenden (överförmyndare och överförmyndarnämnder).

## Ansvarsområde 3

Tillämpningen av socialtjänstlagen, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

Hälso- och sjukvård, omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, särskolan, rättsmedicinska undersökningsväsendet, rättspsykiatriska undersökningsväsendet, tandvården, läkemedel.

Övriga till Socialdepartementet hörande ärenden utom ärenden rörande allmän försäkring samt miljö- och hälsoskydd.

## Ansvarsområde 4

Rättshjälp, Brottsoffermyndigheten, allmänna advokatbyråer, nådeärenden, fastighetsdomstolar, arrendenämnder, hyresnämnder, mål enligt lagen om rättegången i vissa hyresmål i Svea hovrätt samt ärenden rörande vattendomstols tillämpning av vattenlagen; övriga till Justitiedepartementet hörande ärenden som ej tillhör annat ansvarsområde.

Arbetsmarknaden, arbetslöshetsförsäkring och övriga till Arbetsmarknadsdepartementet och Civildepartementet hörande ärenden, dock ej utlänningsärenden.

Plan- och byggnadsväsendet.

Icke specialreglerad kommunalförvaltning.

Kommunikationsväsendet (affärsverken, vägar, trafik, körkort) och övriga till Kommunikationsdepartementet hörande ärenden.

Utbildningsväsendet och övriga till Utbildningsdepartementet hörande ärenden, dock ej särskolan.

Till Kulturdepartementet hörande ärenden.

Jord- och skogsbruk, jordförvärv, naturvård, miljö- och hälsoskydd, djurskydd, jakt, fiske, rennäring, veterinärväsendet, livsmedelskontroll, lantmäteri- och kartväsendet samt övriga till Jordbruksdepartementet resp. Miljödepartementet hörande ärenden.

Konsumentskydd, marknadsföring, pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet, prisreglering, aktiebolag, handelsbolag, firmaskydd, handelsregister, patent, varumärken, mönster och övriga till Näringsdepartementet hörande ärenden.

Länsstyrelser, räddningstjänst, ordningslagens tillämpning, lotterier, serveringstillstånd, bilskrotning.

Bostadsväsendet (bostadsförsörjning, bostadsbidrag utanför socialförsäkringssystemets ram).

Svenska kyrkan, statsbidrag till trossamfund.

Förvaltningsdomstolar (dock ej ärenden som på grund av sakinnehållet är hänförliga till annat ansvarsområde).

Utrikesförvaltningen och övriga till Utrikesdepartementet hörande ärenden som ej tillhör ansvarsområde 2.

Riksdagsförvaltningen, riksdagens verk, allmänna val.

Övriga ärenden som inte är hänförliga till något av ansvarsområdena 1—3.

---

Tjänstemannaärenden, ärenden angående tryckfrihet, yttrandefrihet, offentlighet och sekretess samt remisser från riksdag och departement fördelas på de ansvarsområden där de från saklig synpunkt hör hemma.

# Personalorganisationen

## Riksdagens ombudsmäns kansli

Kanslichefen Kjell Swanström
Byråchefen Anders Thunved (tjl. fr.o.m. 1 januari 1995)
Byråchefen Sven Börjeson
Byråchefen Kristina Boutz
Byråchefen Jörgen Buhre
Byråchefen Krister Malmsten (t.o.m. 28 februari 1995; tjl. fr.o.m 1 september 1994)
Byråchefen Christer Sjöstedt
Byråchefen Lars Clevesköld
Byråchefen Albert Johnson
Byråchefen Carina Hedbom Blomkvist (tf. byråchef t.o.m. 28 februari 1995)
Byråchefen Owe Hultin (föredragande t.o.m. 31 augusti 1994; tf. byråchef t.o.m. 28 februari 1995)
Tf. byråchefen Carl-Gustaf Tryblom (föredragande t.o.m. 31 december 1994)
Avdelningsdirektören Arne Schöldström
Avdelningsdirektören Lars Kinnander
Avdelningsdirektören Rolf Andersson

Som föredragande med heltidstjänstgöring har vidare under 1994/95 tjänstgjort: hovrättsassessorn Catharina Hallenberg (t.o.m. 31 oktober 1994), hovrättsassessorn Birgitta Trägårdh, statsåklagaren Kay Engfeldt, hovrättsassessorn Michaela Dráb (fr.o.m. 1 oktober 1994), hovrättsassessorn Erik Sundström (fr.o.m. 1 oktober 1994), hovrättsassessorn Louise Norén (t.o.m. 31 oktober 1994), hovrättsassessorn Allan Camitz (t.o.m. 4 september 1994), hovrättsassessorn Bengt Billquist (t.o.m. 2 januari 1995), kammarrättsassessorn Annica Lindblom (tjl. fr.o.m. 9 mars 1995), hovrättsassessorn Lars Lundgren (fr.o.m. 1 oktober 1994), kammarrättsassessorn Marianne von der Esch (fr.o.m. 1 september 1994), hovrättsassessorn Anders Bergene (fr.o.m. 2 januari 1995), hovrättsassessorn Jakob Hedenmo (fr.o.m. 9 januari 1995), hovrättsassessorn Lars Vestergren (fr.o.m. 15 mars 1995), hovrättsassessorn Ingela Jönsson, kammarrättsassessorn Christer Gripert, hovrättsassessorn Karin Jonsson, kammarrättsassessorn Lia von Sivers, kammarrättsassessorn Nils-Ove Äng, kammarrättsassessorn Eva Frånlund Althin (tjl. fr.o.m. 21 januari 1995), kammarrättsassessorn Cecilia Landelius (fr.o.m. 1 oktober 1994), kammarrättsassessorn Timo Manninen (fr.o.m. 1 januari 1995), kammarrättsassessorn Mats Törnered, kammarrättsassessorn Charlotte Dahlman (tjl. t.o.m. 31 mars 1995), hovrättsassessorn Henrik Runesson, byrådirektören, tillika kammarrättsfiskalen, Ylva Fryklund (t.o.m. 28 augusti 1994; tjl. från sin byrådirektörstjänst) och kammarrättsassessorn Agneta Lundgren (fr.o.m. 15 augusti 1994).

# SAKREGISTER

# till justitieombudsmännens ämbetsberättelser 1994/95—1995/96

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
- rensning och gallring av vissa slags handlingar samt diarieföring eller annan dokumentering av sådana åtgärder hos en länsstyrelse 95/96:491

*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
- förvaringsbegreppet (försäkringskassa) 94/95:599
- kritik mot myndighet för dröjsmål med utlämnande av allmänna handlingar. Myndighet får inte låta egna värderingar fördröja utlämnandet även om det sker i sökandens intresse 95/96:440
- chefskronofogdes dröjsmål med utlämnande av allmänna handlingar 95/96:467
- kronofogdemyndighets underlåtenhet att meddela beslut i ärende om utlämnande av allmän handling 95/96:471
- skattemyndighet har inte lämnat ut utskrift av ADB-upptagning 95/96:473
- begäran om kvittens vid utlämnande av allmän handling 95/96:479
- begäran om utlämnande borde ha handlagts vid försäkringskassas centralkontor, där handlingen förvarades 95/96:482
- frågor om dels skyldighet för myndigheter att på begäran av enskild lämna ut allmän handling samt att lämna uppgift ur allmän handling, dels myndigheters skyldighet att ge service åt enskilda och därmed sammanhängande krav på myndigheters tillgänglighet 95/96:495

*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. 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 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
- hanteringen av allmänna handlingar. Fråga om bl.a. förvaringen av originalhandlingar och beteckningen s i diariet beträffande vissa ärenden 95/96:442
- Finansinspektionen har förstört handlingar under pågående prövning av fråga om utlämnande 95/96:476
- fråga om möjligheten för en myndighet att återkräva utlämnade kopior av allmänna handlingar 95/96:510
- krav på konsekvens i fråga om diarieföring 95/96:485
- kritik mot Konsumentverket för att ett beslut att inte lämna ut en handling fattats efter det att handlingen lämnats ut till sökanden 95/96:504

## Anhållen

- 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
- en åklagare beslutade att en misstänkt som hämtats till förhör på annan ort och som vägrade yttra sig skulle transporteras till hemorten för s.k. anhållningsförhör; åklagaren borde ha tagit ställning till om den misstänkte skulle anhållas 95/96:107

## Arkivering av handlingar

- fråga om diarieföring och arkivering av handlingar rörande körkortstillstånd m.m. vid en länsstyrelse 95/96:489
- rensning och gallring av vissa slags handlingar samt diarieföring eller annan dokumentering av sådana åtgärder hos en länsstyrelse 95/96:491

## 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

## Avslutande av ärenden

- fråga om myndighets rätt att avsluta ett inlett disciplinärende utan beslut av personalansvarsnämnden 95/96:158

**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

**Beslag**
- förutsättningar att låta ett beslag bestå sedan en förundersökning lagts ned föreligger inte 95/96:103

**Beslutsunderrättelse**
- försäkringskassa har underlåtit att underrätta om ett fattat beslut 94/95:388
- bristande överensstämmelse mellan socialförsäkringsnämnds beslutsprotokoll och utsända beslutsmeddelanden 94/95:392
- utformningen av försäkringskassas beslutsmeddelande 95/96:348
- fråga om utformningen av meddelanden om beslut att meddela körkortstillstånd med krav på förarprov; bl.a. fråga om fullföljdshänvisning 95/96:404

**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

**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

- kritik mot byggnadsnämnd angående kommuniceringsskyldigheten i ärenden om förhandsbesked respektive bygglov 95/96:409

**Delegation**
- en länsrätt har utan stöd i författning delegerat s.k. rättidsprövning till registrator 94/95:193
- fråga om tillämpningen av den nya kommunallagens regler om delegering av ärenden 95/96:412

**Delgivning**
- med person som sitter i sammanträde inom stängda dörrar 94/95:167

**Diarieföring**
- fråga om diarieföring och arkivering av handlingar rörande körkortstillstånd m.m. vid en länsstyrelse 95/96:489
- krav på konsekvens i fråga om diarieföring 95/96:485
- rensning och gallring av vissa slags handlingar samt diarieföring eller annan dokumentering av sådana åtgärder hos en länsstyrelse 95/96:491

**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
- för polisintendent som lagstridigt upplöst en offentlig tillställning 94/95:126
- förordnande utan laglig grund i en brottmålsdom att utdömda böter skulle anses betalda 95/96:25
- för två polisinspektörer med anledning av beviljandet av vissa lättnader i tjänstgöringen i samband med en julhelg 95/96:86
- fråga om handläggningen av ett disciplinärende vid ett domkapitel varit förenlig med den grundlagsreglerade åsikts-, yttrande- och meddelarfriheten 95/96:457
- fråga om myndighets rätt att avsluta ett inlett disciplinärende utan beslut av personalansvarsnämnden 95/96:158

**Djurskydd**
- kritik mot en miljönämnd för underlåten dokumentation m.m. 95/96:378
- miljö- och hälsoskyddsnämnds tillsynsansvar enligt djurskyddslagen 95/96:362

**Dokumentationsskyldighet**
- kritik mot polismyndighet för underlåtenhet att i ett ärende om verkställighet av avvisningsbeslut dokumentera ett anonymt tips 94/95:227
- kritik mot en miljönämnd för underlåten dokumentation m.m. 95/96:378

- rensning och gallring av vissa slags handlingar samt diarieföring eller annan dokumentering av sådana åtgärder hos en länsstyrelse 95/96:491

### Domare

- kritik för underhandskontakter med en åklagare som inneburit att förtroendet för rättens opartiskhet rubbats 94/95:43
- förordnande utan laglig grund i en brottmålsdom att utdömda böter skulle anses betalda 95/96:25

### Domstol

- en länsrätt har utan stöd i författning delegerat s.k. rättidsprövning 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
- på JO:s initiativ upptagen fråga om en länsrätt får underlåta att till kammarrätten vidarebefordra en i rätt tid inkommen besvärshandling, när ändamålet med överklagandet har förfallit 95/96:148
- på JO:s initiativ upptagen fråga om tillämpning av 39 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) i mål om omedelbart omhändertagande när part påkallar muntlig förhandling. Även fråga om domstolschefs skyldighet att yttra sig till JO 95/96:144
- uttalande om vilandeförklaring inom förvaltningsprocessen 95/96:141

### 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
- kritik mot socialförvaltning för dröjsmål med att överlämna besvärsinlaga till länsrätt m.m. 95/96:314
- skattemyndighets dröjsmål med omprövning 95/96:234
- försäkringskassas dröjsmål med beslut sedan beslutsförslag kommunicerats 95/96:344

### 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

**Folkbokföring**
- registrering av nya förnamn vid s.k. könsbyte 95/96:236

**Fullföljdshänvisning**
- fråga om myndighet varit skyldig att lämna fullföljdshänvisning när myndigheten som arbetsgivare fattat ett beslut med stöd av en s.k. arbetsgivareventil 95/96:230
- fråga om fullföljdshänvisning i ärende hos Socialstyrelsen angående fastställande av könstillhörighet 95/96:326

**Funktionshinder**
- fråga om verksamhet som bedrivs enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) utgör en självständig verksamhetsgren i förhållande till socialtjänsten i de fall då frågorna handläggs av samma nämnd 95/96:431

**Förhör**
- de rättsliga förutsättningarna för inställelse av ett barn för förhör och läkarundersökning under en brottsutredning utan vårdnadshavarens samtycke 95/96:89

**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
- förutsättningar att låta ett beslag bestå sedan en förundersökning lagts ned föreligger inte 95/96:103
- de rättsliga förutsättningarna för inställelse av ett barn för förhör och läkarundersökning under en brottsutredning utan vårdnadshavarens samtycke 95/96:89

**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 kommuniceringsplikt 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
- fråga om myndighets serviceskyldighet i ett ärende om byte av förvaltare enligt föräldrabalken 95/96:418

- partsinsyn hos försäkringskassa när försäkrad begärt att få del av handlingar som tidigare kommunicerats 95/96:337
- fråga om utformningen av meddelanden om beslut att meddela körkortstillstånd med krav på förarprov; bl.a. fråga om fullföljdshänvisning 95/96:404
- fråga om utredningsförfarandet i ett ärende rörande rikstäckande parkeringstillstånd för handikappfordon 95/96:171
- vidarebefordran av skrifter från enskild, vilka uppfattats som sända till fel myndighet 95/96:156

## 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
- på JO:s initiativ upptagen fråga om en länsrätt får underlåta att till kammarrätten vidarebefordra en i rätt tid inkommen besvärshandling, när ändamålet med överklagandet har förfallit 95/96:148
- uttalande om vilandeförklaring inom förvaltningsprocessen 95/96:141

## Gatunamn

- namngivning av gata och ändring av postadress. Bl.a. fråga om kommuns befogenhet 94/95:457

## Gripande

- en åklagare beslutade att en misstänkt som hämtats till förhör på annan ort och som vägrade yttra sig skulle transporteras till hemorten för s.k. anhållningsförhör; åklagaren borde ha tagit ställning till om den misstänkte skulle anhållas 95/96:107

## Grundlagsfrågor

- fråga om skolledning genom att förbjuda elever att lyssna på viss musik och att omhänderta ett kassettband 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
- avstängning från deltagande i Statens haverikommissions undersökningar av luftfartsolyckor med hänsyn till att uppgifter från en utredning offentliggjorts, m.m. 95/96:161

– fråga om handläggningen av ett disciplinärende vid ett domkapitel varit förenlig med den grundlagsreglerade åsikts-, yttrande- och meddelarfriheten 95/96:457

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 boendeutrymmen 94/95:214
– kritik mot en polismyndighet med anledning av ett ingripande i en affärslokal på grund av att en s.k. larmbåge givit utslag 95/96:112
– husrannsakan enligt 20 § polislagen i Alsike kloster för eftersökande av utlänningar, fråga bl.a. om proportionalitetsprincipen 95/96:192

Huvudförhandling
– initiativärende om domstolarnas handläggning av frågor om parts rätt att närvara vid rättegången och få del av eller tillgång till sekretessbelagda handlingar i ett brottmål om olovlig avlyssning (det s.k. buggningsmålet) 95/96:29
– kritik mot en domare som hållit en muntlig förberedelse och en huvudförhandling i ett vårdnadsmål på engelska 95/96:82

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
- personal har i patientjournal fört in uppgift från ett vykort ställt till patienten 95/96:330
- patient lagd i bälte under frivillig vård enligt bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen. Fråga om åtgärden inneburit påtvingat kroppsligt ingrepp enligt 2 kap. 6 § regeringsformen 95/96:328
- frågor om sjukvård på en flyktingförläggning och om betalningsansvaret för sjukvård som tillhandahållits en asylsökande 95/96:179

### Hämtning till förhandling

- av en tilltalad som inte delgetts stämning och bevisupptagning i den tilltalades utevaro 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
- en åklagare beslutade att en misstänkt som hämtats till förhör på annan ort och som vägrade yttra sig skulle transporteras till hemorten för s.k. anhållningsförhör; åklagaren borde ha tagit ställning till om den misstänkte skulle anhållas 95/96:107

### 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
- rättens skyldighet att se till att en vårdnadsutredning bedrivs skyndsamt; handläggningen av ett mål får inte stanna upp på grund av att en anmälan görs till JO 95/96:79
- dröjsmål med översändande av akt till JO 95/96:358
- på JO:s initiativ upptagen fråga om tillämpning av 39 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) i mål om omedelbart omhändertagande när part påkallar muntlig förhandling. Även fråga om domstolschefs skyldighet att yttra sig till JO 95/96:144

### JO:s tillsynskompetens

- klagomål mot en professor vid Karolinska institutet angående innehållet i ett avgivet rättsintyg. — Fråga om räckvidden av JO:s tillsynskompetens 94/95:378

### Jordbruksstöd

- fråga om kvittning i samband med utbetalning av stöd till jordbrukare 95/96:152

**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
- fråga om kommuniceringsplikt enligt 17 § förvaltningslagen av upplysningar enligt 6 kap. 20 § föräldrabalken 95/96:309
- kritik mot byggnadsnämnd angående kommuniceringsskyldigheten i ärenden om förhandsbesked respektive bygglov 95/96:409
- registrering av älgskötselområde; bl.a. fråga om markägares medgivande till åtgärden 95/96:174

**Kompetens**

- kritik mot länsstyrelse för utövande av tillsyn över fastighetsmäklare utan laglig grund 94/95:199

**Kriminalvård**

*Anonymitetsskydd*

- för intagna i kriminalvårdsanstalt i samband med besök 95/96:120
- för intagna i kriminalvårdsanstalt i samband med viss verksamhet 95/96:126

*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

*Sysselsättning*

- skyldighet för intagna att delta i viss verksamhet 95/96:126

*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
- fråga om tvångsmedicinering av en intagen 95/96:123
- kritik mot en kriminalvårdstjänsteman för en otillåten besittningsrubbning 95/96:130

## Kroppsvisitation

- kritik mot en polismyndighet med anledning av ett ingripande i en affärslokal på grund av att en s.k. larmbåge givit utslag 95/96:112

## Kvittning

- fråga om kvittning i samband med utbetalning av stöd till jordbrukare 95/96:152

## 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 släktforskningsändamål 94/95:568
- fråga om handläggningen av ett disciplinärende vid ett domkapitel varit förenlig med den grundlagsreglerade åsikts-, yttrande- och meddelarfriheten 95/96:457
- kritik mot företrädare för en offentlig arbetsgivare — en kyrklig samfällighet — för att en arbetstagares uttalanden i massmedia lagts till grund för ett ingripande mot denne 95/96:462

## Körkort

- fråga om Vägverkets rutiner för återlämnande av återkallade körkort vid spärrtidens utgång 94/95:433
- fråga om utformningen av meddelanden om beslut att meddela körkortstillstånd med krav på förarprov; bl.a. fråga om fullföljdshänvisning 95/96:404

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
- rättens skyldighet att se till att en vårdnadsutredning bedrivs skyndsamt; handläggningen av ett mål får inte stanna upp på grund av att en anmälan görs till JO 95/96:79
- kritik mot Statens invandrarverk för långsam handläggning av ansökningar om offentligt biträde i utlänningsärenden 95/96:185

Läkarundersökning
- de rättsliga förutsättningarna för inställelse av ett barn för förhör och läkarundersökning under en brottsutredning utan vårdnadshavarens samtycke 95/96:89

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
- påstådda inskränkningar i anställdas yttrande- och meddelarfrihet 95/96:454
- kritik mot företrädare för en offentlig arbetsgivare — en kyrklig samfällighet — för att en arbetstagares uttalanden i massmedia lagts till grund för ett ingripande mot denne 95/96:462

- fråga om handläggningen av ett disciplinärende vid ett domkapitel varit förenlig med den grundlagsreglerade åsikts-, yttrande- och meddelarfriheten 95/96:457

### 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
- fråga om myndighet varit skyldig att lämna fullföljdshänvisning när myndigheten som arbetsgivare fattat ett beslut med stöd av en s.k. arbetsgivarventil 95/96:230
- påstådda inskränkningar i anställdas yttrande- och meddelarfrihet 95/96:454

### Miljöskydd

- kritik mot Miljönämnden i Malmö kommun angående tillsynsåtgärder beträffande vissa kemiska produkter (tändvätska och bilvårdsmedel) 95/96:367

### 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
- kritik mot Socialstyrelsen för underlåtenhet att redovisa de skäl som föranlett styrelsens ändrade beslut vari kritiken mot bl.a. läkare i ett tillsynsärende mildrats 95/96:332
- kritik mot Statens invandrarverk för bristfällig motivering av beslut i ett ärende om uppehålls- och arbetstillstånd 95/96:221

### 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 företagareförening 94/95:466

- fråga om möjligheterna att utnyttja ett privat företag vid transport för verkställighet av beslut om avvisning enligt utlänningslagen 95/96:223

### 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

### Objektivitetsprincipen

- rätten bör inte vid förordnande om samarbetssamtal i vårdnadsmål ge direktiv om inriktningen av samtalen 95/96:74

### Offentlig tillställning

- disciplinansvar för polisintendent som lagstridigt upplöst en offentlig tillställning 94/95:126

### 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

### Partsinsyn

- initiativärende om domstolarnas handläggning av frågor om parts rätt att närvara vid rättegången och få del av eller tillgång till sekretessbelagda handlingar i ett brottmål om olovlig avlyssning (det s.k. buggningsmålet) 95/96:29

### 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

– kritik mot byggnadsnämnd angående kommuniceringsskyldigheten i ärenden om förhandsbesked respektive bygglov 95/96:409

### 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

### 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
– disciplinansvar för två polisinspektörer med anledning av beviljandet av vissa lättnader i tjänstgöringen i samband med en julhelg 95/96:86
– polismyndighets genomförande av en övning 95/96:116

### Posthantering

– vidarebefordran av skrifter från enskild, vilka uppfattats som sända till fel myndighet 95/96:156

### 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
– husrannsakan enligt 20 § polislagen i Alsike kloster för eftersökande av utlänningar 95/96:192

### 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
– på JO:s initiativ upptagen fråga om tillämpning av 39 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) i mål om omedelbart omhändertagande när part påkallar muntlig förhandling. Även fråga om domstolschefs skyldighet att yttra sig till JO 95/96:144

- fråga om handläggningen av ett disciplinärende vid ett domkapitel varit förenlig med den grundlagsreglerade åsikts-, yttrande- och meddelarfriheten 95/96:457

### Regeringsrätten

- fråga om Regeringsrättens handläggningstider i mål rörande utlämnande av allmän handling 94/95:566

### Registrering av handlingar

- fråga om diarieföring och arkivering av handlingar rörande körkortstillstånd m.m. vid en länsstyrelse 95/96:489

### Remiss

- fråga om utredningsförfarandet i ett ärende rörande rikstäckande parkeringstillstånd för handikappfordon 95/96:171

### Remissyttrande

- kritik mot fastighetsbildningsmyndighet angående avfattningen av yttrande till JO efter remiss 94/95:459

### Rättegångsbalken

- uttalanden rörande de rättsliga förutsättningarna att meddela tredskodom mot ett aktiebolag som saknar styrelse 94/95:24
- hämtning av en tilltalad som inte delgetts stämning och bevisupptagning i den tilltalades utevaro 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 formlöst 94/95:57
- initiativärende om domstolarnas handläggning av frågor om parts rätt att närvara vid rättegången och få del av eller tillgång till sekretessbelagda handlingar i ett brottmål om olovlig avlyssning (det s.k. buggningsmålet) 95/96: 29
- kritik mot en domare som hållit en muntlig förberedelse och en huvudförhandling i ett vårdnadsmål på engelska 95/96:82

### Rättelse

- dröjsmål av kronofogdemyndighet med att behandla en begäran om rättelse eller överklagande 94/95:190

### Rättshjälp

- kritik mot Statens invandrarverk för långsam handläggning av ansökningar om offentligt biträde i utlänningsärenden 95/96:185

### Samarbetssamtal

- rätten bör inte vid förordnande om samarbetssamtal i vårdnadsmål ge direktiv om inriktningen av samtalen 95/96:74

## Sekretess

- användande av förbehåll enligt 14 kap. 9 eller 10 § sekretesslagen i samband med bolagisering av affärsverk m.m. 94/95:574
- initiativärende om domstolarnas handläggning av frågor om parts rätt att närvara vid rättegången och få del av eller tillgång till sekretessbelagda handlingar i ett brottmål om olovlig avlyssning (det s.k. buggningsmålet) 95/96:29
- socialjouren har tillsammans med ett TV-team besökt en plats där prostitution förekommer. Fråga om socialjourens handlande stått i strid mot socialtjänstens sekretess 95/96:437
- fråga om verksamhet som bedrivs enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) utgör en självständig verksamhetsgren i förhållande till socialtjänsten i de fall då frågorna handläggs av samma nämnd 95/96:431

## 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
- frågor om dels skyldighet för myndigheter att på begäran av enskild lämna ut allmän handling samt att lämna uppgifter ur allmän handling, dels myndigheters skyldighet att ge service åt enskilda och därmed sammanhängande krav på myndigheters tillgänglighet 95/96:495
- vidarebefordran av skrifter från enskild, vilka uppfattats som sända till fel myndighet 95/96:156

## 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
- bristfälliga åtgärder av skolledning sedan en elev skadats under lektion 95/96:385
- fråga om en skollednings inställande av en skoldans utgjort en otillåten kollektiv bestraffning av högstadieelever 95/96:398

- handläggningen av ett ärende rörande misstankar om att elev utsatts för incest i hemmet; bl.a. fråga om kvarhållande av eleven i skolan 95/96:387
- fråga om rätten att sprida politisk information i skola 95/96:394

## Smittskyddslagen

- fråga om förutsättningarna för tvångsvård enligt bestämmelserna i smittskyddslagen förelegat 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
- partsinsyn hos försäkringskassa när försäkrad begärt att få del av handlingar som tidigare kommunicerats 95/96:337
- utebliven kommunikation i ärende om avregistrering från försäkringskassa 95/96:338
- försäkringskassa har inte tagit ställning till sjukintyg avseende nya sjukperioder 95/96:341
- försäkringskassas dröjsmål med beslut sedan beslutsförslag kommunicerats 95/96:344
- tidpunkt för indragning av sjukpenning 95/96:344
- utbetalning av sjukpenning har stoppats formlöst 95/96:346
- förutsättningar för och dokumentation av provisoriskt beslut 95/96:348
- utformningen av försäkringskassas beslutsmeddelande 95/96:348
- indragning av sjukpenning under pågående utredningstid utan formligt beslut 95/96:351
- provisoriska beslut vid nya sjukfall 95/96:352
- uttalanden av försäkringskassa i fråga om jämkning av underhållsbidrag 95/96:355

– långsam handläggning av rättidsprövning och s.k. 20:10 a-prövning vid överklagande 95/96:358

## 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
– behörig socialnämnd i ett barnavårdsärende 95/96:262

*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
– kritik mot socialförvaltningens handlande med anledning av uppgifter till nämnden att en 17-årig pojke rökt hasch på en större ungdomsfest 95/96:275
– kritik mot socialförvaltningen för agerandet vid en konflikt mellan två makar rörande vem av dem som skall ta hand om de gemensamma barnen 95/96:242
– socialjouren har tillsammans med ett TV-team besökt en plats där prostitution förekommer. Fråga om socialjourens handlande stått i strid mot socialtjänstens sekretess 95/96:437
– fråga om verksamhet som bedrivs enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) utgör en självständig verksamhetsgren i förhållande till socialtjänsten i de fall då frågorna handläggs av samma nämnd 95/96:431

*Anmälningsskyldigheten enligt 71 § SoL*

– fråga om anmälningsskyldigheten begränsas för personal inom hälso- och sjukvården i fråga om barn som vistas på sjukhus 95/96:247

*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

- kritik mot socialförvaltning för dröjsmål med inledande av utredning enligt 50 § SoL samt för att en jourhemsplacering varat sådan tid att placeringen övergått till att bli stadigvarande. Även fråga om verkan av att vårdnadshavaren återkallat sitt medgivande till placeringen m.m. 95/96:279

*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 kommuniceringsplikt 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 besvärsinlaga när klaganden inte delgetts 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
- kritik mot socialförvaltning för dröjsmål att överlämna besvärsinlaga till länsrätt m.m. 95/96:314
- fråga om kommuniceringsplikt enligt 17 § förvaltningslagen av upplysningar enligt 6 kap. 20 § föräldrabalken 95/96:309
- med en utredning enligt 50 § SoL avses all den verksamhet som syftar till att göra det möjligt för socialnämnden att fatta beslut i ett ärende 95/96:312
- kritik mot en socialchef för handläggningen av en anmälan enligt 71 § SoL m.m. 95/96:283
- brister vid handläggningen av ett önskemål från en sjukhemsboende åldring att få flytta till ett sjukhem i en annan kommun 95/96:270

## 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 kommundelsnämnd 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
- fråga om syskons rätt till umgänge med ett omhändertaget barn 95/96:291
- handläggningen av ett barnavårdsärende; frågor om umgänge med familjehemsplacerat barn, återtagande av samtycke till familjehemsplacering, handläggning av ett överklagande, behörig socialnämnd m.m. JO 95/96:262
- fråga om beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU eller 13 § LVM skall ges i skriftlig form 95/96:320

### III Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)

- ingripanden mot intagna vid ett LVM-hem vid vägran att avge urinprov samt omhändertagande av intagnas pengar 95/96:294
- frågor om läkares anmälningsskyldighet enligt 6 och 14 §§ LVM 95/96:299
- fråga om beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU eller 13 § LVM skall ges i skriftlig form 95/96:320
- på JO:s initiativ upptagen fråga om tillämpning av 39 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) i mål om omedelbart omhändertagande när part påkallar muntlig förhandling. Även fråga om domstolschefs skyldighet att yttra sig till JO 95/96:144

### 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
- kritik mot Miljönämnden i Malmö kommun angående tillsynsåtgärder beträffande vissa kemiska produkter (tändvätska och bilvårdsmedel) 95/96:367

### Torghandel

- fråga om överlämnande av torghandelsadministration till en företagareförening 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
- fråga om handläggningen av ett disciplinärende vid ett domkapitel varit förenlig med den grundlagsreglerade åsikts-, yttrande- och meddelarfriheten 95/96:457

### 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
- bristfälliga åtgärder av skolledning sedan en elev skadats under lektion 95/96:385
- fråga om en skollednings inställande av en skoldans utgjort en otillåten kollektiv bestraffning av högstadieelever 95/96:398
- handläggningen av ett ärende rörande misstankar om att elev utsatts för incest i hemmet; bl.a. fråga om kvarhållande av eleven i skolan 95/96:387
- fråga om rätten att sprida politisk information i en skola 95/96:394

### 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 boendeutrymmen 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

- fråga om möjligheterna att utnyttja ett privat företag vid transport för verkställighet av beslut om avvisning enligt utlänningslagen 95/96:223
- frågor om sjukvård på en flyktingförläggning och om betalningsansvaret för sjukvård som tillhandahållits en asylsökande 95/96:179
- husrannsakan enligt 20 § polislagen i Alsike kloster för eftersökande av utlänningar 95/96:192
- kritik mot Statens invandrarverk för långsam handläggning av ansökningar om offentligt biträde i utlänningsärenden 95/96:185
- kritik mot Statens invandrarverk för bristfällig motivering av beslut i ett ärende om uppehålls- och arbetstillstånd 95/96:221
- kritik mot en polismyndighet och Utlänningsnämnden för handläggningen av frågor om förvar av en utlänning 95/96:212

### 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

### Utsökning

- beredande av tillträde till bostadsbyggnad utan lagstöd 95/96:133

### Vakthavande befäl

- åtal för tjänstefel och undertryckande av urkund 94/95:80

### Vittnesförhör

- initiativärende om domstolarnas handläggning av frågor om parts rätt att närvara vid rättegången och få del av eller tillgång till sekretessbelagda handlingar i ett brottmål om olovlig avlyssning (det s.k. buggningsmålet) 95/96:29

### Vårdnadsmål

- rätten bör inte vid förordnande om samarbetssamtal i vårdnadsmål ge direktiv om inriktningen av samtalen 95/96:74
- rättens skyldighet att se till att en vårdnadsutredning bedrivs skyndsamt; handläggningen av ett mål får inte stanna upp på grund av att en anmälan görs till JO 95/96:79

### 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
- initiativärende rörande innehållet i en av ett sjukhus utgiven skrivelse Rutiner för massmediekontakter. — Fråga om personalens yttrandefrihet inskränkts 95/96:451
- en landstingsanställd läkare, som i brev till en kommunstyrelse protesterat mot vissa organisatoriska förändringar inom landstinget, hade kallats till möte med sjukvårdsledningen. — Fråga om landstinget kränkt läkarens yttrandefrihet 95/96:447
- påstådda inskränkningar i anställdas yttrande- och meddelarfrihet 95/96:454
- avstängning från deltagande i Statens haverikommissions undersökningar av luftfartsolyckor med hänsyn till att uppgifter från en utredning offentliggjorts, m.m. 95/96:161
- fråga om handläggningen av ett disciplinärende vid ett domkapitel varit förenlig med den grundlagsreglerade åsikts-, yttrande- och meddelarfriheten 95/96:457
- kritik mot företrädare för en offentlig arbetsgivare — en kyrklig samfällighet — för att en arbetstagares uttalanden i massmedia lagts till grund för ett ingripande mot denne 95/96:462
- fråga om rätten att sprida politisk information i en skola 95/96:394

### Yttrandefrihetsgrundlagen

- fråga om skolledning genom att förbjuda elever att lyssna på viss musik och att omhänderta ett kassettband 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

### Återkallelse

- myndighets agerande för parts återkallelse av sin talan (överklagande) 95/96:169

### 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
- förordnande om sekretess i ett förmynderskapsärende 95/96:423
- handläggningen av ett ärende om byte av förvaltare, bl.a. fråga om myndighets serviceskyldighet 95/96:418
- kritik mot en överförmyndarnämnd för brister i handläggningen av ett förmynderskapsärende 95/96:425

## Överklagande

- skattemyndighet har inte uppfattat en skrift som överklagande 95/96:234

## Övning

- polismyndighets genomförande av en övning 95/96:116

# The Swedish Parliamentary Ombudsmen

## Report for the period 1 July 1994 to 30 June 1995

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, customs, the execution of judgements, social insurance and chief guardians. Mrs Wahlström, finally, has been responsible for supervision of the administrative courts, building and construction, education, environmental protection, labour market, the State Church and all additional aspects of civil administration not supervised by any other Parliamentary Ombudsman.

During the year, 4 891 new cases were registered with the Ombudsmen; 4 720 of them were complaints and other cases received (an increase of 131 over the previous year) and 127 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 1994—30 June 1995*

| Activity concerned | Closed without final criticism | Admonitions or other criticism | Prosecutions or disciplinary proceedings | Preliminary investigation; no prosecution | Proposal to Parliament or to the Government | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Courts | 4 | 10 | 1 | - | - | 15 |
| Public prosecutors | 1 | 2 | - | - | - | 3 |
| Police authorities | 1 | 3 | 1 | 1 | - | 6 |
| Armed forces | 1 | - | - | - | - | 1 |
| Prison administration | 4 | 7 | - | - | - | 11 |
| Social welfare | 2 | 5 | - | - | - | 7 |
| Medical care | 6 | 3 | - | - | - | 9 |
| Social insurance | 3 | 1 | - | - | - | 4 |
| Execution of judgements | 4 | 3 | - | - | - | 7 |
| Education, culture | 1 | 10 | - | - | - | 11 |
| Taxation | - | 1 | - | - | - | 1 |
| Environmental management, public health etc. | 2 | 9 | - | - | - | 11 |
| Planning | 1 | 7 | - | - | - | 8 |
| Communications | - | 2 | - | - | - | 2 |
| Other cases at County administrative boards | - | 1 | - | - | - | 1 |
| Immigration | 1 | 1 | - | - | - | 2 |
| Labour market etc. | - | 2 | - | - | - | 2 |
| State Church | - | 1 | - | - | - | 1 |
| Chief guardians | 2 | 5 | - | - | - | 7 |
| Local government | - | 2 | - | - | - | 2 |
| Access to official documents, Freedom of the press | 1 | 9 | - | - | - | 10 |
| Total | 34 | 84 | 2 | 1 | - | 121 |

*Schedule of complaint cases concluded during the period 1 July 1994—30 June 1995*

| Activity concerned | Dismissed without investigation | Referred to other agencies or state organs | No criticism after investigation | Admonitions or other critisism | Prosecutions or disciplinary proceedings | Preliminary investigation; no prosecution | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Courts | 134 | - | 196 | 28 | - | - | 358 |
| Public prosecutors | 58 | - | 169 | 9 | - | - | 236 |
| Police authorities | 163 | 4 | 309 | 17 | 1 | - | 494 |
| Armed forces | 15 | - | 11 | - | - | - | 26 |
| Prison administration | 141 | 3 | 298 | 50 | - | - | 492 |
| Social welfare | 202 | 23 | 430 | 85 | - | - | 740 |
| Medical care | 103 | 12 | 139 | 19 | - | - | 273 |
| Social insurance | 107 | - | 120 | 35 | - | - | 262 |
| Labour market etc. | 60 | - | 25 | 4 | - | - | 89 |
| Planning | 38 | - | 24 | 16 | - | - | 78 |
| Execution of judgements | 78 | 1 | 92 | 12 | - | - | 183 |
| Local government | 75 | - | 25 | 6 | - | - | 106 |
| Communications | 56 | 1 | 30 | 6 | - | - | 93 |
| Taxation, customs | 56 | 1 | 78 | 11 | - | - | 146 |
| Education, culture | 58 | 1 | 59 | 20 | - | - | 138 |
| State Church | 10 | - | 3 | 1 | - | - | 14 |
| Chief guardians | 3 | - | 11 | 5 | - | - | 19 |
| Agriculture, environmental management, public health, protection of animals | 68 | - | 56 | 28 | - | - | 152 |
| Immigration | 47 | - | 54 | 26 | - | - | 127 |
| Other cases at County administrative boards | 6 | - | 4 | 4 | - | - | 14 |
| Employment of civil servants etc. | 79 | 3 | 37 | 13 | - | - | 132 |
| Access to official documents, Freedom of the press | 60 | - | 97 | 72 | - | - | 229 |
| Miscellaneous | 79 | - | 21 | 13 | - | - | 113 |
| Complaints outside jurisdiction, complaints of obscure meaning | 107 | - | - | - | - | - | 107 |
| Total | 1 803 | 49 | 2 288 | 480 | 1 | - | 4 621 |

## Criticism of a judge who conducted preparatory and main proceedings in a custody dispute in English

*The complaint*

In a complaint made against Jan Rudberg, then a judge and now a Chief Judge, the following allegation was made by Grazyna V.

Grazyna V. and Herwig V. are the parents of Jasper Roderik. Grazyna V. applied to the district court of Ludvika for sole custody of her son.

The main proceedings in the case were held in May 1993. The boy's father, Herwig V. speaks no Swedish. In spite of this, however, the court had not appointed an interpreter for the hearing. The proceedings began in Swedish but later English was the language used. Before the main proceedings Herwig V. had made no response to the application. The district court therefore had to interrupt the main hearing in order for a preparatory hearing to take place.

The proceedings lasted two days. An interpreter had been appointed for the second day, but he had to leave the courtroom as his command of English, the language in which the proceedings were to be held, was inadequate. Jan Rudberg proposed that in spite of this, the hearing should be held in English. Grazyna V. consented to this, albeit with great hesitation. Neither Grazyna V. nor her counsel could express what they wanted to say effectively because of language difficulties. Jan Rudberg and Herwig V. could however communicate without problems. Jan Rudberg acted as Herwig V:s counsel. Grazyna V. was therefore unable to participate in the hearing properly.

*The inquiry*

Jan Rudberg submitted a response which included the following statement.

As a background to the case it should be pointed out that it involved divorce, custody and maintenance. Grazyna V's exhusband, Herwig V., was living in Belgium, which meant that it took unusually long to deal with questions concerning custody and maintenance. With the help of an international agency the social inquiry into Herwig V's suitability to undertake custody had been carried out by the authorities in Belgium and there were problems in serving the papers on Herwig V. For instance, despite a number of different attempts, he could not be served with a summons to attend the main hearing. Herwig V. could only be reached through his counsel in Belgium, who later, however, resigned the case.

In view of the passivity which Herwig V. had displayed, the court assumed in making the arrangements for the main hearing that he had no intention of appearing. No indication had been received that he intended to be present even though, as Grazyna V. has pointed out, he had been summoned to be there in person, with, however, a codicil stating that the case could be decided even in his absence. It is no exaggeration to say that it was one of the greatest surprises in my life when Herwig V. appeared for the hearing in question on 27 May 1993 in view of the lack of interest he had displayed in the case up until then. The main hearing on 27 May 1993 had to be cancelled because

of the mass of new information Herwig V. provided and the position he took, and a preliminary hearing had to be arranged to begin, because of lack of time, on the following day, the case being settled in a main hearing held immediately thereafter on the same day. No interpreter had been appointed for 27 May 1993. Letters had been exchanged in Flemish, but Herwig V. turned out to have a good command of English. The English interpreter hurriedly appointed for the preparatory hearing on the following day did not, unfortunately, have such a good command of the language. Herwig V. was obliged to fly back to Belgium the same evening, and therefore, with the consent of the parties concerned, I held the hearing in English, as, because of lack of time, no other English interpreter could be found. From this point of view the hearing was therefore somewhat unconventional; not, however, in the way claimed by Grazyna V.

I considered that it was very important to conclude the hearing while Herwig V. remained in Sweden and, with the welfare of the child in mind, to initiate, if possible, a dialogue between the two parties, who, unfortunately, have had difficulties in co-operating with each other. I also made certain attempts to arrange a meeting of some kind between Herwig V. and his son, whom he had not met for several years, in a manner which Grazyna V. would find reassuring. I undertook this in view of the fact that the two parties were in agreement that the father should be given access to his son in the future. When, after some discussion, Grazyna V. definitely opposed any form of contact between them on this occasion, I let the matter rest.

Herwig V. was without counsel at the hearing and had little understanding of Swedish circumstances and legal regulations, and therefore I had to explain a great deal to him and help him to express his point of view in legal terms, whereas Grazyna V. needed no such assistance as she was represented by a lawyer from Ludvika, Gurli Wikman, who was her counsel. If this meant that Grazyna V. felt that I was taking sides, it is to be regretted.

*The decision*

The decision of 13 October 1994 of the *Chief Parliamentary Ombudsman, Mr Eklundh,* included the following.

In the Procedural Code, Ch. 5 Art. 1 prescribes that hearings in the courts are to be public. This constitutional principle of public access, stipulated in Ch. 2 Art. 11 ii of the Instrument of Government is considered to require that hearings in a Swedish Court of Law should be held in Swedish.

In addition the stipulations in the first paragraph of Ch. 5 Art. 6 of the Procedural Code are considered to enjoin that hearings in a court of law should be held in Swedish (cf. Gullnäs et.al. *Rättegångsbalken Del 1,* p. 5.11 and the reference there to Ekelöf *Rättegång I).* This article also prescribes that an interpreter may be appointed to assist the court if one of the parties, a witness, or anyone else to be heard by the court, is unable to speak Swedish.

The demand that a court hearing is to be held in Swedish should not, according to statements contained in the *travaux preliminaires,* prevent testimony being given by a speaker of Danish or Norwegian without the assistance of an interpreter, should a court consider that this may take place without prejudice to its inquiry (Government Bill 1973:30 p. 71). These also propose that it should not be totally

impossible in exceptional cases to accept testimony in some other language, English for example, if the court, the parties and any listeners who may be present understand the language.

From what has been cited here, it is clear that in no circumstances does the Procedural Code permit a hearing to be held in its entirety or to any considerable extent in any language other than Swedish.

The inquiry into this case reveals that Herwig V's letters to the court were written in Flemish and that he was not represented by a lawyer who spoke Swedish. Jan Rudberg should therefore have made his plans for the hearing on the assumption that it would be impossible to hold it without the assistance of an interpreter if Herwig V. were to attend. From the contents of Jan Rudberg's written statement, I conclude that the reason for not appointing an interpreter for the hearing was his conviction that Herwig V. would not comply with the summons.

When the court planned its hearing on the assumption that Herwig V. would not attend, it then deprived itself of the possibility of conducting the hearing in Swedish, as required by the Procedural Code, were Herwig V. nevertheless to appear, unless it proved possible to find a competent interpreter immediately. Obviously this is not always possible at very short notice, as the district court was to find in this case.

In my opinion, Jan Rudberg — despite his conviction that Herwig V. would probably not attend the proceedings — in the course of planning the hearing should have arranged for a qualified interpreter to be present, or at least available to be called at short notice to the courtroom. When Herwig V. then appeared for the proceedings, the Procedural Code offered the court no course of action other than to cancel the hearing, if there appeared to be no possibility of calling in a qualified interpreter immediately.

I can sympathise with Jan Rudberg's judgement that it was important to complete the hearing while Herwig V. was present, even if my inquiry reveals that the court had not ruled out the possibility of deciding the case in his absence.

It is never acceptable, however, for a court to conduct a hearing in any way which is in manifest conflict with the stipulations of the Procedural Code about the language in which proceedings may be held. Once the court had failed to find an interpreter with the qualifications needed to enable proceedings to be held in Swedish, Jan Rudberg should therefore, in accordance with what is stated above, have cancelled them. The circumstance that the parties agreed to the proceedings being held in English is of no significance here, as the regulations of the Procedural Code do not grant discretionary powers to the courts.

With the grave criticism expressed here, the case is closed.

## A case concerning a search of the premises of the convent at Alsike carried out according to Art. 20 of the Police Act during a search for aliens

During the spring of 1993 there was criticism of the police authorities for their passivity in enforcing legally binding decisions concerning the expulsion of aliens. The government therefore initiated special measures and allocated considerable funds to enable pending cases to be settled before the end of the year. To co-ordinate these activities, the Chief Commissioner of the Uppsala County Police Department drew up specific guidelines for execution of these measures within the county. It was stated here that the work of executing the measures in the county demanded extra sensitivity. Later the Chief Commissioner of the Uppsala County Police Department decided that the intensified inspection of aliens was to be organised by a special committee with representatives of the different police authorities in the county and to be directed by senior police officers appointed for each specific occasion by the Chief Commissioner.

During November 1993 the police authority in Uppsala was informed on several occasions that a relatively large number of aliens were being concealed by the Sisters of the Holy Spirit in their convent in Alsike. The authority considered that there was reason to believe that an identified and wanted individual was to be found there. The authority therefore planned police action against the convent in Alsike and decided to carry it out. A written search warrant drawn up in accordance with Art. 20 of the Police Act also enjoined compliance with a document issued by the National Police Board on police intervention in ecclesiastical premises. Additional oral instructions were given both to the officer in charge of the detachment and also to the officers assigned to the case. They were instructed to pay particular respect to the sanctity of the chapel in the main building. No special restrictions were made about the remaining premises. Instructions were also issued that families with children should be shown special consideration.

On the day in question, the police officers arrived at Alsike at 9 a.m. Thereupon eight plain-clothes officers entered the main building and two the annexe. The officer in charge of the detachment contacted the Abbess and informed her of the reason for the police presence, upon which she immediately instructed all the aliens to lock themselves in. At the same time she summoned the local and national media. This immediately attracted considerable numbers of journalists.

One of the aliens in the annexe threatened to mutilate himself with a knife, which resulted in uniformed officers who were being held in reserve some distance from Alsike being called in. Other aliens broke windows. The situation became increasingly distressful and more officers were brought in.

Aliens found in the convent who had not locked themselves in were taken to a civilian bus which had been driven there. There the statutory senior officer's assessment of the individual cases was carried

out by a specially assigned Chief Superintendent, together with an assistant judge with extensive experience of the execution of orders against aliens. As a result it was decided to detain or to arrest 21 individuals on the basis of Articles 11 and 14 of the Police Act or Ch. 5 Art. 6 of the Aliens Act. Further examination of these cases at the Police Headquarters in Uppsala at 10.30 a.m., in which another Chief Superintendent was responsible for extending the detention orders and establishing contacts with other police authorities concerned, made it possible to establish that all of the individuals detained were wanted by the police and were to be expelled from the country on the basis of provisions in the Aliens Act. Many of the rejected applications had been reviewed by several instances, and the expulsion orders against all of them had gained legal force.

The buildings at Alsike housed a large number of people in very constricted circumstances.

Where the aliens who had locked themselves in were concerned, the Chief Commissioner of the Uppsala County Police Department gave orders that no doors were to be forced but that persuasion should be employed. Eventually one of the nuns helped to establish the names of the individuals who had locked themselves in, and they were then checked by telephone against the records of aliens in order to reduce police action to a minimum. It transpired that the majority were wanted by the law in immigration cases. A police surgeon was also present.

At 3.45 p.m. after almost seven hours and extensive attempts at persuasion, the Acting Chief Commissioner of the Uppsala County Police Department decided that of the individuals who were still locking themselves in, the families with children should be allowed to remain at Alsike while the six single men were to be taken into custody in accordance with the Police Act to enable assessment of grounds for their detention as laid down in the Aliens Act. After further vain attempts at persuasion, police officers were able to obtain keys to the locked doors from the nuns. The locks turned out to have been damaged and therefore, after consultation with one of the nuns, they were forced open by the weight of the officers' bodies. The doors had been barricaded with furniture and they gave way when these barricades had to be pushed aside. One man, who was, however, not wanted by the police, then attacked the officers with a shovel, inflicting minor injuries on one of them. On the following day the police authorities offered to replace the doors which had been damaged.

At police headquarters in Uppsala, the question of detention was assessed again after examination of the files relating to those who had been taken into custody and contact with other police authorities involved. Some individuals were returned to Alsike subject to surveillance orders, other remained in custody. This completed the operation.

Roland Nilsson complained to the Parliamentary Ombudsman about the way in which the police authority had acted in connection with the search of the premises.

The written response of the police authority contained a description of the background of the action and its execution corresponding to that presented above.

In his decision in the case on 28 February 1995, *Mr Pennlöv, the Parliamentary Ombudsman,* gave the following description of the provisions of the law.

Ch. 2 Art. 6 of the Instrument of Government safeguards all citizens in their relationship with the public administration against searches of their premises and similar trespass. This protection is not absolute but may, as laid down in Ch. 2 Art. 12 of the Instrument of Government, be restricted by some provision of law. The same article also permits limitation, when authorised by law, of this protection through some other statute in certain specified cases. According to the second paragraph of Ch. 2 Art. 12 of this may only be done to achieve ends which are acceptable in a democratic society and the limitation may never exceed what is necessary with regard to the purpose intended. According to Ch. 2 Art. 22 of the Instrument of Government aliens in Sweden are on the same footing as Swedish citizens where protection from searches of their premises and similar forms of trespass are concerned, unless an exception results from some specific statutory provision.

The general principles applying to police actions are, according to Art. 8 of the Police Act, as follows. The first paragraph stipulates that in the performance of his duty a police officer is to comply with the provisions of the law or any other statute and to act in a manner which is justifiable with regard to the purpose of his action and other circumstances. If force is necessary, it may only be used in the manner and to the extent needed to achieve the desired result. The second paragraph lays down that no action which interferes with any of the other fundamental rights and liberties referred to in Ch. 2 of the Instrument of Government may be based solely on the provisions of the first paragraph.

The principles laid down in Art. 8 of the Police Act are usually referred to as the principles of necessity and proportionality. The principle of necessity means that police intervention may only take place when it is needed to forestall or eliminate imminent danger or disturbance. The principle of proportionality means that the damage and nuisance such intervention may occasion some opposing interest must not be disproportionate to the purpose of the intervention itself.

As has been pointed out above, a policeman must have a direct legal ground for an action which restricts the rights and liberties referred to in Ch. 2 of the Instrument of Government. The provisions of Art. 20 of the Police Act provide such grounds. They stipulate for instance that in order to search for a person who, after due legal process, is to be taken into custody, a police officer is entitled to gain entry to the wanted person's dwelling or to any other building, room or premises which belong to him or which he has the use of. If there are special reasons for assuming that the wanted person is otherwise to be found in somebody else's premises, a police officer may gain entry to these as

well. Only in urgent cases may actions of the kind described here be undertaken without a previous decision by the police authority, and only if there are exceptional reasons may they take place between 9.00 p.m. and 6.00 a.m.

There are no regulations which limit the powers of the police to take action in ecclesiastical or similar premises. In the Government Bill 1988/89:124 Concerning Certain Coercive Measures, one of the points made by the Minister (p. 60 f.) was as follows.

In the current legislation no particular restrictions are laid down about police action in ecclesiastical premises either in order to enforce a sentence as laid down in the Procedural Code or to undertake coercive measures in accordance with the Police Act. Ecclesiastical premises do not therefore enjoy any special legal immunity.

Of the regulations laid down in the Procedural Code, those dealing with searches of premises are of primary interest. — — — Art. 20 of the Police Act (1984:387) regulates the powers of the police to carry out searches of premises in cases where the reason for doing so is not suspicion of a crime. — — —

As pointed out earlier, Art. 8 of the Police Act provides two general principles which apply to police intervention, the principle of necessity and the principle of proportionality. It follows from these principles that police actions must always be carried out in a way which is justifiable with regard to the purpose of the action and other circumstances; if force has to be used, this may only be in the form and to the extent needed in order to achieve the desired result.

It is my opinion that no special regulations governing the use of coercive measures in churches, convents or similar premises should be introduced. It can be pointed out that the legislations of countries such as Denmark, Finland, the Federal Republic of Germany, France and the Netherlands contain no such special regulations either. In my opinion there should be no question of introducing any kind of zones of immunity, in which no police intervention at all may take place. In a society such as ours, there is no need to create sanctuaries for individuals suspected of some crime or wanted by the law on some other grounds. It is quite another matter that the sanctity of ecclesiastical premises should be respected as far as possible when being searched or when some similar investigation takes place.

Conflicts of interest similar to those affecting ecclesiastical premises can arise in other cases as well, for instance when offices belonging to lawyers and journalists are searched. For cases like these I have previously referred to the principle of proportionality, which I propose should be embodied in the legislation. With this as a background, it would be difficult to justify any exception being made for ecclesiastical premises.

Decisions to conduct searches of ecclesiastical premises and the kinds of premises mentioned above will almost certainly in the majority of cases be based on the regulation that lays down that a search may, on certain conditions, be made of premises belonging to someone other than the suspect. For such searches the Police Act enjoins exceptional grounds for assuming that the suspect is to be found in the premises. In the Procedural Code the wording used is that there has to be exceptional reason for the wanted individual to be found in the premises.

The necessary respect for the special nature of ecclesiastical premises may be shown — and this is true both in reaching decisions and in enforcing them — within the framework of the proposed principle of

proportionality — — —. At the same time it is, in my opinion, important to increase awareness that coercive measures should in such situations be implemented cautiously and prudently. In most cases it could be appropriate for the police to turn in the first place to someone who is responsible for the premises — usually a parish priest or a minister — who can arrange contact with the wanted individual and perhaps assist in ensuring that the action is carried out as undramatically as possible.

The report submitted by the Standing Committee on Justice Concerning Certain Coercive Measures (JuU 1988/89:25 p. 33) contained, among other things, the following remarks on the sanctity of ecclesiastical and similar premises.

In the light of responses made by many of the consultative bodies, the Standing Committee shares the view of the Minister of Justice that no special regulations should be introduced concerning coercive measures in ecclesiastical premises and the like. Similar conflicts of interest may, as is pointed out in the Government Bill, arise in searches for instance of offices belonging to lawyers or to journalists. As has already been stated, the Standing Committee endorses the introduction of a principle of proportionality for the use of coercive measures. Within the framework of this principle, as the Minister of Justice maintains, due respect must be shown to the special nature of ecclesiastical premises and coercive measures must in such situation be implemented cautiously and prudently. As the Minister of Justice points out, in most cases it could be appropriate for the police to turn in the first place to someone who is responsible for the premises — usually a parish priest or a minister — who can arrange contact with the wanted individual. It is the opinion of the Standing Committee that this should help to enable such actions, when they are nevertheless necessary, to be carried out in a manner which is acceptable.

With reference to the description of the statutory provisions, the Parliamentary Ombudsman stated that there were no regulations limiting the powers of the police to act in ecclesiastical premises. Due respect for the special nature of such premises must therefore be shown within the framework of the principle of proportionality. Against the background of the information which had come to light during the inquiry, the Parliamentary Ombudsman could not find that in their actions the police authorities had overstepped the principle or acted in any other inadmissible way.

## Emergency social workers had together with a TV news team visited a known haunt of prostitutes. A question of whether the emergency social workers had violated the confidentiality of the social services

In a letter to the Parliamentary Ombudsman, M.O. gave the following account.

She has worked as a prostitute in Malmö for a number of years. When she was standing in a known haunt of prostitutes, Industrigatan in Malmö, on the evening of 25 October 1993, talking to a fellow prostitute while they were waiting for clients, a car drove up and parked about 10 metres from them. M.O. knew the two individuals in the front seat of the car, who were emergency social workers in

Malmö. In the back seat of the car were two people M.O. did not recognise. They later turned out to be a news team from a local TV station. M.O. and her companion went their separate ways. The social workers then approached M.O's companion, asking her a question that they already knew the answer to — "Is your name Anna?". At the same time M.O. could see that the unidentified men were filming the whole situation, pointing their camera both at M.O's companion and at M.O. herself. This occurred without anybody — neither the social workers nor the news team — asking for their consent. The film was shown on television a few days later on "breakfast television", when the question of prostitution was discussed.

The complaint was referred to the Board of Social Welfare for Central Malmö for investigation and comment. Part of the content of the Board's response was the following.

## Background

In newspaper articles during the Autumn of 1993, various people discussed the availability of the social services outside normal office hours.

A journalist working for Swedish Television's local station in Malmö approached the social welfare authorities. The station wanted to produce a news item about the social welfare resources available outside normal office hours and what types of cases the social welfare authorities dealt with during the evening in a city of Malmö's size. The news item would form part of TV2's breakfast television programme "Go' morron Sverige" (Good morning Sweden).

It was decided that a television news team should be given the opportunity to accompany a team of emergency social workers on one of their tours of duty. This was to enable them to depict the different professional functions and issues confronted by the emergency social workers during such a period. This also meant that no individual's identity was to be improperly revealed. In conjunction with the planning of the news item, the legislation concerning social welfare and confidentiality was presented, and the social welfare authorities made it clear to the journalist what kind of behaviour was expected of him. Filming was to take place in such a way that no individual would participate in the news item involuntarily. This was accepted by the journalist. The principle adopted by the social welfare authorities is to create good contacts with the massmedia so that the public can be kept informed of the content of social welfare work, which is believed to be of great public interest.

The Board's response included a video recording of the news item in "Go' morron Sverige". This recording showed both the section with the events the complainant had criticised and other items in which participants had consented to be filmed. These had not, however, been filmed while the news team accompanied the emergency social workers on their tour of duty on 25 October 1993, but the news team had itself independently made contact with the street-dwellers and homeless individuals involved.

## The inquiry

One of the duties of the emergency social workers involves continuous preventive and counselling activities in the known haunts of prostitutes. Particular attention is to be paid to young women under the age of 18 who may be found in these areas and who intend to prostitute themselves. It therefore seemed natural to visit the area together with the news team.

Prostitutes ply their trade on a street in central Malmö and the women who can be found there are almost certainly regarded by the majority of people living in Malmö as prostitutes. The fact that this area is well-known to most people in Malmö means that in principle the news team could have visited the area without the collaboration of the social workers and the Board therefore considers that the social services did not play any role as such in facilitating the filming of the activities of prostitutes by the film team, as these take place openly in a public place.

The events described by the complainant coincide on most points with the Board's understanding of what took place. In assessing how the events were experienced by the complainant there would be little point in going into detail and describing how the car was parked and who got out of the front seat or the back seat. The most important thing is that an individual felt surprised that there was a news team filming events from a car which was familiar.

## Opinion

The social services in Malmö have played a pioneering role with their long tradition of seeking out and providing support for women who prostitute themselves. These contacts are based on the trust that these vulnerable women have for the staff who provide support and rehabilitation and the feeling that they can contact the social services without impugning their integrity. This is a fundamental precondition for the success of any work intended to provide support and rehabilitation among these women. Action by the social services may come to be regarded as questionable by other prostitutes, if any behaviour is perceived by those concerned as offensive and discriminatory. Such actions could well destroy the basis of trust that it has taken years to establish.

It is obvious that the complainant feels that the social services are confused about their role and that they "have played into the journalists' hands". The complainant feels that she has been wronged and that she had no chance to stand up for herself. The Board regrets that on this occasion the activities of the social services have been perceived as an infringement, and, as a result of what transpired, explanatory discussions have been held with the staff concerned. Their attention has been drawn to, and they have been criticised for, certain errors of judgement in not making it clearer in their collaboration with the mass media what roles were to be played by the social workers and by the journalist respectively with regard to individuals in the events concerned. Even though the film does not support the claim that the identities of the complainant and her companion were disclosed, the social workers should first have told them why the news team was accompanying the emergency social workers on their tour of duty. The main purpose was to document the activities of the social services outside normal office hours and not, as the complainant has been led to believe, to depict the situation of prostitutes in Malmö.

M.O. has responded to the statement submitted by the Board.

The Parliamentary Ombudsman has also examined the video recordings referred to by the Board. It could be established that the recording did not make it possible to come to any conclusion about the identity of the complainant.

In a decision of 7 October 1994, the *Parliamentary Ombudsman, Mrs. Norell Söderblom,* expressed the following opinion.

The intention of the social services was to depict, together with the television news team, the work of the social services outside normal office-hours. The news team were therefore allowed to travel in the emergency workers' car to visit places where social workers were required to act. This is the background to the visit to the area in which prostitutes ply their trade. It is obvious that the complainant and her fellow prostitute were recognised by the emergency social workers — known to them as a result of their professional activities. The information that the social services had acquired in this way about their individual circumstances is covered by Ch. 7 Art. 4 of the Secrecy Act. Knowledge that someone is a prostitute is obviously information subject to the confidentiality prescribed in these provisions. For this to become known to an outsider is something which — in the meaning of the term as it is used in the Secrecy Act — is to the detriment of the individual. This assessment is not affected by the conclusions to a similar effect which prevailing circumstances permitted.

Of course no objection may be made to affording the news team the opportunity to follow the work of the emergency social services. On the contrary, for the social services it is valuable that knowledge about the way in which they work should be widely available. The news team have also enjoyed full freedom to document their observations.

This cannot, however, be taken to mean that the emergency social services may, by their actions, spread information about circumstances which are subject to confidentiality. The position, insofar as it may be considered to have been revealed by the inquiry, was that in the situation in question the news team learnt through the actions of the emergency social workers that the complainant and her companion were prostitutes. Even if the identities of the complainant and her companion were not disclosed, as no consent had been obtained, the emergency social workers had in this way disregarded confidentiality. The right to give information to the press embodied in the Secrecy Act was not involved in this case.

It is, as the Board of Social Welfare has pointed out, of the greatest importance for the establishment of trust in the social services that information about the circumstances of individuals is not revealed to other people. If this confidence in the social services cannot be maintained, their opportunities to seek out people at need will be limited or hindered.

There are therefore grounds for criticising the emergency social workers for what occurred. As is made clear by the Board's report, the Board has expressed its regret for what happened and in conversations

with the staff involved has pointed out to them the inappropriacy of their actions. I do not consider that there is any reason for me to take any further action.

## The treatment of disciplinary measures within the Church of Sweden with regard to employees who express opinions in the mass media

The following description of the statutory provisions governing freedom of speech in the various acts which comprise the Swedish constitution is intended to provide background information.

The first paragraph of Ch. 2 Art. 1 of the Instrument of Government guarantees all citizens protection from infringement by the state of their freedom of speech, by which is meant the freedom to convey information or express thoughts, opinions and feelings in speech, in writing, in pictorial representations or in any other way. The second paragraph of the same article states that freedom of the press and the corresponding freedom to express oneself in radio broadcasts, television and similar transmissions, films, video recordings and other means of registering moving pictures are subject to the provisions of the Freedom of the Press Act and the Freedom of Expression Act.

The freedom of speech guaranteed in the first paragraph of Ch. 2 Art. 1 of the Instrument of Government may, as laid down in Art. 12, be restricted by law — or in certain cases by some other regulation — to the extent permitted in Art. 13. According to Art. 13 freedom of speech may be restricted on the grounds of the safety of the realm, the national supply, public safety and order, the integrity of the individual, the sanctity of private life and the prevention and prosecution of crime. In addition freedom of speech may also be restricted in commercial activities. Otherwise, freedom of speech may only be restricted when particularly important reasons warrant it.

The second paragraph of Ch. 1 Art. 1 of the Freedom of the Press Act stipulates that every Swedish citizen is entitled, subject to the provisions laid down in the Act for the protection of individual rights and public security, to publish his thoughts and opinions in print, to publish official documents and to make statements and communicate information on any subject whatsoever. In the third paragraph of this article it is stated that all individuals are entitled, unless otherwise provided in the Act itself, to provide information and intelligence on any subject whatsoever for the purpose of its publication in print, to the author or to any person who shall be considered the originator of the material in such a publication, to the responsible publisher or editorial office, if any, of a newspaper, or to an enterprise which professionally purveys news or other information to periodical publications. Certain exceptions to this freedom to inform, as it is often called, are set forth in the Freedom of the Press Act and the Secrecy Act. The limits of freedom of the press are established by the stipulations of Ch. 7 of the Freedom of the Press Act. The provisions in Ch.

8 determine liability for offences against the Freedom of the Press Act, and in Ch. 9 who is responsible for prosecuting such offences. These provisions make it clear that liability for impermissible statements and impermissible publication in periodical publications, such as newspapers, for instance, lies in the main with the responsible publisher. The Chancellor of Justice alone may act as prosecutor in cases affecting freedom of the press.

The Freedom of Expression Act contains corresponding provisions concerning freedom of speech in radio programmes and entitlement to provide information for publication in such programmes. The provisions of Ch. 9 of the Freedom of the Press Act also apply where radio programmes are concerned (Ch. 7 Art. 1 of the Freedom of Expression Act).

In a case launched on her own initiative, the *Parliamentary Ombudsman, Mrs. Wahlström,* examined the extent to which treatment of a disciplinary matter in a diocese was compatible with the freedom of opinion, speech and the right to make information public guaranteed by the constitution. After having requested the diocese to express its point of view, the judgement of the Parliamentary Ombudsman was, on the whole, as follows.

The complaint made to the Chapter of Växjö claiming that a rector had violated his professional obligations was based on certain opinions he expressed in a letter published in a daily newspaper. The rector was asked to respond to the complaint, the Chapter decided to examine the complaint and also to forward the case to the Bishop for "pastoral measures". The question which arises, in view of the regulations concerning freedom of speech and freedom of the press presented above, is whether the case is one which the Chapter should properly have examined.

In its response the Chapter has submitted the following. The Chapter has not questioned the rector's freedom of speech as laid down in Ch. 2 Art. 1 of the Instrument of Government. However, the Chapter has pointed out that in addition to the provisions of the Instrument of Government and Freedom of the Press Act, special regulations apply to priests. When ordained, in making their sacerdotal vows priests promise to follow the ordinances of the Church of Sweden. Furthermore, the second paragraph of Ch. 2 Art. 5 of the Ecclesiastical Act (1992:300) stipulates that Bishops and their Chapters are to exercise supervision of how the holders of ecclesiastical offices discharge their duties and abide by their sacerdotal vows, and Ch. 35 Art. 17 of the Ecclesiastical Act contains provisions concerning disciplinary measures for priests who wilfully or inadvertently neglect the duties pertaining to their appointments. Among further references made by the Chapter was one to its responsibility, as enjoined by one of the Ordinances of the Church (1992:12), for exercising supervision of holders of ecclesiastical office. The Chapter's response is to be understood as main-

taining that it is primarily in the light of these provisions that it is responsible for examining whether a priest has contravened the beliefs and doctrine of the Church.

As has been made clear by the presentation of the statutory provisions applicable, the freedom of speech guaranteed by Ch. 2 Art. 1. of the Instrument of Government may, as laid down in Arts. 12 & 13, be restricted by law in certain specially defined respects and, under certain conditions, by other statutes. Some restriction of the freedom of speech guaranteed even to priests by the provisions of the Instrument of Government may derive from the priest's obligation to subscribe to the doctrine of the Church of Sweden and to observe his sacerdotal vows, as a priest who, for example, fails to observe his sacerdotal vows, may, as the response of the Chapter has made clear, be subjected to the Chapter's disciplinary sanctions by virtue of the provisions of the Ecclesiastical Act. In view of the fact that in this case the Chapter was dealing with opinions which the rector had expressed in a letter published in a daily newspaper, and that therefore the measures adopted by the Chapter are to be assessed in the light of the provisions of the Freedom of the Press Act, I see no reason for going any further into this aspect of the matter.

When the complaint against the rector in question had been received the Chapter was, therefore, required to assess what measures should be adopted in the light of the provisions of the Freedom of the Press Act. Within the areas in which the Freedom of the Press Act applies, abuse of freedom of speech may only be prosecuted in those cases and in those forms for which the provisions of the Freedom of the Press Act provide a basis. It follows therefore that no public employer, no supervising agency, and no disciplinary authority may take retributive measures of any kind against anyone because he has availed himself of the constitutional rights he is guaranteed by the provisions of the Freedom of the Press Act. Consequently it is inadmissible for a Chapter to issue, for example, a reprimand to a priest for the opinions expressed in a letter he has written to a newspaper. The relationship of the opinions expressed to the doctrine of the Church of Sweden or to the priest's sacerdotal vows is here of no significance. From this point of view, the Chapter should have paid no attention to the complaint made against the rector because of the content of his letter to the newspaper, and still less should it have decided to take any measure against him, even if that measure merely involved referring the case to another authority, the Bishop's office. I am of course critical of the fact that this is what in fact happened.

Another case arose from a number of complaints made about steps taken against a parish organist for statements he had made in the mass media. The findings reached by *Mrs. Wahlström, the Parliamentary Ombudsman,* after studying the responses of several representatives of the employers, were, in substance, as follows.

Disputes between an employer and an employee are subject to the Act on Litigation in Labour Disputes (1974:371). It is not customary for the Parliamentary Ombudsman to take up such issues. In this case I have found reasons for disregarding this principle insofar as the Ecclesiastical Community of Göteborg — through representatives for the Parish Church Council and the Personnel Committee — has subjected Lars Kuhlin to measures which could be regarded as inadmissible restrictions of his freedom of speech and to make information public. The other matters mentioned in the complaints and in additional documents give me no cause to express any opinion.

As quoted in a newspaper article and in a radio programme, Lars Kuhlin criticised certain circumstances in the parish of Masthugg. In doing so he has availed himself of his constitutional rights to freedom of speech and to make information public. The regulations which provide for restrictions in the right to make information public do not apply in this case.

In summing up its account of what happened, the Parish Church Council maintains that no attempt was ever made to deprive Lars Kuhlin of his right to make information public. He was criticised solely for other reasons. The issue raised by the complainant was, however, not whether Lars Kuhlin's employer attempted to prevent Lars Kuhlin from making statements in the mass media but rather whether his employer, in violation of the constitution, invoked measures against him because of what he had already said. It is, therefore, this issue which is the subject of my opinion here.

From the regulations in the Instrument of Government, the Freedom of the Press Act and the Freedom of Expression Act outlined above, it follows that a public employer is not allowed to take any form of retaliatory measure because a public employee has availed himself of his constitutional rights to freedom of speech and to make information public. One item in the list of criticisms of Lars Kuhlin's way of performing his duties drawn up by his employer involves critical statements he made in the mass media on two occasions. This list was obviously produced as a basis either for an attempt to induce Lars Kuhlin to resign his position or to transfer him to some other post. What has therefore been disclosed cannot be interpreted in any other way than that those who represented the Parish Church Council and the Personnel Committee at the meeting with the Association of Teachers on 11 January 1994 criticised Lars Kuhlin for having availed himself of his freedom of speech and his right to make information public and that they also based the steps taken against him as an employee on this circumstance. I am of course strongly critical of what happened. The force of my criticism is not mitigated by the consideration that the representatives of his employer believed that they also had other grounds for their action.

According to the statement of the personnel committee, the committee's Personnel Director was unaware of the regulations governing the freedom of speech and the right to make information public of public employees, a circumstance which in itself is extremely remarkable.

Both the Personnel Committee and the Parish Church Council have now, however, as their statements reveal, taken certain measures to avoid any future repetition of such events. In these circumstances, and as I take it for granted that the Community Church Council will ensure that the contents of regulations currently in force will be made known to all those who exercise its responsibilities as an employer within the Ecclesiastical Community of Göteborg, I will close this case with the criticism expressed above.

**gotab** 49021, Stockholm 1995