

Nr 21

Utlåtande i anledning av väckt motion om utformningen av polisens socialutredningar i mål angående administrativa frihetsberövanden.

Första lagutskottet har behandlat en i andra kammaren väckt motion, nr 15, av herr *Wiklund* i Stockholm. I motionen hemställes, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville påkalla lämpliga åtgärder i syfte att åstadkomma sådan utformning av polisens socialutredningar i mål angående administrativa frihetsberövanden som skapar praktiska förutsättningar för ett bättre tillgodoseende av anonymitetsskyddet och därmed rättssäkerheten för anmälare och uppgiftslämnare i dylika mål, då sådant skydd kan ifrågakomma.

Motionen har varit föremål för remissbehandling.

Motionens innehåll m. m.

I motionen anföres inledningsvis bl. a. följande: Rättssäkerheten vid s. k. administrativa frihetsberövanden har i den offentliga debatten under senare år ägnats stort intresse. Det har därvid mera gällt de missanpassade människors rättssäkerhet, som är föremål för dylika frihetsberövanden, och mindre dem vilkas rättssäkerhet störes av människor med bristfällig social anpassning. Detta är förklarligt, då den lagstiftning, som möjliggör frihetsberövanden genom administrativa organ, tillkommit i första hand i syfte att trygga den vanlige medborgarens rättssäkerhet, varvid man kanske i mindre mån beaktat kravet på rättssäkerhet för dem som är föremål för ingripanden enligt sådan lagstiftning. Den som enligt olika sociala skydds- och vårdlagar kan berövas sin frihet skall delgivas det utredningsmaterial, som ligger till grund för ett eventuellt frihetsberövande, och därigenom få tillfälle att försvara sig, innan hans sak avgöres. Han kan då genom kännedom om vilka som uttalat sig om honom i samband med sakens utredning få möjlighet att vid tillfälle öva repressalier mot dem, vilkas uttalanden är graverande för honom och därför inte gillas av honom, även om dessa uttalanden är fullt sannfärdiga. Olägenheten härav ur rättssäkerhetssynpunkt träder tydligast i dagen i mål angående alkoholmissbrukares frihetsberövande.

Motionären erinrar i fortsättningen om att justitieombudsmannen i sin ämbetsberättelse innevarande år behandlat frågan i vilken utsträckning anonymitetsskyddet för anmälare och uppgiftslämnare i ärende rörande

misstänkt farlig alkoholmissbrukare må kunna tillgodoses utan att dennes intresse att erhålla del av utredningsmaterialet onödigtvis åsidosättes.

JO uttalade i det åsyftade ärendet bl. a. följande:

Under förarbetena till 1954 års nykterhetsvårdslag underströks i olika sammanhang vikten av att handläggningen av ärenden rörande ingripande mot alkoholmissbrukare skedde på sådant sätt, att anmälare och uppgiftslämnare icke utsattes för hämndaktioner från alkoholmissbrukarens sida. Departementschefen erinrade i detta sammanhang (prop. nr 159/1954 s. 157 o. f.), att bestämmelserna i nykterhetsvårdslagen icke innefattade någon ändring i fråga om det skydd, som sekretesslagen härutinnan erbjöd, samt framhöll bl. a. — under hänvisning till bestämmelserna i 14 och 39 §§ sekretesslagen — att den, om vars intagning vore fråga, icke hade någon obegränsad rätt att få del av vad som förekommit vid förhör samt att gran- nar och anhöriga således liksom hittills kunde lämna uppgifter om en far- lig alkoholist utan att behöva riskera att detta skulle komma till hans kän- nedom.

I 14 § andra stycket sekretesslagen stadgas, såvitt nu är i fråga, att om handling angår någons intagning, vård eller behandling å anstalt för alko- holmissbrukare och grundad anledning finnes att antaga att genom hand- lingens utlämnande ändamålet med vården eller behandlingen skulle mot- verkas eller någons personliga säkerhet sättas i fara, utlämnande må vägras, ändock att utlämnande i enlighet med lagen eljest bort ske. Vidare stadgas, att utbekommande av handling, utvisande vem som gjort anmälan i ärende rörande behandling av alkoholister eller vem som eljest lämnat upplysning i sådant ärende, likaledes må vägras, om grundad anledning finnes att antaga att den, om vilken anmälan gjorts eller upplysning läm- nats, skulle missbruka kännedom i berörda hänseende *till skada för annan person*.

I 39 § sekretesslagen enligt dess ursprungliga lydelse stadgades, att la- gens bestämmelser om befogenhet för myndighet att i vissa fall vägra ut- lämnande av handling i princip icke medförde inskränkning i parts rätt att i ärende hos myndighet utbekomma protokoll och andra handlingar. Från denna princip om parts rätt att utfå handling gjordes vissa uttryck- liga undantag, avseende bl. a. fall, varom förmåles i 14 § andra stycket. Genom lag den 10 juli 1947 erhöll 39 § sin nuvarande lydelse. Härvid in- fördes en generell regel om undantag från berörda princip, en regel som upptogs i paragrafens andra stycke. Enligt denna må, om det med hänsyn till allmänna eller enskilda intressen befinnes vara av synnerlig vikt att innehållet i annan handling än dom eller beslut icke uppenbaras, utläm- nande av sådan handling till parten vägras med stöd av stadgande i sekre- tesslagen; vid utlämnande skola erforderliga förbehåll göras. Av motiven till lagändringen — som föranleddes av vissa i samband med rättegångs- reformens genomförande erforderliga ändringar av reglerna för hemlig- hållande av domstolshandlingar m. m. — framgår att den sålunda införda begränsningen av parts rätt att utfå handling avsågs skola kunna tillämpas i de fall, som uttryckligen angivits i paragrafen enligt dess ursprungliga lydelse. Dessa undantagsfall — bl. a. fall varom förmåles i 14 § andra stycket — ansågos därför icke behöva särskilt nämnas i lagtexten (se prop. nr 260/1947 s. 31).

Vid delgivning av ansökningshandlingar i ärende rörande tvångsintagning av alkoholmissbrukare är länsstyrelsen sålunda skyldig att med tillämpning av sekretesslagens ovan angivna bestämmelser göra en avvägning mellan å ena sidan partens intresse att få del av utredningsmaterialet och å andra sidan det allmänna och enskilda intresset av att personer, som ha upplysningar att lämna i saken, känna sig oförhindrade att utan inskränkning omtala vad de ha sig bekant och icke utsättas för repressalieberåtgärder från alkoholmissbrukarens sida. I nu avsedda ärenden torde spörsmålet regelmässigt avse, huruvida delgivning bör ske av handling, varom förmåles i 14 § andra stycket andra punkten eller med andra ord handling, som utvisar vem som gjort anmälan eller vem som eljest lämnat upplysningar i ärendet. Länsstyrelsen har sålunda här att bedöma, om grundad anledning finnes att antaga att den, om vilken anmälan gjorts eller upplysningar lämnats, skulle missbruka kännedom i berörda hänseende till skada för annan person. Befinnes så vara fallet måste också, på sätt av det förut anförda framgår, förutsättning för tillämpning av 39 § andra stycket i regel anses vara för handen.

Det bör emellertid understrykas, att ett utelämnande vid delgivning av viss handling eller del därav icke får ske med mindre det föreligger objektivt stöd för antagande att den anmälde skulle missbruka kännedomen därom till skada för annan. Det måste alltså i varje särskilt fall noga prövas, huruvida sådant stöd är för handen. Enbart den omständigheten att en uppgiftslämnare begär att få bli anonym är sålunda icke tillfyllest. Å andra sidan är härvid att märka, att det för utelämnande från delgivning av nu ifrågakvarande handlingar icke erfordras att det befarade missbruket skall taga formen av våldsåtgärder. Uttrycket »till skada för annan person» innefattar uppenbarligen mindre långtgående krav i fråga om repressaliernas beskaffenhet än när det i annat sammanhang i 14 § talas om fara för »någons personliga säkerhet». Anmälare och uppgiftslämnare åtnjuta sålunda ett vidsträcktare anonymitetsskydd än t. ex. läkare och vårdpersonal.

Ett tillgodoseende av nu nämnda anonymitetsskydd för anmälare och uppgiftslämnare behöver emellertid icke leda till att sakinnehållet i desas utsagor undandrages den anmälde. Det är ett primärt rättssäkerhetsintresse för denne att erhålla möjlighet att bemöta vad som i ärendet andrages mot honom. Detta intresse får därför icke — och detta har ej heller varit avsikten — onödigtvis åsidosättas genom sekretessbestämmelsernas tillämpning. Det är vidare att märka, att bevisvärdet av en uppgift, vilken den anmälde icke haft tillfälle att yttra sig över, i allmänhet är mycket ringa. Vid delgivningen måste därför beaktas, att sakinnehållet i en uppgift — för att kunna tillmätas betydelse vid ärendets avgörande — regelmässigt bör ha delgivits den anmälde så att han fått tillfälle att yttra sig däröver. Det är också i de flesta fall möjligt att låta den anmälda få del — med större eller mindre utförlighet — av sakinnehållet i lämnade upplysningar, utan att sagesmännens identitet därigenom röjes. Lika betydelsefullt som det är att anmälare och uppgiftslämnare erhålla det skydd, som sekretesslagen är avsedd att tillförsäkra dem, lika viktigt är det sålunda att partens rätt att få del av förebragt utredning icke därigenom obehörigen inkräktas.

För länsstyrelsernas del lärer förevarande spörsmål i allmänhet icke medföra svårigheter, när det gäller delgivning av ansökningshandlingar som

inkomma från nykterhetsnämnd. Dessa nämnder avfatta nämligen regelmässigt sina framställningar på sådant sätt, att sagesmännens identitet i ömtåliga fall är skyddad. Annorlunda förhåller det sig med de ärenden, som anhängiggöras av polismyndighet. I dessa ärenden plägar utredningen redovisas i form av sedvanliga polisförhørsprotokoll med noggranna uppgifter om vilka som hörts och vad var och en berättat. Det är tydligt att handlingarna i dessa ärenden — ofta är det här fråga om farliga alkoholmissbrukare, som med fog kunna antagas komma att utöva repressalier mot uppgiftslämnare — måste bli föremål för särskild uppmärksamhet från länsstyrelsens sida ur nu ifrågavarande synpunkter. Denna prövning får givetvis icke begränsas till sådana fall, där det uttryckligen angivits att viss sagesman icke vill få sitt namn röjt för den anmälda. Många uppgiftslämnare torde icke närmare känna till delgivningsförfarandet i dessa ärenden och taga måhända för givet att deras namn icke kommer till den anmäldes kännedom. Det kan också bero på tillfälligheter om uppgiftslämnarens önskan att vara anonym inför den anmälda kommer till särskilt uttryck i förhørsprotokollet. Även om sådan önskan antecknats får icke länsstyrelsen, såsom förut framhållits, utan vidare godtaga densamma utan måste pröva huruvida laga förutsättningar för tillämpning av sekretessbestämmelserna äro för handen.

I de fall, då utlämnande till den anmälda av handling, som utvisar vem som gjort anmälan eller vem som eljest lämnat upplysning, med fog kan antagas medföra missbruk till skada för uppgiftslämnaren, uppkommer frågan i vilken utsträckning den anmälda ändock, utan att sekretesskyddet trädes för när, kan få del av lämnade uppgifter. I vissa fall kan det måhända vara nödvändigt att vid delgivning helt utsluta uppgifter, som — även om de delgäves vederbörande utan angivande av sagesmannens namn — likväl skulle med säkerhet röja dennes identitet. I andra fall kan det låta sig göra att delgiva handlingen med uteslutande blott av viss eller vissa delar därav. Ofta torde det emellertid vara nödvändigt att omskriva innehållet i förhørsutsagor genom upprättande av särskild handling, som — med utelämnande av förhørsprotokollet i angivna delar — bifogas övriga handlingar. Hur man i det ena eller andra fallet lämpligen bör praktiskt förfara, får givetvis bli beroende av omständigheterna i varje särskilt fall.

Det bör emellertid framhållas, att delgivning genom handlingarnas överlämnande — och därmed förenade svårigheter ur sekretessynpunkt — i allmänhet torde kunna undvikas i ärenden, varom nu är fråga. Är den, som ansökan avser, tillfälligt omhändertagen — så är nästan alltid fallet när polismyndighet står som sökande — och anordnar länsstyrelsen i samband med ärendets anhängiggörande förhör med vederbörande, kan nämligen enligt 24 § nykterhetsvårdslagen kommunikering genom handlingarnas överlämnande underlåtas, därvid innehållet i handlingarna i stället skall tillkännagivas vid förhöret. Enligt vad jag vid mina inspektioner inhämtat pläga länsstyrelserna också i nu avsedda fall underlåta skriftlig delgivning för att i stället vid det förhör, som numera regelmässigt hålles med interimistiskt omhändertagen alkoholmissbrukare, för denne återgiva innehållet i handlingarna med beaktande, där så är påkallat, av kravet på sekretesskydd för anmälare och uppgiftslämnare.

I anslutning till JO:s uttalanden anföres i motionen: En viktig åtgärd

för ett i rättssäkerhetens intresse bättre tillgodoseende av anonymitetsskyddet för anmälare och uppgiftslämnare är att utformningen av utredningsmaterialet avpassas med hänsyn härtill. Erfarenheten — bl. a. de av justitieombudsmannen granskade ärendena — visar, att det föreligger behov av direkta anvisningar till polismyndigheterna rörande sättet att utforma utredningar i mål angående administrativa frihetsberövanden. Dessa utredningar har inte karaktären av förundersökningar i brottmål och bör därför givas en annan form än dessa undersökningar, i varje fall då de ingivas till vederbörande länsstyrelse.

Nyktterhetsnämnderna avfattar regelmässigt sina framställningar på sådant sätt, att sagesmännens identitet i ömtåliga fall är skyddad, konstaterar justitieombudsmannen. Med den aktualitet begreppet socialpolis nu fått borde det inte vara svårt att med anvisningar i lämplig form åvägbringa en användning av samma sätt att utforma polisens socialutredningar i vård- och skyddsärenden som enligt justitieombudsmannens uttalande nu begagnas av nyktterhetsnämnderna. Vad föredragande departementschefen uttalat i här förevarande fråga i samband med nyktterhetsvårdslagens tillkomst har icke i tillräcklig mån satt sin prägel på socialutredningar, som verkställts av polisen, ens i vad avser nyktterhetsvårdsärenden. Anledningen härtill synes vara otillräcklig kännedom om den problematik, som många alkoholmissbrukares paranoida inställning och hämndlystnad skapar, då det gäller att söka garantera rättssäkerhet för såväl alkoholmissbrukaren som sagesmännen. Motsvarande torde i viss mån gälla även övriga sektorer av den sociala människovården, inom vilka frihetsberövanden kan ifrågakomma.

Remissyttrandena

Utskottet har i den ordning § 46 riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttrande över motionen från *länsstyrelsen i Kronobergs län* samt *poliskamrarna i Stockholm, Göteborg och Malmö*. Härjämte har tillfälle att avgiva yttrande över motionen beretts *Föreningen Sveriges landsfiskaler*, *Föreningen Sveriges stadsfiskaler* och *Svenska nyktterhetsvårdsförbundet*.

Motionen har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av *poliskamrarna i Göteborg och Malmö* samt av *Nyktterhetsvårdsförbundet*. Övriga remissinstansers yttranden går i avstyrkande riktning.

Nämnda länsstyrelse anför:

Såsom i motionen framhållits får det anses vara av vikt från rättssäkerhetssynpunkt att utredningsmaterialet i nämnda slag av mål utformas så att anonymitetsskyddet för anmälare och uppgiftslämnare kan på ett trygghetssätt tillgodoses. Att det i berörda hänseende föreligger skillnad mellan utredningar verkställda genom sociala nämnders försorg samt polisens utredningar kan länsstyrelsen av egen erfarenhet vitsorda. De sociala nämnderna ha i allmänhet visat sig mycket angelägna om att upprätthålla

anonymitetsskyddet och deras utredningar äro också i regel utformade med hänsyn härtill. Polisutredningarna däremot redovisas uteslutande såsom sedvanliga polisförhørsprotokoll. Med hänsyn till rapporternas oftast detaljerade och utförliga redogörelser för vad som förekommit vid utredningen kan det därför vara förenat med betydande svårigheter att verkställa sådana ändringar i rapporten att densamma kan delgivas vederbörande utan att anonymitetsskyddet eftersättes. Risk föreligger vidare att uppgifter, som borde uteslutits, genom förbiseende ändock bli delgivna. Slutligen medför nu angivna form för utredningen ej sällan ett betydande merarbete för länsstyrelsen, särskilt om — såsom stundom kan visa sig nödvändigt — en fullständig omskrivning av sakinnehållet måste göras genom upprättande av en särskild för delgivning avsedd handling. Liksom motionären anser länsstyrelsen det i och för sig vara önskvärt om polisens socialutredningar gäves en utformning som vore bättre lämpad för tillgodoseende av anonymitetsskyddet än de vanliga polisrapporterna äro.

I detta sammanhang vill länsstyrelsen framhålla, att länsstyrelsen för sin del vid inom länet anordnade kurser för och konferenser med såväl representanter för de sociala nämnderna som vederbörande polischefer redogjort för sekretesslagens bestämmelser, ävensom framfört nu ifrågavarande synpunkter på utredningarnas beskaffenhet.

Motionärens syfte synes vara att få till stånd centralt utfärdade anvisningar i ämnet direkt till polismyndigheterna. Enligt länsstyrelsens mening borde det vara tillräckligt om ifrågavarande synpunkter av länsstyrelsen framfördes vid konferenser med polischeferna som i sin tur har att delgiva synpunkterna vederbörande underordnade befattningshavare vid polisväsendet. Härjämte skulle länsstyrelsen kunna avfatta och till vederbörande befattningshavare inom polisväsendet överlämna en kortfattad promemoria i ämnet.

Efter en redogörelse för tillämpliga sekretessbestämmelser anför *polis-kammaren i Stockholm*:

Beträffande tillämpningen inom Stockholms polisdistrikt av de bestämmelser som här avses har i gällande arbetsföreskrifter för polischefen och poliskammaren beslutsbefogenheten tillagts chef för byrå, var för sitt verksamhetsområde, d. v. s. vederbörande polisintendent.

Vad särskilt gäller ärenden jämlikt lagen om nykterhetsvård ankommer handläggningen av dessa på kriminalpolisen. Jämlikt särskild föreskrift i de nyssnämnda arbetsföreskrifterna har kriminalpolisintendenten, efter föredragning av föreståndaren för första rotelns nykterhetsvårdssektion (förste kriminalassistent i Ao 19), att vidtaga åtgärd beträffande bl. a. sådana farliga alkoholister, som avses i lagens 21 §.

Vid nykterhetsvårdssektionen tjänstgöra — förutom nämnde assistent — fyra kriminalpolismän. Beträffande omfattningen av denna verksamhet kan nämnas, att under 1960 inkom till kriminalpolisen i Stockholm 422 och 1961 433 anmälningar mot personer, som misstänktes vara farliga alkoholmissbrukare. Av dessa anmälningar föranledde 45 respektive 52 ansökan om tvångsintagning, medan 32 respektive 27 resulterade i överförande till mentalsjukhus. I återstående 345 respektive 354 fall slutbehandlades ärendet hos kriminalpolisen genom översändande av promemorior till nykterhetsnämnden. Efter nykterhetsvårdslagens ikraftträdande ha i allt ej mind-

re än omkring 3 600 sådana utredningar verkställda i ärenden, som här avses. Av naturliga skäl måste sålunda personalen i fråga få synnerligen stor erfarenhet och kunnsighet på området.

Vid utredningar enligt nykterhetsvårdslagen underrättas anmälare och uppgiftslämnare om att rätt till anonymitet kan föreligga. Framställes sådan begäran utelämnas sagesmannens namn i protokollet, i vilket lämnas ett av omständigheterna betingat sammandrag av utsagan med uppgift tillika att denne önskar få vara anonym. I syfte att i fråga om interimistiskt omhändertagna underlätta Överståthållarämbetets delgivning av handlingarna fogas den fullständiga utsagan såsom särskild bilaga till det upprättade protokollet.

Erinras må i detta sammanhang därom att i normalfallen alkoholmissbrukaren redan vid det första polisingripandet är fullt medveten om vem som påkallat åtgärden. Upptakten är ju i regel den att maka, annan anförvant eller sammanboende i samband med pågående våldshandlingar tillkallar eller låter tillkalla radiopolisen. Då denna kommer tillstådes berättar vederbörande, av nödvändighet ofta i alkoholmissbrukarens närvaro, om spritmissbruk och våldshandlingar, begär alkoholmissbrukaren omhändertagen samt förklarar sig vilja medfölja för att göra anmälan om vad som förekommit. Härvid måste anmälaren och den anmälde ofta transporteras i samma fordon till polisens lokaler. Efter förhör med anmälaren höres den omhändertagne, varvid det för honom framstår som självklart vem som gjort anmälan och varifrån de uppgifter komma, som föranlett förhöret, och om vilka han hörts.

I andra fall åter kan omhändertagande ha skett på grund av uppgifter som lämnats av utomstående person, som icke sammanbor med den anmälde. Har uppgiftslämnaren i sådant fall önskat att få vara anonym får den omhändertagne icke någon underrättelse om vem som anmält honom utan endast, med tillgodoseende av anonymitetsskyddet, ett meddelande om vad som kommit till polisens kännedom, varefter han får avgiva sin förklaring. Framhållas må dock att det mången gång kan vara vanskligt för förhörsledaren att så leda förhöret att den anmälde icke av omständigheterna kan sluta sig till vem uppgiftslämnaren är. Vid förhöret måste ofta klarläggas händelser och uppträden som — om icke försiktighet iakttages — kan leda till att den omhändertagne har möjlighet att identifiera sagesmannen. Stora krav måste sålunda ställas på utredningsmannens omdöme och skicklighet.

När anmälaren och den angivne hörts — oftast ha de skiljaktiga meningar om vad som förekommit — måste av personer i deras omgivning inhämtas erforderliga uppgifter för ett slutligt ställningstagande i saken. I den ordning som förut sagts meddelas även dessa sagesmän om att de kunna ha rätt till anonymitet. Det har härvid visat sig att endast ett fåtal begära sådant skydd.

Nu angiven arbetsrutin samt personalens erfarenhet i förening med Överståthållarämbetets praxis vid delgivningen av i ärendena lämnade uppgifter, antingen denna sker skriftligen eller muntligen vid de förhör som regelmässigt hålles med interimistiskt omhändertagna alkoholmissbrukare, har otvivelaktigt verksamt bidragit till att sådana repressalier som motionären åsyftar, såvitt poliskammaren har sig bekant, icke i något fall förekommit i anslutning till vid kriminalpolisen handlagda ärenden enligt nykterhetsvårdslagen. Med hänsyn härtill kan det därför ifrågasättas om skäl före-

ligga att ändra arbetsrutinen och redovisningsformerna för handläggningen av ärendena i fråga.

I och för sig vore givetvis möjligt att i ökad omfattning omskriva innehållet i förhørsutsagor, som intagas i utredningsprotokollen — med utelämnande av sådana uppgifter, som kunna antagas vara vägledande för den anmälde vid efterforskning av källan. Ett dylikt förfarande synes emellertid icke alls svara mot det betydande merarbete som utredningspersonalen därigenom skulle förorsakas till men för andra, viktiga intressen särskilt som delgivning genom handlingarnas överlämnande kan undvikas med stöd av 24 § nykterhetsvårdslagen. Är den som ansökningen avser tillfälligt omhändertagen, vilket så gott som undantagslöst är fallet, när polismyndigheten ansökt om tvångsintagning, kan sålunda delgivning underlåtas och handlingarnas innehåll i stället tillkännagivas för den, varom är fråga. Därvid lärer tveklöst den nödvändiga sekretessen kunna tillgodoses på ett betydligt enklare sätt än genom omskrivning av utredningsmaterialet.

Kriminalpolisintendenten har vidare särskilt framhållit, att i de flesta fall där alkoholmissbrukaren omhändertagits för utredning jämlikt 21 § nykterhetsvårdslagen, föreligger misstanke om brott. Vanligtvis är fråga om misshandel men även andra gärningar, som äro ett direkt mått och tecken på farligheten såsom skadegörelse, hemfridsbrott, resande av livsfarligt vapen eller hot om våld och pågå oftast de brottsliga handlingarna vid tidpunkten för polisingripandet eller ha de omedelbart föregått detta. Samtidigt med utredningen om alkoholmissbrukarens farlighet inledes då i praktiken förundersökning angående brottet eller brotten. Av 3 597 utredningar angående farliga alkoholmissbrukare under perioden 1956—1961 fortsattes icke mindre än 2 291 såsom förundersökningar i brottmål. Vid sådana förundersökningar skall jämväl alkoholens medverkan i det skedda beaktas, varför en stor del av nykterhetsvårdsutredningen kommer att ingå i brottsutredningen. Inte ens för det fall att angivelse saknas, då sådan erfordras för åtal, kan utredning angående brottet helt underlåtas eller uppskjutas i avbiden på att målsäganden skall bestämma sig, då en viss prövning av bevisläget är ofrånkomlig vid den granskning som måste föregå beslut om huruvida åtalsfrågan trots bristande angivelse ändå skall underställas statsåklagaren jämlikt 14 kap. 45 § strafflagen eller andra lagrum med liknande regler, som att åtal må väckas, om det är påkallat ur allmän synpunkt. Den misstänkte, d. v. s. den som farlig anmälde alkoholmissbrukaren, äger därvid med stöd av 23 kap. 18 § RB få del av vad som förekommit vid förundersökningen, som innehåller väsentligt material från nykterhetsvårdsutredningen. Beslutas åtal äger han vidare jämlikt 23:21 RB rätt att utbekomma avskrift av protokoll eller anteckningar. Visserligen lärer med stöd av sekretessbestämmelse utlämnande av sådan handling kunna vägras. Då emellertid enligt allmänt erkända rättsgrundsatser part skall få kännedom om alla omständigheter som åberopas som bevis torde skyddet för anonymiteten i praktiken vara i väsentlig mån uttunnat.

Poliskammaren finner sig härefter mera allmänt böra framhålla att självfallet kan i och för sig icke vara något att erinra om motionens syfte att skapa större rättssäkerhet för anmälare och uppgiftslämnare i olika socialvårdsärenden genom att öka anonymitetsskyddet och därmed säkerheten mot repressalier. Samtidigt måste dock alltjämt frågan om rättssäkerheten för de personer, som kunna bli föremål för administrativa frihetsberövan-

den, beaktas. För att detta skall kunna ske böra anvisningar om utformningen av socialvårdsutredningarna i fråga icke begränsas till att gälla enbart polisen utan böra gälla varje institution, som har att utföra dylika utredningar. Om man nämligen å ena sidan gör gällande, att polisens utformning av socialutredningarna icke ger erforderlig rättssäkerhet åt uppgiftslämnare, torde det å andra sidan åtminstone kunna ifrågasättas, om icke en annorlunda utformning lätt kan komma att äventyra rättssäkerheten för de personer som bli föremål för utredningarna, genom att de undanhållas delar av desamma, eller genom att uppgiftslämnandet sker under anonymitet.

Motionärens antagande, att polisens sätt att utforma socialutredningarna skulle ha sin grund i otillräcklig kännedom om problematiken i sammanhanget, torde utan vidare kunna avvisas såsom helt grundlöst. För polisen har det sedan gammalt varit och är alltjämt vid varje utredning väsentligt ur rättssäkerhetssynpunkt, att varje utsaga av en person blir korrekt återgiven, och att utredningsmannen icke själv uttrycker värderingar, bedömningar eller antaganden. En utsagas korrekthet bestyrkes enklast och naturligtast genom att namnuppgifter m. m. lämnas om sagesmannen. Att så sker, får således principiell innebörd. Så fort man frångår denna princip, löper man risk, att utredningsmannen mer eller mindre medvetet övergår till att ge uttryck för den uppfattning, han själv bildat sig om ärendet, i stället för att uttrycka sagesmännens uppgifter.

När man för polisens vidkommande bibehållit i stort sett samma utformning av socialutredningar som av brottsutredningar, torde detta, även om det icke utsagts i särskilda föreskrifter eller på annat sätt, ha sin grund icke endast i en mer eller mindre rutinmässig strävan efter likformighet utan även i ett principiellt ståndpunktstagande. I den mån polisens utredningsmän själva ha klart för sig, att uppgiftslämnarens anonymitet bör skyddas, är man — till synes med all rätt — av den uppfattningen, att det icke tillkommer den enskilde utredningsmannen utan den myndighet, exempelvis länsstyrelse, såsom i fråga om vissa nykterhetsvårdsutredningar, som har att pröva sekretesslagstiftningens tillämpning och begränsa det utredningsmaterial, som lämnas för delgivning. Myndigheten däremot bör vid sin prövning ha tillgång till utredningsmaterialet i dess helhet och icke endast till en mer eller mindre begränsad del enligt en underordnad utredningsmans eller en underordnad myndighets bedömande.

Sammanfattningsvis får poliskammaren såsom sin uppfattning framhålla, att starka skäl finnas, som tala för att polisens sedvanliga utformning av socialutredningarna är ägnad att skydda rättssäkerheten.

I det av *poliskammaren i Göteborg* avgivna yttrandet heter det:

Vid utredningar som hittills skett i Göteborg i samband med ärenden angående administrativa frihetsberövanden har tidvis förekommit, att i protokollet anmärkts att viss utsaga på angivna skäl ifrågasatts icke böra delgivas med den av utredningen berörde. Protokollet har då utformats så att utsagorna i fråga redovisats för sig i särskild handling och å handlingen särskilt noterats berörda förhållande. Det torde kunna antagas att i motionen upptagna problem skulle kunna bringas till en tillfredsställande lösning därest utredningar angående ifrågasatta administrativa frihetsberövanden allmänt utformades som stomprotokoll med de hörda personernas

utsagor som bilagor. Den hördes namn skulle därvid utsättas endast å bilaga. Möjlighet skulle härigenom skapas att vid delgivning och dylikt utgallra sådana utsagor, som prövas icke böra delgivas den mot vilken tvångsåtgärder ifrågasättes. Tillika får det anses önskvärt att hörda personer alltid tillfrågas om och i förekommande fall beredas tillfälle motivera ett yrkande om att deras utsagor skola beredas skydd enligt sekretesslagen.

Poliskammaren vill erinra om att delgivning enligt nykterhetsvårdslagen kan underlåtas i fall då länsstyrelsen själv inom kort tid håller förhör i ärendet. Länsstyrelsen härstädes avhåller numera regelmässigt dylika muntliga förhör varvid problemet angående handlingarnas delgivning bortfaller.

Det torde finnas anledning föreslå, att inrikesdepartementet i cirkulär till rikets polismyndigheter utfärdar anvisningar om användandet av stomprotokoll med bilagor vid utredningar om administrativa frihetsberövanden och liknande. Tillika bör uppmärksamheten fästas på vikten av att under dylika utredningar hörda personer givas tillfälle att i förekommande fall motivera yrkanden om sekretesskydd.

Poliskammaren i Malmö anför följande:

I det år 1960 framlagda betänkandet angående rättssäkerheten vid administrativa frihetsberövanden har föreslagits, att socialvårdsmål skola handläggas efter principer och i en form, som i möjligaste mån överensstämmer med rättegångsbalkens regler. Motionen berör sålunda en fråga, som ingår i ett större och synnerligen svårbedömt problemkomplex. Det kan med hänsyn härtill måhända ifrågasättas, huruvida motionen bör föranleda en särbehandling av den däri berörda frågan.

Frågan om anonymitetsskyddet i samband med utredningar i socialvårdsfall har stridiga aspekter, och den intresseavvägning, som måste göras, är ytterst svår. Motionären utgår ifrån att polisen icke äger tillräcklig kännedom om »den problematik, som många alkoholmissbrukares paranoidea inställning och hämndlystnad skapa, då det gäller att söka garantera rättssäkerhet för såväl alkoholmissbrukare som sagesmän. Motsvarande torde i viss mån gälla även övriga sektorer av den sociala människovården, inom vilka frihetsberövanden kan ifrågakomma». Poliskammaren anser detta motionärens antagande sakna grund. Polisen torde vara det organ, som i första hand konfronteras med åtminstone de grövre fall, då uppgiftslämnare i socialvårdsutredningar utsättes för repressalier. Polisen har över huvud i sitt arbete med utredningar av skilda slag ständigt att beakta behovet av skydd för uppgiftslämnare och torde ha en utpräglad känsla för vad dessa omsorger kräva. En annan sak är, att polisen som regel torde tillämpa bedömningsgrunder, som i viss grad avvika från dem motionären gör sig till tolk för. Detta beror uppenbarligen på att polisen vid sina utredningar i socialvårdsärenden icke kan undgå att influeras av de principer, som gälla för brottsutredningar.

Tyngdpunkten i det problem, motionen berör, är endast i andra hand en fråga, som angår själva utredningen i ärendena. Problemet ligger i första hand i händerna på de organ, som ha att bedöma utredningen och träffa avgöranden på grundval av denna. Det synes poliskammaren som om motionären i alltför hög grad uppfattat dessa organ som bundna av utredningsmaterialets utformning.

Poliskammaren har den uppfattningen, att uppgiftsmaterial, som pre-

senteras anonymt för den beslutande myndigheten, icke bör få läggas till grund för myndighetens ståndpunktstagande. Det förekommer, att utredningar från socialvårdsorganen t. ex. i körkortsärenden icke angiva sagesmannen annat än som »en närboende», »en granne» etc. I dessa fall stannar kännedomen om sagesmannens identitet hos den utredande tjänstemanen. Enligt poliskammarens mening är en dylik metod icke försvarbar och den bör icke uppställas som mönster för utredningars utformning.

I den mån motionens syfte låter sig begränsa till att praktiskt underlätta myndigheternas möjligheter att med beaktande av uppgiftslämnarens anonymitetsskydd delgiva den, som är föremål för ingripande, utredningsmateriel, anser sig poliskammaren icke ha något att erinra mot densamma. Denna tekniska fråga bör lösas genom centrala anvisningar till de utredande organen. Direktiv av detta slag torde redan i stor utsträckning föreligga från de beslutande myndigheternas, t. ex. länsstyrelsernas sida. Enligt poliskammarens mening böra centrala anvisningar icke begränsas till att avse utformningen av polisens utredningar i hithörande fall utan jämväl gälla andra organs, t. ex. socialvårdsorganens — i viss mån, som ovan framgått, måhända betingat av motsatta hänsyn.

Vid det nu återgivna yttrandet finnes fogad en redogörelse beträffande förfarandet vid polisverket i Malmö vid utredningar i socialvårdsmål. Av redogörelsen framgår att de utredningar som är avsedda att utgöra underlag för poliskammarens framställningar till länsstyrelsen om tvångsintagning å vårdanstalt av alkoholmissbrukare regelmässigt uppdelas på två olika rapporter. I huvudrapporten redovisas de faktiska omständigheterna kring ett omhändertagande enligt nykterhetsvårdslagen jämte den omhändertagne egen berättelse. I en tilläggsrapport, vilken förses med påteckning om att däri lämnade uppgifter icke får delgivas den omhändertagne, intages utsagor av hustru, barn, närboende och andra.

Landsfiskalsföreningens styrelse anför:

Vid administrativa frihetsberövanden ingår i det material, på vilket beslut i ärendet skall grundas, anmälares och andra vid utredningen hörda personers utsagor endast i skriftlig form. Med hänsyn härtill är det av största vikt, att avgivna utsagor redovisas på ett sätt, vars tillförlitlighet icke kan ifrågasättas. Av motionärens argumentering synes framgå, att denne tänkt sig, att vid utformningen av polisutredningar i ärenden av ifrågavarande slag, för tillgodoseende av uppgiftslämnarens anonymitetsskydd, skulle tillämpas samma förfaringssätt, som kommer till användning vid nykterhetsnämndernas utredningar. I dessa utredningar brukar avgivna utsagor refereras utan angivande av källa och utan att uppgiftslämnaren kontrollerat referatets riktighet. Detta system erbjuder inga garantier för att refererade utsagor rätt återgivits — missförstånd kan exempelvis förekomma, och det kan icke bortses från risken att lämnade uppgifter kan tillrättaläggas för att bättre tjäna det syfte, för vilket de avsetts komma till användning. I polisens socialutredningar redovisas förhørsutsagor regelmässigt i form av förhørsprotokoll, vars slutliga avfattning godkänts av den hörde, varom anteckning intagits i protokollet. Vid förhör har även, därest sådant funnits tillgängligt, ett i protokollet namngivet vittne varit

närvarande. Redovisning av utsagor i socialutredningar i form av polisförhörprotokoll är enligt styrelsens mening ur tillförlitlighetssynpunkt väsentligt överlägsen det av nykterhetsnämnderna använda förfarandet.

Vid ärenden angående frihetsberövanden av alkoholmissbrukare, där det i motionen berörda spörsmålet främst torde ha betydelse, ankommer det på länsstyrelse att ombesörja utredningsmaterialets delgivning med part. Där-est delgivningen sker i enlighet med sekretesslagens bestämmelser, för vars tillämpning justitieombudsmannens i motionen åberopade uttalanden i senaste ämbetsberättelsen torde vara till väsentlig vägledning i såväl principiella som praktiska frågor, torde den omständigheten, att i utredningen ingår i form av polisförhörprotokoll redovisade utsagor icke behöva innebära, att uppgiftslämnarens anonymitetsskydd åsidosättes. Även om detta inträffat i något fall, torde på grund av justitieombudsmannens nyssnämnda uttalanden ett upprepan- de icke behöva befaras. Det förtjänar även framhållas, att det av nykterhetsnämnderna använda förfarandet icke i och för sig innebär något fullt tillförlitligt anonymitetsskydd, eftersom parten ofta av de i utredningen ingående uppgifternas art torde kunna draga säkra slutsatser om uppgiftslämnarens identitet. Även en efter sådana riktlinjer utformad utredning måste sålunda göras till föremål för sekretessgranskning.

Enligt styrelsens mening kan sålunda uppgiftslämnarens anonymitetsskydd i ärenden angående administrativa frihetsberövanden väl tillgodoses med den utformning polisens socialutredningar för närvarande har, och styrelsen vill bestämt avvisa tanken på att i sådana utredningar ersätta polisförhörprotokollen med ett ur tillförlitlighets- och rättssäkerhetssynpunkt mindre tilltalande system för redovisning av utsagor.

Stadsfiskalsföreningen uttalar:

Det torde inte vara brukligt att nyttja termen rättssäkerhet i den bemärkelse motionären givit uttrycket. Anonymitetsskyddet för anmälare och uppgiftslämnare har i lagstiftningen tillmätts sådan vikt att de rättssäkerhetsintressen, som står på spel för den utredningen avser, i viss omfattning fått stå tillbaka. Debatten kring rättssäkerhetsfrågorna vid administrativa frihetsberövanden har bland annat kretsat kring avvägningen av dessa såsom motstridiga uppfattade intressen.

Föreningen uppfattar den fullständiga redovisningsform, som tillämpas av polisen, som ett betydande värde. Som JO — — — — anför medför visserligen en sådan redovisningsmetodik att länsstyrelserna måste ägna sekretessfrågorna skärpt uppmärksamhet. Därvid är naturligtvis av betydelse att materialet grupperats så att frånskiljande av viss utsaga, innan delgivning sker, är möjlig. Några väsentliga delgivningssvårigheter på grund av framställningarnas avfattning torde endast undantagsvis förekomma.

Föreningen avstyrker bifall till motionen.

Slutligen anför *Nykterhetsvårdsförbundet*:

Som justitieombudsmannen anför i sin ämbetsberättelse 1962 och som i vissa delar återgivits i motionen är de ansökningar om förordnande för intagning på allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare, som ingivas av nykterhetsnämnderna, i regel avfattade på sådant sätt att sagesmännens identitet i ömtåliga fall skyddas. Problemen i detta avseende är därför upp-

kommande vid ärenden, där polisutredningar verkställas. Detta är ju fallet främst där polismyndigheten anhängiggör ärendet, t. ex. farlighetsfall, men kommer också ifråga i fall där länsstyrelserna begär kompletterande undersökningar av polismyndigheten eller där polismyndigheten på eget initiativ utför dylika.

Det är, som också motionären framhållit, ett rättssäkerhetsintresse att anonymitetsskyddet för uppgiftslämnare vid dessa utredningar bättre tillgodoses. Då detta enligt förbundets uppfattning väl går att kombinera med rättssäkerhetsintresset gentemot den ansökan avser, finner förbundet motionens syfte vara angeläget. Polisens utredningsrapporter i dessa ärenden böra avfattas och sammanställas på ett mer tillfredsställande sätt än vad som nu vanligtvis sker. Samtidigt bör också länsstyrelsernas uppmärksamhet fästas på den dem tillkommande prövningen av vilka ansökningshandlingar som lämpligen kan delgivas.

Förbundet tillstyrker motionärens hemställan att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville påkalla lämpliga åtgärder i denna fråga.

Utskottet

Bakgrunden till förevarande motion är vissa spörsmål rörande anonymitetsskydd för anmälare och andra uppgiftslämnare i ärenden om administrativa frihetsberövanden. Med stöd av sekretesslagen anses utredning, vars innehåll utvisar vem som gjort anmälan eller eljest lämnat upplysningar i saken, kunna i viss omfattning undantagas från delgivning med den part som det ifrågasatta frihetsberövandet gäller. Dylikt material torde dock endast i begränsad utsträckning kunna läggas till grund för avgörandet.

I sin ämbetsberättelse till innevarande års riksdag behandlar JO hithörande frågor i vad avser ärenden hos länsstyrelse rörande misstänkt farliga alkoholmissbrukare. Härvid framhåller JO bland annat, att nykterhetsnämnderna regelmässigt avfattar sina framställningar om tvångsintagning å vårdanstalt på sådant sätt att sagesmännens identitet i ömtåliga fall är skyddad, medan det förhåller sig annorlunda i ärenden som anhängiggöres av polismyndigheterna. I dessa ärenden plägar nämligen utredningen redovisas i form av sedvanliga polisförhørsprotokoll med noggranna uppgifter om vilka som hörts och vad var och en av dessa berättat. Det är enligt JO:s mening tydligt att handlingarna i dessa ärenden — ofta är det här fråga om farliga alkoholmissbrukare, som med fog kan antagas komma att utöva repressalier mot uppgiftslämnare — måste bli föremål för särskild uppmärksamhet från länsstyrelsens sida. I anslutning till dessa iakttagelser gör JO, som närmare framgår av den ovan lämnade redogörelsen, vissa uttalanden om lämpliga förfaringssätt vid delgivningen av utredningsmaterialet. Bland annat framhåller JO, att delgivning genom handlingarnas överlämnande i allmänhet torde kunna undvikas i de ärenden enligt nykterhetsvårdslagen, där polismyndighet står som sökande. Den som ansöknings avser är då nästan alltid tillfälligt omhändertagen, och innehållet i handlingarna kan tillkännagivas för honom vid muntligt förhör med beak-

tande, där så är påkallat, av kravet på sekretesskydd för anmälare och uppgiftslämnare. Enligt vad JO vid sina inspektioner iakttagit plägar länsstyrelserna också förfara på detta sätt.

Med anknytning till JO:s uttalanden föreslås i motionen, att riksdagen skall hos Kungl. Maj:t påkalla lämpliga åtgärder i syfte att åstadkomma sådan utformning av polisens socialutredningar i mål angående administrativa frihetsberövanden som skapar praktiska förutsättningar för ett bättre tillgodoseende av anonymitetsskyddet för anmälare och uppgiftslämnare i dylika mål, då sådant skydd kan komma i fråga. Närmast torde motionären önska få till stånd anvisningar om att polisens utredningar skall utformas på det sätt som enligt JO tillämpas av nykterhetsnämnderna.

Såvitt utskottet med hänsyn till remissyttrandena och i övrigt kunnat finna, föreligger ej anledning antaga att på polishåll skulle saknas förståelse för den särskilda problematik, som skapas av risken för hämndaktioner i samband med administrativa frihetsberövanden. När man föredragit att utforma polisens socialutredningar i viss anslutning till vad som gäller för brottsutredningar, torde detta väsentligen ha berott på att man ansett det närmast ankomma på den myndighet som avgör ärendet, vanligen länsstyrelse, och icke på polismyndigheten att pröva i vad mån anonymitetsskyddet må tillgodoses genom att delgivningen av utredningsmaterial begränsas. Med en sådan uppfattning, som har goda skäl för sig, blir det naturligt att utredningen för länsstyrelsen presenteras i fullständigt skick med bibehållande av namnuppgifter och dylikt. Någon principiell invändning mot att så sker torde knappast med fog kunna framställas. Det är emellertid av vikt att de upplysningar, som är av väsentlig betydelse för ärendets avgörande, lämnas i sådan form att de kan delges och därmed i full utsträckning läggas till grund för avgörandet. Som JO påpekat kan den behövliga gallringen hos länsstyrelsen oftast ske i den enkla formen att uppgifter, som bör hemlighållas för den berörda parten, utelämnas då denne muntligen delges utredningens sakinhåll. Det är dock tydligt att vid utredningen av materialet hos polismyndigheten vissa lätt utförda åtgärder kan vidtagas i syfte dels att fästa länsstyrelsens uppmärksamhet på att fråga om anonymitetsskydd i det enskilda fallet är för handen dels att i praktiskt hänseende göra det enklare att från delgivningen utesluta namnuppgifter och dylikt samt utsagor eller delar av utsagor. Sålunda bör i första hand tydligt i handlingarna utmärkas om meddelare begärt att få vara anonym eller om eljest särskild anledning föreligger att begränsa delgivningen. Vidare bör namnuppgift, utsaga m. m., som kan tänkas bli undantagen från delgivningen, på lämpligt sätt upptagas i särskild handling som enkelt kan skiljas från utredningen i övrigt.

Av remissyttrandena framgår, att åtgärder som de nu nämnda i stor utsträckning redan vidtagas, även om formerna härför variera. Måhända äger

väl de förfaringssätt, som sålunda redovisats från de största städerna, ej full motsvarighet på alla håll, men det är uppenbart, att i så fall ändring lätt kan åvägbringas genom anvisningar av länsstyrelse, som anser det behövt att på sådant sätt underlätta förfarandet vid delgivningen. Behovet av centralt utfärdade anvisningar av den art motionären ifrågasatt kan ej för närvarande antagas vara stort, särskilt som JO genom sina i ämbetsberättelsen återgivna uttalanden nyligen givit berörda myndigheter anledning att uppmärksamma de problem, som sammanhänger med anonymitetsskyddet.

Vid angivna förhållanden anser utskottet att något initiativ från riksdagens sida i den av motionären angivna riktningen ej är påkallat.

Under hänvisning till det anförda får utskottet hemställa,
att förevarande motion, II:15, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 22 mars 1962

På första lagutskottets vägnar:

EMIL AHLKVIST

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från f ö r s t a kammaren: herrar Ahlkvist, Nyström, Erik Svedberg, Arvidson, Ferdinand Nilsson, Alexanderson, Hilding och Lennart Geijer*;

från a n d r a kammaren: herr Landgren, fru Boman, herrar Östrand, Svensson i Vä, Ekström i Björkvik* och fru Löfqvist.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.