lander — på Sidsjöns sjukhus. Det tillkom därför icke befattningshavare vid Ulleråkers sjukhus att slutligt avgöra en begäran från X. att utfå journalen. Väl kan det måhända ha varit lämpligt och praktiskt att i detta speciella fall någon läkare, som behandlat X., fått uttala sin uppfattning i saken, och detta hade kunnat ordnas genom att man från Sidsjöns sjukhus inhämtat upplysningar från läkaren i fråga. Rylanders svar till X. vid telefonsamtal att det var överläkaren på det sjukhus där journalen förts som avgörandet närmast tillkom var således missvisande.

Vid förenämnda telefonsamtal vägrade Rylander upplysa vart han sänt den av honom lånade journalen. Med hänsyn till att Rylander icke då med säkerhet visste vem han talade med var det givetvis befogat att icke nämna sjukhusets namn. På eget initiativ kontaktade Rylander sedermera Hjelte och lämnade upplysningen.

Vad därefter angår Rylanders lån från Sidsjöns sjukhus av den vid Ulleråkers sjukhus upprättade journalen får jag anföra följande.

Rylander lånade journalen för ett ändamål som uppenbarligen låg utom tjänsten. Såsom privatperson kunde Rylander enligt 14 § första stycket sekretesslagen få journalen utlämnad till sig om trygghet kunde anses vara för handen att utlämnandet ej komme att missbrukas till skada eller förklenande för den vilkens personliga förhållanden berördes däri eller för hans nära anhöriga. Den som hade att besluta om Rylander skulle få låna journalen måste naturligtvis före sitt ställningstagande ha klart för sig såväl att Rylander handlade i egenskap av privatman som för vilket ändamål uppgifter ur journalen skulle användas. I dessa båda hänseenden har Rylander informerat Nordlander och med denne ingående diskuterat saken. Troligen till följd av Rylanders — icke korrekta — uppfattning att avgörandet låg hos det sjukhus som fört journalen har motsvarande information icke skett till någon vid Sidsjöns sjukhus. Det är möjligt att man där fått den uppfattningen att Rylanders framställning skedde i tjänsten.

Bestämmelserna i sekretesslagen och tryckfrihetsförordningen om allmänna handlingar avser förhållandet mellan myndigheterna, å ena, samt allmänheten, å andra sidan. I vad mån en handling, som enligt sekretesslagen skall hållas hemlig, må tillhandahållas annan myndighet har icke fastställts genom generella föreskrifter. Någon ovillkorlig rätt för myndighet att utfå annan myndighets hemliga handlingar föreligger emellertid icke. Med undantag för de särskilda fall, då föreskrifter meddelats därom, får den myndighet, som innehar hemlig handling, pröva om dess tillhandahållande åt annan myndighet är förenligt med det sekretesskyddade intresset. Ett tillhandahållande av hemlig handling åt annan myndighet är icke förenligt med detta intresse, om sistnämnda myndighet icke har behov av handlingen för något på myndigheten ankommande mål eller ärende eller eljest för myndighetens verksamhet (se mina uttalanden i 1963 års ämbetsberättelse s. 424 o. f.).

Det är givet att bakom vad Nordlander kallar »interkollegial utlåning» regelmässigt ligger ett behov av den utlånade handlingen hos den läkare som begärt att få låna den. Prövningen i dessa fall kan därför göras mycket summariskt. Icke desto mindre bör läkaren ange syftet med framställningen — åtminstone i största korthet. Även om man vid Sidsjöns sjukhus utgått från att Rylander handlade i tjänsten och det vore svårt att tänka sig något praktiskt fall då en person i Rylanders ställning icke ägde utfå en av honom i tjänsten begärd journal, borde man ha frågat om anledningen till att Rylander önskade få tillgång till journalen. Att så ej skett kan dock med hänsyn till de speciella omständigheterna i detta fall icke föranleda någon erinran från min sida utöver det nu sagda.

Syftet med Rylanders lån av journalen var att kontrollera vissa uppgifter för att vid behov göra ett tillrättaläggande i anledning av X:s tidningsinlägg. Ur allmän synpunkt var det viktigt att ett tillrättaläggande, om det var befogat, gjordes. Det är nämligen av den allra största betydelse, att allmänheten icke får en oriktig uppfattning om behandlingsmetoderna på mentalsjukhusen med påföljd att narkotikasjuka avhåller sig från att i tid frivilligt söka vård på grund av sjukdomen.

X:s vistelse på Ulleråkers sjukhus och X:s bruk av narkotika var redan genom X:s egna åtgöranden allmänt kända via TV och press även om X. icke framträtt med omnämnande av sitt namn. X. hade således själv icke något intresse av att hemlighålla sin vistelse på mentalsjukhus och anledningen därtill. Genom att uppgifterna i fråga kontrollerades av och tillrättalades genom en så framstående och sakkunnig representant för läkarkåren som Rylander måste erforderlig trygghet anses vara för handen att uppgifterna i journalen icke skulle missbrukas till skada eller förklenande för X. eller annan person. Innehållet i Rylanders svar — för vilket tidningens ansvarige utgivare är ensam ansvarig — visar för övrigt att något missbruk icke skett i detta samband. Enligt min mening var det befogat att — såsom ock skedde — utlämna journalen till Rylander, även om han icke behövde den för något tjänsteärende.

På grund av det anförda föranledde X:s klagomål icke någon ytterligare åtgärd från min sida.

17. Landstingsdirektör har vägrat tidningsmän att taga del av förvaltningsutskottets diarium. Tillika fråga om handling som i tjänsten inkommit till befattningshavare hos landstinget bör diarieföras

I en den 6 december 1965 hit inkommen skrift påtalade tidningen Västerbottens-Kuriren att två av tidningens medarbetare, redaktörerna Tage Sandberg och Sune Petersson, den 2 i samma månad på Västerbottens läns

landstings kansli i Umeå av landstingsdirektören Gunnar Heimer blivit nekade att ta del av diariet och landstingets däri förtecknade in- och utgående handlingar. Tidningen anförde därvid att den för närvarande var förhindrad att följa landstingets arbete, enär man vägrades erforderlig insyn. I klagoskriften framhölls vidare såsom anmärkningsvärt att registratorn på kansliet på order av chefstjänstemännen den 30 november 1965 återkrävt en handling, kopia av ett juridiskt utlåtande, som Sandberg erhållit föregående dag.

I anledning av klagomålen inkom landstingets förvaltningsutskott med upplysningar, varvid fogades bl. a. redogörelser av Heimer, direktörsassistenten Pontus Wiklund och registratorn, kanslisten Doris Rosenberg.

Beträffande utlämnandet och återkrävandet av det juridiska utlåtandet framgick av handlingarna i huvudsak följande.

Utlåtandet gällde en tvist mellan landstinget och Umeå stad angående vattenavgifter. Det hade avgivits av professorn Stig Jägerskiöld till Umeå advokatbyrå på begäran av advokaten Sigurd Nilsson, som erhållit uppdrag att utreda rättsfrågan av Heimer och förvaltningsutskottets ordförande Nils Franklin, vilka båda på förvaltningsutskottets uppdrag skulle utreda frågan och förhandla med staden. Nilsson översände sedermera en egen skrift jämte Jägerskiölds utlåtande till Heimer och Franklin samt meddelade att utlåtandet icke var avsett såsom ett officiellt utlåtande och icke borde offentliggöras. Förvaltningsutskottet informerades under hand om den verkställda utredningen vid sammanträde den 19 november 1965. Innan ännu Heimer och Franklin sökt kontakt med stadens representanter för förhandling, publicerade Västerbottens-Kuriren innehållet i Nilssons skrift. Detta möjliggjordes genom att Wiklund glömt att meddela Doris Rosenberg att Nilssons skrift och Jägerskiölds utlåtande icke fick utlämnas. Hon registrerade handlingarna och utlämnade dem till Sandberg den 29 november 1965. Wiklund anmodade sedan Doris Rosenberg, som för Heimer och Wiklund fått redogöra för utlämnandet, att hos Västerbottens-Kuriren begära att återfå Jägerskiölds utlåtande. Tidningen motsatte sig ett återlämnande men underlät att publicera innehållet i utlåtandet.

Wiklund uppgav i sin redogörelse härom bl. a. följande.

Vid personlig kontakt med registratorn på landstingets kansli hörde jag mig för hur detta kunde komma sig, varvid hon upplyste om att eftersom (Nilssons skrivelse) låg i en av akterna till förvaltningsutskottets sammanträde den 19 november hade den genom kontoristens vid sekretariatet medverkan blivit diarieförd som komplettering till förvaltningsutskottets protokollskoncept och att på V-K:s begäran en kopia överlämnats till tidningen. Någon erinran mot detta gjordes icke, fastän det icke är brukligt att en till förvaltningsutskottets ordförande eller landstingsdirektören personligen ställd skrivelse diarieföres annat än på direkt uppmaning av vederbörande adressat.

Senare under dagen blev jag orolig för att en avskrift av en privat skri-

velse från professor Stig Jägerskiöld till Umeå advokatbyrå delgivits tidningen. Denna avskrift hade jag fått ta del av genom förvaltningsutskottets ordförande, som därvid framhöll att den var av privat natur och därför icke skulle diarieföras. Detta uppfattade jag som en önskan att avskriften icke borde figurera i offentliga sammanhang utan betraktas såsom en intern information i en förhandlingsfråga. — — — Genom ett beklagligt misstag kom emellertid denna avskrift att fästas vid den förstnämnda skrivelsen, varigenom registratorn bibringades det intrycket att det rörde sig om en bilaga till denna skrivelse, vilket icke är fallet. Detta konstaterades efter en telefonförfrågan hos registratorn, varvid hon uppmanades att gå över till tidningen och be att få tillbaka kopian, då den icke kunde anses såsom offentlig handling.

Vad sedan gäller omständigheterna kring tidningsmännens begäran att få ta del av diariet och därmed sammanhängande frågor må här ur utredningen anföras följande.

Från Västerbottens-Kurirens sida uppgavs *att* Heimer på förfrågan meddelade att Doris Rosenberg ej fick störas i sitt arbete, *att* Heimer icke ville att pressen skulle ha insyn i diariet eller landstingets handlingar, *att* Heimer själv ville bestämma vilka handlingar som skulle lämnas ut och tidpunkten därför *samt att* hans vägran att tillåta insyn skulle gälla tills man på sammanträde med bl. a. pressen dragit upp riktlinjer för publicering.

Förvaltningsutskottet upplyste härom följande.

Vid besöket hos landstingsdirektören begärde journalisterna från Västerbottens-Kuriren att få se diariet, vilket de några dagar tidigare tagit del av. Det ärende förfrågan gällde var den aktuella tvisten med Umeå stad. Landstingsdirektören förklarade, att han med hänsyn till ärendets särskilda natur ämnade hänskjuta publiceringsfrågan till förvaltningsutskottets avgörande. Då anteckningar om sekretessbeläggning dittills ej brukat införas i diariet kunde landstingsdirektören vid tillfället ej avgöra i vad mån införningar i diariet och därtill hörande handlingar borde hemlighållas. Han ville få tillfälle att inhämta besked från förvaltningsutskottet härom. Därjämte ansåg sig landstingsdirektören skyldig tillse att inhämtandet av upplysningar från pressens sida ej toge sådana former, att det blev störande för arbetet på kansliet. För att underlätta kommunikationerna med pressen önskade Heimer få till stånd samfällda överläggningar beträffande sättet för tillhandahållandet av uppgifter och handlingar. Utskottet, som givetvis önskar underlätta för pressen och allmänheten att erhålla information om landstingets arbete, vill gärna medverka vid sådana överläggningar.

Heimer anförde i sin redogörelse bl. a. följande.

Förvaltningsutskottet skulle sammanträda redan den 11, således redan påföljande vecka. Hänskjutandet till förvaltningsutskottet var så mycket mer befogat, som förvaltningsutskottet icke utfärdat eller hittills behövt utfärda några föreskrifter eller uppdrag i fråga om sekretessbeläggning eller sättet för delgivande och utlämnande till pressen av offentliga handlingar från landstingets kansli. Det framgår f. n. icke av diariet vilka handlingar som förvaltningsutskottet icke önskar att de skola publiceras. Det system för pressinformation, som nu tillämpas har tillkommit efter över-

läggningar (senast i februari 1964) mellan representanter för länets tidningar och landstinget. Vid dessa överläggningar fästes bl. a. stor vikt vid att uppgifterna till pressen lämnades utan »mannamån» mellan tidningarna och så att tidningarna kunde publicera materialet samtidigt.

Vid VK-journalisternas besök den 2 december erbjöd jag mig att under den kommande veckan före förvaltningsutskottets sammanträde ordna en sammankomst för förnyade överläggningar. — — — Jag har icke ensam velat bestämma på vad sätt VK-journalisterna skola få taga del av kansliets diarium, korrespondenspärmar och övriga handlingar eller delgivas förvaltningsutskottets beslut, således tvärt emot vad VK velat göra gällande. — — —

Jag anser det vidare orimligt om journalister under åberopande av tryckfrihetsförordningen skulle få bedriva sin jakt på nyheter inom kansliet på ett sätt som är störande för arbetet, irriterar personalen och som är till förfång för landstinget i rättstvist.

Journalisternas besök hos mig den 2 december har jag för min del svårt att se annat än som en provokation. Man hade ju redan de facto gått igenom diariet och korrespondenspärmarna och även kommit i besittning av de aktuella skrivelserna.

I en redogörelse, fogad vid påminnelserna, uppgav bl. a. Sandberg och Petersson att deras ärende den 2 december 1965 var att se efter om till landstingets kansli inkommit några nya skrivelser, som kunde vara av intresse för tidningen, och icke — såsom Heimer velat påskina — att få del av handlingar i tvisten med Umeå stad, vilka ju redan fanns på tidningen, samt att de fattade Heimers uttalande om provokation som ett uttryck för att landstingets chefstjänsteman ville förbehålla sig rätten att sköta kontakten med pressen på det sätt han fann lämpligt, något som Västerbottens-Kuriren icke kunde acceptera. I redogörelsen uppgavs att vid några tillfällen i början av år 1965 tidningen i samband med föredragningslista tillställdes vissa landstingets offentliga skrivelser samt att detta förfarande upphörde på sommaren samma år, varvid som skäl från landstingets sida anfördes att tidningen i fortsättningen icke kunde påräkna att erhålla sådana handlingar, om ej garantier lämnades för att innehållet icke användes för publicering, innan förvaltningsutskottet sammanträtt. Vidare lämnades den uppgiften att Västerbottens-Kuriren var den enda av de tre tidningarna i länet, som ej hade någon medarbetare invald i förvaltningsutskottet och som därför ej hade samma insyn i utskottets arbete som de båda andra tidningarna.

Vid ärendets avgörande anförde jag följande.

Den svenska lagstiftningen om allmänhetens fria tillgång till allmänna handlingar är av fundamental betydelse för rättssäkerheten i landet. Rätten att på begäran genast eller så snart ske kan få ta del av sådana handlingar inskränkes allenast av de noggrant angivna regler därom som finns upptagna i den s. k. sekretesslagen. Såsom angives i Petrén—Sundbergs kom-

mentar till grundlagarna (8 uppl. s. 222 not 1) kan givetvis dock andra tjänsteåligganden vara av den art att de måste gå före allmänhetens — pressmäns såväl som andras — betjänande med handlingars framtagande eller avskrivande. Å andra sidan följer av föreskrifterna i tryckfrihetsförordningen att myndigheterna, även de kommunala, å vilka det s. k. servicecirkuläret icke är tillämpligt, är pliktiga att lämna allmänheten viss service härvidlag.

Allmänna handlingar är alla hos stats- eller kommunalmyndighet förvarade handlingar, vare sig de till myndigheten inkommit eller blivit där upprättade (2 kap. 2 § första stycket TF). Inkommen är en handling, då den avlämnats till myndigheten eller till befattningshavare, som har att mottaga handlingen eller att eljest taga befattning med mål eller ärende, till vilket handlingen hänför sig (samma kap. 5 § första stycket). Huruvida handlingen blivit diarieförd eller registrerad saknar därvid betydelse. Diarier eller andra sådana förteckningar skall — enligt 2 kap. 5 § andra stycket TF — anses upprättade, då de färdigställts för anteckning eller införing.

I 50 § femte stycket landstingslagen stadgas att förvaltningsutskottets protokoll och övriga till dess arkiv hörande handlingar skall vårdas och förtecknas på sätt utskottet bestämt. Bestämmelser om diarieföring av inkommande handlingar kan naturligtvis inflyta i det reglemente för förvaltningsutskottet som varje landsting enligt 41 § femte stycket landstingslagen skall antaga. Såsom jag i annat sammanhang påpekat kan en myndighet icke underlåta registrering av handlingar allenast därför att föreskrifter om diarieföring saknas vid den myndigheten. Särskilt när det gäller en myndighet med omfattande korrespondens, ligger det i sakens natur att myndigheten, för att över huvud kunna fullgöra sina uppgifter och för att kunna vid anfordran tillhandahålla rättssökande allmän handling och för att kunna lämna allmänheten råd och upplysningar, måste registrera inkommande handlingar på något sätt. Registreringen måste ske på sådant sätt att bl. a. allmän handling, som icke skall hållas hemlig, kan vid anfordran utan omgång återfinnas och utlämnas (JO:s ämbetsberättelse 1965 s. 300).

Är vården om en handling enligt arbetsordning eller givet uppdrag anförtrodd viss befattningshavare, har han — enligt 2 kap. 9 § andra stycket TF — att själv besluta i fråga om handlingens utlämnande. Det åligger honom dock därvid bl. a. att, då det kan ske utan omgång, i tveksamma fall hänskjuta frågan till myndighetens avgörande. Enligt kommentaren får sakens avgörande uppehållas högst någon dag genom dess hänskjutande till myndigheten (s. 224).

I praktiken fungerar naturligtvis lagstiftningen så att i klara och enkla fall allmänheten — och pressen — får tillgång till efterfrågade handlingar utan att den befattningshavare som avses i sistnämnda lagrum behöver

tillfrågas. Personalen har då i förväg erhållit erforderliga instruktioner. En begäran att få se lätt tillgängliga diarier är regelmässigt av den beskaffenheten att rutinerad personal utan att tillkalla överordnad kan lämna ut den efterfrågade handlingen.

Beträffande hemligstämpling stadgas i 2 kap. 14 § första stycket TF att, om hos myndighet finnes allmän handling, som skall hållas hemlig, och myndigheten anser särskild åtgärd böra vidtagas till beredande av trygghet mot obehörigt utlämnande, myndigheten äger förse handlingen med anteckning därom att den är hemlig. Sådan anteckning skall innehålla uppgift å det lagrum, som åberopas för handlingens hemlighållande, dagen för anteckningen samt den myndighet, som låtit verkställa anteckningen. Hemligstämpling är givetvis icke en förutsättning för att en handling är hemlig. Vare sig sådan skett eller icke, måste, när handlingen begäres utlämnad, prövning ske huruvida handlingen är enligt lag hemlig eller icke.

I 6 § sekretesslagen stadgas att handlingar som upprättats eller anskaffats för myndighets räkning till utredning i någon dess rättstvist ej må utan myndighetens tillstånd utlämnas förrän saken blivit avgjord eller tjugo år förflutit från handlingens datum.

Vad först angår förvaltningsutskottets praxis med avseende å registrering av inkomna handlingar har Wiklund, som är chef för landstingets sekretariat och ansvarar för dess arkiv, uppgivit att till Heimer eller förvaltningsutskottets ordförande personligen ställda skrivelser endast brukade diarieföras på adressatens direkta uppmaning. Wiklund synes mena att Nilssons skrift och Jägarskiölds utlåtande såsom privata handlingar icke bort diarieföras. Dessa båda handlingar gällde emellertid ärenden som Heimer och Franklin handlade i tjänsten hos landstinget. Med hänsyn härtill är dessa handlingar, sedan de kommit Heimer och Franklin till handa, att betrakta såsom allmänna handlingar hos landstinget. Det får väl för övrigt antagas att Jägerskiölds utlåtande skulle — i allt fall indirekt via Nilsson — bekostas av landstingsmedel, ett förhållande som belyser det orimliga i att betrakta handlingen såsom en privat handling. Den omständigheten att den utifrån kommande handlingen var avsedd för intern information i en förhandlingsfråga, kan självfallet icke förändra handlingens karaktär av allmän såsom Wiklund synes föreställa sig.

Av det sagda följer att Nilssons skrift och Jägerskiölds utlåtande, vilka låg i en av akterna till förvaltningsutskottets sammanträde den 19 november 1965, skulle registreras såsom varande till myndighet inkomna allmänna handlingar. Båda dessa handlingar var emellertid sådana som enligt 6 § sekretesslagen icke fick utlämnas utan myndighetens tillstånd. Såsom ett observandum kunde handlingarna ha hemligstämplats på sätt stadgas i 2 kap. 14 § första stycket TF. Då nu handlingarna ändock utan myndighetens tillstånd kom att utlämnas till Västerbottens-Kuriren, kunde redak-

tionen obehindrat publicera innehållet i dessa. Skyldighet att återlämna kopian av Jägerskiölds utlåtande förelåg endast för det fall att kopian utlämnats såsom lån. I detta hänseende anser jag att redaktionen varit tillmötesgående och ådagalagt tillbörlig hänsyn, då den efter erhållen upplysning om landstingets intresse såsom part av att innehållet hölls hemligt underlät att referera något därav i tidningen.

Beträffande framställningen den 2 december 1965 att få taga del av diariet får jag anföra följande.

Det är ostridigt att Sandberg och Petersson nämnda dag vägrades att ta del av diariet. För detta ställningstagande är Heimer ansvarig, oaktat frågor av nu förevarande beskaffenhet i första hand ankom på Wiklund.

Ett motiv för vägran har anförts vara att Doris Rosenberg icke skulle störas i sitt arbete. Vad Heimer anfört om det orimliga i att journalister »få bedriva sin jakt på nyheter inom kansliet på ett sätt som är störande för arbetet» ger mig anledning erinra, att ett av de viktigaste syftena med den i vår lagstiftning för 200 år sedan införda principen om allmänna handlingars offentlighet är att möjliggöra för pressen att lämna medborgarna korrekt information om vad som sker hos myndigheterna och att påtala missförhållanden i samhället. När pressen »jagar» nyheter fullgör den alltså en av lagstiftningen avsedd uppgift. Denna uppgift är för alla medborgare av sådan betydelse, icke minst ur rättssäkerhetssynpunkt, att den måste respekteras och underlättas av alla myndigheter. Att en registrator skulle uppehållas några minuter i sitt arbete, medan en pressman inhämtar upplysning ur diariet om vilka handlingar som inkommit, utgör därför icke tillräckligt skäl att förmena honom att genast taga del av diariet.

I ärendet har framförts att Heimer haft för avsikt att till förvaltningsutskottet hänskjuta framställningen. Något sådant hänskjutande synes dock icke ha förverkligats. Av två skäl var en sådan åtgärd oförenlig med tryckfrihetslagstiftningen. För det första kunde ett hänskjutande icke ske utan omgång, enär förvaltningsutskottet skulle sammanträda först nio dagar senare, och för det andra kan en begäran att få se det löpande diariet under inga förhållanden anses vara något tveksamt fall. När Heimer nu handlade Sandbergs och Peterssons framställning hade han därför att omgående fatta beslut i enlighet med TF:s bestämmelser. Någon som helst tvekan om att diariet var en allmän handling, som ej skulle hållas hemlig, kunde icke råda. Heimers upplysning i redogörelsen att hänskjutande till förvaltningsutskottet varit befogat, enär föreskrifter eller uppdrag om sekretessbeläggning och utlämnande till pressen av offentliga handlingar från landstingets kansli saknades, samt att det icke framgick av diariet vilka handlingar förvaltningsutskottet icke önskade att de skulle publiceras vittnar om en för en person i Heimers tjänsteställning hart när otrolig brist på kunskap om hithörande regler. I dessa fall lämnar ju TF och sekretess-

lagen erforderliga upplysningar och, eventuella önskemål, stridande däremot, från förvaltningsutskottets sida saknar all betydelse.

Förvaltningsutskottet har i sina upplysningar utgått från att vissa införingar i diariet kunde hållas hemliga. Det är emellertid att märka att den omständigheten att ett diarium innehåller uppgift om att handling, som skall hållas hemlig, inkommit icke utgör grund för att hemlighålla också diariet. En däri införd anteckning att en handling, som är hemlig, inkommit kan alltså ej undandragas allmänhetens insyn.

Heimers erbjudande till Sandberg och Petersson att i den kommande veckan ordna överläggning med pressen fick självfallet icke uppehålla deras framställning att få se diariet. Dessa överläggningar synes för övrigt ha varit avsedda att väsentligen gälla den i och för sig viktiga men här icke aktuella frågan om nyhetsförmedling i anslutning till förvaltningsutskottets sammanträden beträffande beslut, vilka ännu icke protokollförts eller justerats.

Jag går icke särskilt in på frågan om Sandberg och Petersson den 2 december 1965 förvägrats rätten att ta del av andra begärda offentliga handlingar än diariet, enär redan vägran att få se diariet torde ha hindrat dem att identifiera och närmare angiva vilka handlingar de var intresserade av.

Heimers vägran att låta Sandberg och Petersson taga del av diariet är enligt min mening att betrakta såsom tjänstefel. Ehuru vad som framkommit i ärendet visar en betänklig brist på insikt i lagstiftningen om allmänna handlingars offentlighet och på förståelse för pressens uppgifter i samhällslivet anser jag mig likväl i betraktande av övriga omständigheter kunna underlåta åtal. Jag låter därför bero vid en allvarlig erinran om den synnerliga vikten av att bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet noggrant efterleves. Jag förutsätter därvid att Heimer skaffar sig sådan kännedom om innebörden av nämnda bestämmelser att det inträffade icke kommer att upprepas.

Vad i övrigt i ärendet förekommit har jag icke funnit vara av beskaffenhet att påkalla någon åtgärd utöver mina ovan gjorda uttalanden.

I en den 2 juni 1966 hit inkommen skrift uttalade Pressens samarbetsnämnd följande.

Om Heimers handlingssätt i det aktuella fallet har Ni uttalat, att denne visat en för en person i hans tjänsteställning »hart när otrolig brist» på kunskap om de regler som gäller i fråga om allmän handling. Ni förutsätter emellertid, att Heimer skaffar sig sådan kännedom om innebörden av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet, att det inträffade inte kommer att upprepas. Härmed har Ni ansett Eder kunna avstå ifrån att åtala Heimer för att i stället erinra denne om vikten av att ifrågavarande bestämmelser noggrant efterleves. Ni har sålunda enligt 4 § instruktionen för riksdagens ombudsmän låtit bero vid vad i saken förekommit.

Den utgång saken fått har väckt betydande uppmärksamhet inom pres-

sen och pressens organisationer. Pressens samarbetsnämnd, som utgör ett samarbetsorgan för Publicistklubben, Svenska Journalistförbundet och Svenska tidningsutgivareföreningen, har i detta läge ansett sig böra taga det ovanliga steget att i skrivelse till JO ange sin syn på det inträffade.

Enligt 22 § instruktionen för riksdagens ombudsmän åligger det ombudsman att med synnerlig uppmärksamhet iakttaga vad till skyddande av tryckfrihet är stadgat. Med utgångspunkt från denna tydliga föreskrift vill samarbetsnämnden ifrågasätta, huruvida icke ett så påtagligt mot tryckfriheten riktat tjänstefel, som det Heimer låtit komma sig till last, bort beivras genom åtal. Den relativa mildhet, med vilken Ni betraktat ifrågavarande händelse, kan leda till att den uppfattningen sprider sig, att det inte är så noga med hur tjänsteman tillämpar grundlagens regler om allmänna handlingars offentlighet och tillhörande lagstiftning i ämnet: det blir i alla fall icke något åtal. Då pressens samarbetsnämnd fäster stort avseende vid detta fall, beror det till viss del på att liknande tendenser, som kommit till synes i detta mål, är märkbara på åtskilliga håll inte minst inom den kommunala förvaltningen. Att man där bortser från tryckfrihetsförordningens klara bud om allmänna handlingars offentlighet är icke alldeles ovanligt. Den milda bedömning, som kännetecknar utgången i förevarande ärende, kan därför få allvarliga konsekvenser.

I sin uppfattning om allvaret i det inträffade har nämnden stärkts, sedan det kommit till dess kännedom att utgången i fallet Heimer på sina håll uppfattats, som om vederbörande visserligen gjort sig skyldig till något mindre formellt fel, men att han i det hela taget har frikänts av JO. Vinner denna mening allmän spridning, föreligger tydliga risker för tillämpningen i praktiken av tryckfrihetsförordningens offentlighetsprincip.

Pressens samarbetsnämnd anser att i förevarande fall ett åtal bort komma till stånd för att få ett klarläggande av domstolarnas syn på händelser av denna art. Nämnden inser att, sedan JO avslutat handläggningen av ärendet, någon ändring av beslutet i detta ej kan påräknas. Emellertid vill nämnden vädja till JO att framgent med kraft ingripa mot överträdelser av tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingar. De allmänna domstolarna bör få tillfälle att markera sin ställning i fall då dessa regler åsidosättes.

Samarbetsnämnden vill understryka att de nu framförda synpunkterna ej får uppfattas som en kritik av JO:s allmänna inställning till tryckfrihetsfrågorna. Nämnden vill tvärtom uttrycka sin uppskattning av den bevakning av tryckfrihetsärenden som JO-ämbetet under senare år bedrivit.

I anledning av detta uttalande vill jag anföra följande.

Beslutet i ärendet avfattades med syfte att detsamma skulle verksamt bidraga till ökad kännedom om innehållet i bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet. Avgörandet i ärendet blev också utförligt refererat i hela dagspressen. Det är därför icke troligt att beslutet skulle ha uppfattats på sätt samarbetsnämnden gjort gällande. Jag är tvärtom övertygad om att de utförliga referaten i pressen lett till att de kommunala myndigheterna fått sin uppmärksamhet riktad på hithörande bestämmelser och att detta i sin tur kommer att medföra att bestämmelserna kommer att tillämpas korrekt i större utsträckning än nu sker.

Fråga om åtalseftergift bör medges i visst fall ger alltid utrymme för olika meningar. Vid mitt ställningstagande till denna fråga utgick jag från att Heimer skulle framdeles bemöda sig om att noga iakttaga reglerna om allmänna handlingars offentlighet och att avgörandet i ärendet även utan åtal skulle fästa tjänstemännens uppmärksamhet på vikten av att nämnda bestämmelser iakttages. Ett åtal syntes med hänsyn härtill icke oundgängligen påkallat. Vid ställningstagandet beaktades även att Heimers vägran att utlämna diariet icke synes ha lett till att några handlingar av intresse för journalisterna undanhölls dem. Jag vill tillägga att det mest anmärkningsvärda och chockerande i sammanhanget enligt min mening var — icke det måhända i förhastande begångna tjänstefelet — utan de i ärendet avgivna förklaringarna.

18. Fråga om nykterhetsnämnd ägde beträffande posttjänsteman, som var föremål för nämndens behandling, taga kontakt med dennes överordnade och att till postverket på begäran utlämna uppgifter rörande tjänstemannens förhållande i nykterhetshänseende

Av handlingarna i ett av stationsmästaren G. N. härstädes anhängiggjort ärende framgår i huvudsak följande.

Den 28 augusti 1963 omkring klockan 10.45 underrättade socialassistenten G. A. Olsson i B. i telefon förste kontrollören Arne Wänghammar att Olsson samma dag på postexpeditionen i B. iakttagit att N. stojat och verkat ostadig på benen. Olsson yttrade vidare att det var känt för nykterhetsnämnden i B., att N. hade svårt med alkoholen och tidigare varit berusad såväl i som utom tjänsten, varför man nu måste försöka göra något åt detta. I anledning av telefonsamtalet infann sig postmästaren E. Tunelius samt Wänghammar i B. för undersökning. Vid besök samma dag hos Olsson meddelade denne att nykterhetsnämnden under 1962 skickat en skrivelse till N. och begärt att få tala med honom i syfte att söka hjälpa honom, men att N. icke ville ha samarbete med nämnden. Efter undersökningen skedde anmälan till vederbörande postdirektion. Förhör i saken hölls den 13 september 1963. Den 17 oktober samma år dömde generalpoststyrelsen N. för onykterhet i tjänsten vid ifrågavarande tillfälle till visst löneavdrag.

I en hit inkommen skrift anförde N. klagomål mot Olsson och uppgav därvid i huvudsak följande. Olsson hade som enda nykterhetsvårdande åtgärd ringt upp N:s chef och anmält honom för onykterhet under tjänstgöring utan att taga närmare reda på förhållandena. Olssons uppgift att N. icke velat samarbeta med nykterhetsnämnden var osann. N. hade icke fått någon skrivelse med begäran om samtal från nämnden. Till postinspektören

H. Henerud, som ledde förhöret den 13 september 1963, sade Olsson, att det var allmänt känt i samhället, att N. vid upprepade tillfällen uppträtt onyktert såväl i som utom tjänsten. Olssons åtgärder hade stört N. i hans lovliga verksamhet och vållat honom stor skada. Genom sina uttalanden till Wänghammar, Tunelius och Henerud hade Olsson brutit mot föreskriften i nykterhetsvårdslagen om att vad hos nykterhetsnämnd förekommit rörande personer, som voro föremål för nämndens behandling, ej fick yppas för obehöriga.

Efter remiss inkom nykterhetsnämnden — efter Olssons hörande — med yttrande av bl. a. följande innehåll. Då Olsson gjorde sina iakttagelser den 28 augusti 1963 ifrågasatte Olsson icke huruvida N. var i tjänst eller icke. Vid återkomsten till sitt kontor omtalade Olsson sina iakttagelser för nykterhetsnämndens ordförande T. Holmlund. Denne uppgav därvid, att det icke var lönt att tala med N. enär han icke ville ha något med nykterhetsnämnden att skaffa. Han hade bl. a. 1961 lovat att hålla fortlöpande förbindelse med nämnden men hade icke infriat sitt löfte. Efter resonemang ansåg Holmlund att postmästaren skulle kontaktas, då denne väl kände till N:s alkoholbesvär. Vid telefonsamtalet med Wänghammar uttryckte Olsson sina farhågor. Vid besöket i B. uppgav Tunelius, att han besökt N. men att dennes tillstånd var sådant, att det icke gick att föra ett samtal med honom. Tunelius frågade om det var känt hur N. skött sig sista tiden. Olsson uppgav därvid, att såvitt han visste var det känt, att N. såväl i som utom tjänsten brukade vara onykter. Tunelius uppgav, att N. under många år varit ett stort problem för postverket och att försök tidigare gjorts till omplacering.

Nykterhetsnämndens yttrande fortsatte.

Någon tid efter detta besök uppsöktes Olsson av postinspektör Henerud. Denne frågade därvid vad som var känt om N. i nykterhetshänseende. Därvid hade Olsson omtalat för Henerud vad Olsson kände till i fallet. Olsson uppger sig minnas, att han bl. a. yttrat att N. var känd för att bruka sprit såväl i som utom tjänsten och att nykterhetsnämnden försökt att upprätthålla kontakt med N., men att detta icke varit möjligt, då N. själv icke velat medverka.

— — — —

Nykterhetsnämnden vill framhålla, att den icke anser att några uppgifter utlämnats till obehörig. Arbetsgivaren kände sedan lång tid tillbaka N:s alkoholproblem. Avsikten med telefonsamtalet till postmästaren den 28/8 1963 hade icke varit att på något sätt anmäla N. för tjänstefel, utan helt och hållet för att kunna få till stånd ett samråd med postmästaren för att kunna åstadkomma bättring i N:s förhållanden. Att sedan N. anmäldes till postdirektionen för tjänstefel är något som nykterhetsnämnden icke kan lastas för.

N. inkom därefter med påminnelser, vari han med hänsyn till att Holmlund syntes vara lika ansvarig som Olsson jämväl anmälde Holmlund för tjänstefel.

Socialstyrelsen avgav därefter på min begäran utlåtande och uttalade däri följande.

Av handlingarna framgår *att* nykterhetsnämndens assistent, sedan han iakttagit N. på poststationen synbarligen alkoholpåverkad under tjänstgöringstid, utan att tala med N. eller söka närmare taga reda på omständigheterna, rapporterat förhållandet till nykterhetsnämndens ordförande, *att* ordföranden och assistenten vid överläggning i frågan kommit fram till att samtal med N. eller hjälpåtgärder för hans tillrättaförande vore att anse såsom lönlösa med hänsyn till att sådana åtgärder tidigare ej givit positivt resultat, *att* N. vid tillfället i fråga icke var föremål för vare sig hjälpåtgärder eller tvångsåtgärd från nykterhetsnämndens sida *men att* ordföranden och assistenten likväl ansåg sig böra rapportera förhållandet till N:s överordnade i tjänsten.

JO har den 24 juni 1964 avgivit utlåtande i ett ärende, som berör nykterhetsnämndernas tystnadsplikt i förhållande till arbetsgivare och arbetsförmedling, och socialstyrelsen har i Råd och anvisningar nr 176, mars 1965, lämnat ett referat härav med kommentarer. Det i JO-uttalandet relaterade fallet avser visserligen en person, som söker tjänst hos privat arbetsgivare, men den principiella ståndpunkten måste givetvis bli densamma i ett fall som det i remisshandlingarna aktuella, där det gäller en person, som uppehåller en statlig tjänst.

Ordförandens bedömning, »att det icke var lönt att tala med N. enär denne icke ville ha något med nykterhetsnämnden att skaffa», vilket visat sig bland annat 1961, då han avvisat hjälpåtgärder från nämndens sida, är anmärkningsvärd och utgör ingen acceptabel motivering till att N:s överordnade i tjänsten kontaktades. Enligt socialstyrelsens mening borde nykterhetsnämndens företrädare i B. icke ha tagit kontakt med N:s överordnade utan i stället sökt att i vanlig ordning och i enlighet med nykterhetsvårdslagens bestämmelser återföra N. till ett nyktert liv.

Vid ärendets avgörande anförde jag följande.

I 64 § första stycket nykterhetsvårdslagen stadgas att då undersökning eller annan åtgärd enligt denna lag vidtages, noga bör tillses, att den som åtgärden avser icke utsättes för allmän uppmärksamhet eller onödigtvis störes i lovlig verksamhet. Enligt andra stycket i dess vid ifrågavarande tid gällande lydelse fick vad hos nykterhetsnämnden förekommit rörande personer, som voro föremål för nämndens behandling, ej yppas för obehöriga. Numera innehåller stycket även straffbestämmelse för den som bryter mot tystnadsplikten.

Förevarande ärende aktualiserar dels frågan när nykterhetsnämnd av eget initiativ utan medgivande av den, som är föremål för nämndens behandling, äger taga kontakt med dennes arbetsgivare, dels ock spörsmålet om och i vilken utsträckning nykterhetsnämnd må till arbetsgivaren på dennes begäran utlämna uppgifter rörande arbetstagares förhållande i nykterhetshänseende.

Vad gäller den första frågan utgår nykterhetsvårdslagstiftningen otvivel-

aktigt från att de nykterhetsvårdande organen kan vid behov infordra upplysningar från arbetsgivare, exempelvis vid sådan inledande undersökning som avses i 12 § nykterhetsvårdslagen. I 11 § tillämpningsföreskrifterna till lagen finnes en uttrycklig föreskrift därom att det åligger övervakare att vid behov, där så kan ske utan men för den övervakade, sätta sig i förbindelse med hans arbetsgivare för att vinna närmare upplysningar rörande hans förhållande i arbetet.

Även om nykterhetsnämnd således i princip är berättigad att införskaffa upplysningar från en arbetsgivare, är det dock nödvändigt att i varje särskilt fall pröva om sådan åtgärd verkligen bör vidtagas. De nykterhetsvårdande synpunkterna får vägas mot den enskildes intresse av att icke onödigtvis hindras i sin yrkesverksamhet. Allmänt kan väl sägas att restriktivitet och stor vaksamhet skall prägla nykterhetsnämndens praxis härvidlag.

I förevarande fall har emellertid icke varit fråga om en kontakt med arbetsgivaren för att inhämta upplysningar om N. I anledning av N:s uppträdande på arbetsplatsen den 28 augusti 1963 vidtogs från nykterhetsnämndens sida icke någon annan åtgärd än att N:s överordnade omgående underrättades om vad som inträffat. Holmlund har uppgivit att avsikten med denna kontakt med N:s överordnade var att få till stånd »samråd med postmästaren för att kunna åstadkomma bättring i N:s förhållanden». Holmlund själv ansåg det lönlöst att tala med N. om hans alkoholproblem. I likhet med socialstyrelsen finner jag denna uppfattning och Holmlunds därpå grundade handlande icke kunna godtagas. I rådande läge borde nykterhetsnämnden, oavsett om N. tidigare visat bristande samarbetsvilja eller icke, ha låtit verkställa undersökning enligt 12 § nykterhetsvårdslagen för att bedöma om och i så fall vilken åtgärd som borde vidtagas i anledning av att N. kunde antagas vara hemfallen åt spritmissbruk. En naturlig utgångspunkt för en sådan undersökning hade varit att höra N. Härefter hade kunnat övervägas om undersökningen påkallade ett samråd med arbetsgivaren. Enligt min mening hade i allt fall N. bort få framlägga sina synpunkter, innan hans överordnade kontaktades.

Det är väl icke uteslutet att den utredning enligt 12 § nykterhetsvårdslagen som det uppenbarligen ålåg nykterhetsnämnden att verkställa skulle ha givit vid handen att den åtgärd som påkallades för att komma till rätta med N:s alkoholmissbruk förutsatte en kontakt med N:s överordnade. Då någon undersökning aldrig kom till stånd, kan man icke nu med säkerhet bedöma huruvida en kontakt med N:s överordnade var påkallad.

Åtgärden att omedelbart utan föregående utredning telefonera till N:s överordnade var således enligt min mening oförenlig med vad nykterhetsnämnden hade att iakttaga på grund av bestämmelserna i nykterhetsvårdslagen. Den felaktiga åtgärden var även ägnad att rubba N:s förtroende för nykterhetsnämndens verksamhet och därmed att försvåra nämndens möjligheter att påverka N.

Nykterhetsnämnden har förklarat att ändamålet med telefonsamtalet icke var att anmäla N. för tjänstefel. Det finns icke någon anledning att betvivla denna förklaring. För N. torde det dock ligga närmare till hands att betrakta samtalet som en angivelse resulterande i disciplinstraffet. Att kontakten med N:s överordnade skulle kunna utmynna i ett straff borde Holmlund ha kunnat räkna med, ehuru han troligen i den hastigt uppkomna situationen icke tillräckligt reflekterade däröver.

Även om jag således finner den påtalade kontakten med N:s överordnade felaktig anser jag dock omständigheterna vara sådana, att densamma icke bör läggas Holmlund till last såsom tjänstefel. Ärendet i denna del föranleder därför icke någon min vidare åtgärd.

Vad därefter angår frågan om upplysningar bort utlämnas i anledning av den förfrågan som senare gjordes från postverkets sida får jag anföra följande.

I ärendet är utrett att Olsson på begäran av Henerud omtalade för denne vad Olsson kände till om N. i nykterhetshänseende.

Det förut återgivna stadgandet i 64 § andra stycket nykterhetsvårdslagen torde innefatta hinder för nykterhetsnämnd att utlämna uppgifter om klient till dennes arbetsgivare, därest icke något särskilt skäl föranleder till att arbetsgivaren kan anses behörig att få viss uppgift. I princip bör härvid skillnad icke göras mellan privat och statlig arbetsgivare.

Såvitt framgår av handlingarna hade från postverkets sida icke åberopats något sådant skäl som kunde berättiga Olsson att mot nyssnämnda stadgande utlämna uppgifter rörande N. För den prövning som ankom på poststyrelsen var det helt visst av intresse att få upplysning om nykterhetsnämnden avsåg att vidtaga någon åtgärd gentemot N. Ett härtill begränsat besked skulle enligt min mening icke ha innefattat utlämnande av uppgift till obehörig. Däremot kan jag icke finna att det förelåg något vägande skäl för nämnden att i övrigt utlämna uppgifter om N. till postverket. Jag anser därför att Olsson handlade felaktigt då han på Heneruds begäran lämnade upplysningarna rörande N. Olsson torde emellertid ha sett utlämnandet som ett led i det av ordföranden anbefallda samrådet med N:s överordnade. Vidare kan det ha föresvävat Olsson att poststyrelsen med hänsyn till det inledda disciplinförfarandet hade rätt att få uppgifterna på samma sätt som en domstol skulle ha ägt utbekomma uppgifterna, om vad som lagts N. till last genom åtal hänskjutits till prövning av domstol. I betraktande härav kan utlämnandet av upplysningarna icke läggas Olsson till last såsom tjänstefel.

Av nu anförda skäl fann jag klagomålen icke kunna föranleda någon min vidare åtgärd.

19. Sedan beslut av kyrkofullmäktige rörande avgifter för upplåtelse av urnnischer i ett columbarium överklagats, har en professor på uppdrag av ombud för församlingen avgivit utlåtande om lagligheten av beslutet. Fråga om utlåtandet vore att anse såsom avgivet i en rättstvist och därför kunde hållas hemligt och om kyrkorådet ägt att upprepade gånger bordlägga en av klaganden framställd begäran att få ta del av utlåtandet. Tillika fråga om kyrkonotarie kunde anses skyldig till tjänstefel genom underlåtenhet att lämna kyrkorådet erforderliga råd

Sedan fru Gunhild Dyrssen anfört besvär över bl. a. kyrkofullmäktiges i Engelbrekts församling beslut den 30 oktober 1961 rörande avgifter för upplåtelse av urnnischer i ett columbarium under Engelbrektskyrkan, meddelade överståthållarämbetet utslag den 25 september 1962, varigenom ämbetet upphävde fullmäktiges beslut i vad detsamma överklagats. Vid sammanträde den 11 oktober sistnämnda år uppdrog kyrkorådet åt kyrkonotarien, hovrättsrådet Jerker Victor, och annan person att å församlingens vägnar anlita lämplig person och utfärda fullmakt för honom att bevaka församlingens talan vid fullföljd av talan mot utslaget. Kyrkorådets beslut godkändes av kyrkofullmäktige den 31 oktober 1962. Uppdrag lämnades sedemera åt professorn Halvar G. F. Sundberg, som avgav ett den 6 juni 1963 dagtecknat utlåtande i fråga om legaliteten av bl. a. kyrkofullmäktiges beslut den 30 oktober 1961. Utlåtandet lämnade stöd för den uppfattning Gunhild Dyrssen hävdat i saken.

I en den 16 mars 1964 hit inkommen skrift anförde Gunhild Dyrssen — under uppgift att hon gjort framställning till såväl kyrkorådets ordförande, kyrkoherde John Nilsson, som kyrkorådet att få taga del av Sundbergs utlåtande — klagomål över att rätt härtill under avsevärd tid förvägrats henne.

Av handlingarna i ärendet framgår följande.

Vid sammanträde med kyrkorådet den 18 december 1963 frågade Gunhild Dyrssen och trädgårdsdirektören B. Billbäck var Sundbergs utlåtande fanns tillgängligt. I protokollet, fört av Victor och justerat av bl. a. Nilsson, är angivet: »Undertecknad Victor förklarade, att denna handling ej vore offentlig.» I skrift den 22 januari 1964 till ordföranden i kyrkorådet anhöll Gunhild Dyrssen att få taga del av utlåtandet ävensom av samtliga brev, som Sundberg i detta ärende samt rörande sitt arvode riktat till kyrkorådet eller dess ordförande. Under framhållande av att hon ansåg Victors nyss citerade uttalande vara felaktigt anhöll Gunhild Dyrssen tillika att snarast få ett svar på sin framställning. Vidare anhöll Gunhild Dyrssen i skrift den 16 februari 1964 till kyrkorådet, att rådet omedelbart måtte pröva frågan huruvida utlåtandet var offentlig handling eller icke och som sådan måste

lämnas henne till läsning. I skriften anförde Gunhild Dyrssen, *att* hon förgäves hos kyrkorådets ordförande muntligen begärt att få taga del av handlingen, vilket först utlovades men därefter vägrats tydligen beroende på att Victor påstått att handlingen icke vore allmän handling eller icke offentlig, *att* utlåtandet i varje fall helt nyligen befann sig hos Nilsson eller Victor *samt att* den förres ståndpunkt omöjligen kunde vara riktig och att någon grund för att icke anse handlingen offentlig icke angivits och icke heller torde finnas. Gunhild Dyrssen anhöll att kyrkorådet vid sitt nästa sammanträde måtte fatta beslut att låta henne taga del av utlåtandet samt — därest beslutet skulle innebära avslag på hennes ansökan — att besvärshänvisning måtte lämnas. Vid tre sammanträden — den 24 februari, den 2 mars och den 6 — den 7 april 1964 — bordlade kyrkorådet ärendet, vid det mellersta sammanträdet uttryckligen för att bereda det nyvalda kyrkorådet tillfälle att sätta sig in i det s. k. columbarieärendet och vid övriga sammanträden utan angiven motivering. Vid sammanträde den 4 maj 1964 upplyste Victor att han med sekreteraren vid Landskommunernas förbund, Detlow Liljeborg, vilken erhållit fullmakt att fullfölja talan mot överståthållarämbetets utslag, överenskommit att Sundbergs utlåtande jämte en vid utlåtandet fogad skrivelse skulle i besvärsmålet ingivas till Kungl. Maj:t, varefter kyrkorådet i anledning härav beslutade att Gunhild Dyrssens ansökan om utbekommande av dessa handlingar icke skulle föranleda någon kyrkorådets vidare åtgärd. Den 25 i nämnda månad beslöt kyrkorådet lägga avskrift av utlåtandet jämte tre vid utredningen fogade handlingar till protokollet.

I sitt yttrande uppgav Nilsson bl. a. att Sundberg överlämnat sitt utlåtande i två exemplar, av vilka originalet tillställts Liljeborg och det andra Victor, samt att intet exemplar då eller senare kommit kyrkorådet eller dess ordförande tillhanda, varför Nilsson hoppades bli friställd från beskyllningen att ha vägrat utlämna ifrågavarande handlingar.

I sitt första yttrande hemställde kyrkorådet att klagomålen icke måtte föranleda någon min vidare åtgärd samt fortsatte.

Vid sin behandling av ärendet har kyrkorådet utgått från att 6 § i sekretesslagen vore tillämplig å professor Sundbergs yttrande. Skulle JO i denna del hysa en annan uppfattning, måste sakförhållandet framstå som så tveksamt att kyrkorådets upprepade bordläggningar icke böra föranleda någon JO:s åtgärd. Kyrkorådet har vid sin handläggning av ärendet i varje fall varit i god tro beträffande tillämpligheten av ifrågavarande bestämmelser i sekretesslagen. Fru Dyrssen har dessutom fått tillgång till yttrandet före besvärsärendets avgörande.

Victor anförde i sitt yttrande bl. a. följande. 6 § sekretesslagen gav icke någon upplysning om vad som menades med rättstvist. Med hänsyn till columbarieärendets för församlingen stora ekonomiska betydelse måste ärendet vara att likställa med en civil rättstvist. Med sin uppfattning om karaktären av Sundbergs utlåtande hade Victor ansett sig skyldig att vid

sammanträdet den 18 december 1963 meddela kyrkorådet, att handlingen icke var en offentlig handling. Sedermera hade Victor rådgjort med Sundberg, som även hyste den uppfattningen att handlingen omfattades av 6 § sekretesslagen. Vid nyssnämnda sammanträde uppfattade icke Victor Gunhild Dyrssens yttrande som en begäran om utbekommande av handlingen. I ett fall som bedömdes så tveksamt som det föreliggande torde icke Nilsson, som eljest var den som närmast företrädde kyrkorådet i egenskap av ordförande, vilja fatta slutgiltig ställning till frågan om utlämnande, utan beslutanderätten måste anses ligga hos kyrkorådet. Victor eller Liljeborg skulle givetvis icke kunna neka sina uppdragsgivare tillgång till handlingen, men någon sådan begäran hade vid denna tid ännu ej framförts. Med hänsyn till columbarieärendets stora ekonomiska betydelse önskade ledamöterna i kyrkorådet — av vilka de flesta varit nyvalda från och med den 1 januari 1964 och icke tidigare tagit befattning med columbarieärendet — att noga överväga handlingslinjen beträffande Sundbergs utlåtande. Detta var anledningen till de upprepade bordläggningarna. Kyrkorådets ledamöter delade visserligen Victors uppfattning att utlåtandet ej var offentligt men ville trots detta överväga, huruvida icke möjlighet fanns att ordna så att Gunhild Dyrssen skulle få tillgång till utlåtandet. Själv kunde Victor icke finna det anstånd, som kyrkorådet ansett sig behöva för att taga slutgiltig ställning till Gunhild Dyrssens begäran, särskilt anmärkningsvärt. Här var dock fråga om lekmän som åtagit sig kommunala förtroendeuppdrag. Vid sammanträdet den 25 maj 1964 lades Sundbergs utlåtande till protokollet och blev därigenom tillgängligt för Gunhild Dyrssen. Kyrkorådet hade också tyckt sig finna en tillfredsställande lösning av den uppkomna situationen genom att det blivit församlingen och ej Gunhild Dyrssen, som i besvärsärendet åberopat utlåtandet.

I anledning av nu refererade uttalanden anförde Gunhild Dyrssen i påminnelser bl. a. följande. Icke förrän i Victors yttrande hit syntes kyrkorådet eller Victor ha gjort gällande att Sundbergs utlåtande skulle kunna hållas hemligt enligt 6 § sekretesslagen. Om kyrkorådet verkligen hyst denna mening hade det väl snarast möjligt bort uttrycka detta i ett motiverat beslut, som Gunhild Dyrssen kunnat bringa till omprövning. När Victor uttalat att han icke skulle ha nekat sin uppdragsgivare handlingen, hade han förbisett, att Billbäck, som då var kyrkvärd och kyrkofullmäktiges ordförande, vid sammanträdet den 18 december 1963 begärt att få veta var Sundbergs utlåtande fanns tillgängligt och erhållit Victors tidigare citerade förklaring till svar.

Vid muntligt förhör uppgav Victor följande. Vad Gunhild Dyrssen och Billbäck anförde vid sammanträdet den 18 december 1963 uppfattade Victor endast som en begäran om upplysning var utlåtandet fanns. De tycktes vara mera intresserade av en utbetalning till Sundberg än av utlåtandets innehåll. Victor, som ju ansåg att utlåtandet skulle hållas hemligt,

uppfattade det så att enskilda ledamöter av kyrkorådet icke hade rätt att taga del därav. Victor visste att Billbäck, om han fick del av utlåtandet, skulle delgiva Gunhild Dyrssen det. Strängt taget skulle icke Sundberg ha ställt utlåtandet till kyrkorådet, då det var Victor och en annan person som givit Sundberg uppdraget i fråga. Innan kyrkorådets ledamöter ville taga ställning till Gunhild Dyrssens framställning, ville de läsa utlåtandet och sätta sig in i columbarieärendet. Victor borde på sammanträdet den 24 februari 1964 ha förklarat för kyrkorådet att framställningen genast borde avslås på grund av att utlåtandet var hemligt och frågan huruvida utlåtandet likväl kunde utlämnas bordläggas till senare sammanträde. Numera ansåg Victor att beslutet vid detta sammanträde borde tolkas på detta sätt och att beslutet fick en olycklig formulering. Beslutet hade ju i realiteten den innebörden att Gunhild Dyrssen icke fick taga del av utlåtandet. Hon, som hade förvaltningsrättslig expertis till sitt förfogande, hade möjlighet att överklaga beslutet om bordläggning och detta oaktat besvärshänvisning icke gavs. Gunhild Dyrssens skrift till kyrkorådet hade sannolikt icke tillställts Victor och hade troligen icke föredragits på sammanträdet. Om Victor sett skriften hade han i allt fall förbisett hennes begäran om besvärshänvisning. Rörande frågan om icke Gunhild Dyrssen, oaktat utlåtandet ansågs hemligt, kunde få taga del därav ansåg Victor att utlåtandet icke borde tillhandahållas henne, enär dess innehåll var till församlingens nackdel. Det kunde då komma att skrivas i pressen att hon fått tag på och i besvärsmålet åberopat ett av församlingen anskaffat utlåtande, som församlingen icke velat åberopa, samt att församlingen förde talan mot bättre vetande. Så var dock icke fallet, och Victor delade icke Sundbergs i utlåtandet uttryckta uppfattning.

Vid ärendets avgörande anförde jag bl. a. följande.

Enligt 6 § sekretesslagen må handlingar som upprättats eller anskaffats för myndighets räkning till utredning i någon dess rättstvist ej utan myndighetens tillstånd utlämnas förrän saken blivit slutligen avgjord eller tjugu år förflutit från handlingens datum.

Förslag till sistnämnda bestämmelse upptogs första gången i ett år 1935 avgivet betänkande (SOU 1935: 5) och avsåg där pågående eller möjligen blivande rättstvist. I motiven till den föreslagna bestämmelsen anfördes (s. 52 o. f.).

Enligt vad de sakkunniga inhämtat torde ett icke ringa behov av en bestämmelse sådan som den föreslagna vara för handen. Då kronan indrages i rättstvister avgiver exempelvis ofta justitiekanslern yttrande, däri invändningar, som motparten kan tänkas framföra, undersökas och saken i övrigt diskuteras på ett sätt, som i viss mån motsvarar det, på vilket en advokat kan avhandla en sak med sin klient. Det kan uppenbarligen lända kronan till men att dylika yttranden bliva tillgängliga för motparten, innan tvisten

är avgjord. Även beträffande de affärsdrivande verken, såsom Järnvägsstyrelsen, Vattenfallsstyrelsen och Domänstyrelsen, torde ett starkt behov av sekretesskydd i förevarande hänseende finnas. Därest offentlighet för kommunala handlingar, såsom de sakkunniga föreslå, blir genomförd i principiellt samma utsträckning som för statliga, synes vidare den föreslagna bestämmelsen nödig för behörigt skydd av kommunernas intressen. De sakkunniga hava ej heller funnit några avgörande betänkligheter föreligga mot det ifrågasatta sekretesskyddet. Stat och menighet böra vid rättstvister med enskilda icke försättas i sämre ställning än dessa. Givetvis avser bestämmelsen icke att för stat eller menighet inskränka den sannings- och editionsplikt, som processrättsligt må gälla eller kan komma att gälla för parter i rättegång.

Bestämmelsen är så avfattad, att den gäller även då uppkommen rättstvist skall avgöras genom skiljedom. — — —

Från vad sålunda anförts togs icke avstånd under den efterföljande riksdagsbehandlingen (prop. 1937 nr 107 s. 44 och KU 1937 nr 21).

Grunden för den inskränkning i rätten att utbekomma allmän handling som gäller enligt 6 § sekretesslagen är hänsyn till vederbörande myndighets behöriga ekonomiska intresse — se ordalydelsen i 2 kap. 1 § TF. Begreppet rättstvist kan väl icke i och för sig anses helt entydigt och fritt från tolkningssvårigheter. Klart är att det föreligger en sådan tvist när myndighet för talan mot enskild rörande visst rättsanspråk. I nu förevarande ärende är emellertid fråga om kommunalbesvär, vilket institut närmast är uppbyggt såsom ett medel för medborgarkontroll över kommunalförvaltningen. Huvudsyftet med en kommunalbesvärstalan har ansetts vara att få till stånd en från medborgarsynpunkt önskvärd legalitetskontroll av det kommunala beslutet (se t. ex. besvärssakkunnigas slutbetänkande, SOU 1964: 27 s. 693 o. f.). Gunhild Dyrssen har icke ens hävdat att de av henne överklagade besluten kränkt hennes enskilda rätt. Hennes talan i besvärsärendet avsåg icke heller något församlingens rättsanspråk utan allenast frågan om visst beslut av församlingens organ var lagenligt. Med hänsyn till det anförda finner jag för min del det uteslutet att församlingen kunde anses indragen i en »rättstvist» i sekretesslagens mening genom att Gunhild Dyrssen klandrat kyrkofullmäktiges beslut. En prövning av lagligheten av det överklagade beslutet påverkade uppenbarligen icke — även om beslutet berörde en ekonomisk fråga — församlingens *behöriga* ekonomiska intressen på sådant sätt att det kunde motivera sekretesskydd enligt stadgandet i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen. Utlåtandet, varav kopia översänts till kyrkorådet med skrivelsen den 11 juni 1963, var således enligt min mening icke att anse som sådan handling som avses i 6 § sekretesslagen. Då handlingen icke heller av annan grund kunde hållas hemlig, skulle den på begäran av utomstående tillhandahållas denne så snart kunde ske. Det gäller emellertid här tillämpningen av ett lagbud, vars ordalag ger utrymme även för annan mening än den av mig hävdade. Om Gunhild Dyrssens begäran att få taga

del av utlåtandet avslagits under åberopande av nämnda lagrum skulle detta därför icke ha kunnat läggas någon till last såsom tjänstefel.

Vid sammanträdet den 18 december 1963 efterfrågade Gunhild Dyrssen och Billbäck var Sundbergs utlåtande fanns tillgängligt. Victor har uppgivit att han icke uppfattade frågan såsom innefattande begäran att utbekomma handlingen. Vid denna tidpunkt var Billbäck ledamot och Gunhild Dyrssen suppleant i kyrkorådet. Billbäck har förklarat att han för sin del med frågan avsåg att få ta del av handlingen, men att Victor nekade honom detta. Gunhild Dyrssens uppfattning härutinnan överensstämmer med Billbäcks. Genom Victors upplysning att handlingen icke var offentlig lät de sig då nöja. Om frågan av Victor uppfattades endast som en begäran om upplysning var utlåtandet fanns, borde upplysning härom ha lämnats av Victor eller Nilsson, som även var närvarande, och en sådan sak hade icke behövt protokollföras. Victors protokollförda förklaring framstår för mig som en vägran att låta Gunhild Dyrssen och Billbäck få del av utlåtandet och att, därest de icke redan så begärt, det icke tjänade något till att framställa en sådan begäran. Genom sitt uttalande har således Victor enligt min mening i realiteten hindrat de vid kyrkorådets sammanträde deltagande att få del av utlåtandet. Kyrkorådets ledamöter och suppleanter var ju icke utomstående. Även om Victors uppfattning att utlåtandet var hemligt var riktig, hade kyrkorådets egna ledamöter i allt fall ägt rätt att för tjänsteändamål taga del av utlåtandet. Det finns nämligen icke något lagbud som kan förmena ledamot av ett beslutande organ att taga del av organets egna handlingar, när dessa behövs för att taga ställning i en på organet ankommande fråga. Billbäck, som vid ifrågavarande tid var ordförande i kyrkofullmäktige, hade icke besvärat sig över fullmäktiges beslut. Någon tvekan om hans rätt att taga del av utlåtandet förelåg alltså icke. Då det emellertid icke kan på den föreliggande utredningen mot Victors bestridande hävdas, att Victor uppfattat att Gunhild Dyrssens och Billbäcks framställning innebar en begäran att utfå utlåtandet, kan vad som förevarit vid sammanträdet den 18 december 1963 icke föranleda någon min vidare åtgärd.

Jag kan i detta sammanhang icke underlåta att framhålla, att det enligt min mening måste anses ligga i sakens natur att kyrkorådet genast informerats om innehållet i Sundbergs utlåtande. Av samma skäl borde kyrkorådet ha informerats om vad Sundberg i en till rådet ställd skrift, varmed utlåtandet överlämnades, föreslog rörande columbariets förvaltning, om disposition av gravplatsavgifter och om upphävande av beslut om fondering av överskott m. m. Genom att detta undanhållits, har kyrkorådet och kyrkofullmäktige betagits möjlighet att rätta tidigare felaktiga beslut. Även om Sundbergs utlåtande icke beställts av kyrkorådet, framstår det som anmärkningsvärt att kyrkorådet icke reagerat mot det inträffade.

Om man bortser från eventuell tidigare muntlig begäran av Gunhild

Dyrssen att få taga del av Sundbergs utlåtande, ankom det i anledning av Gunhild Dyrssens skrift till ordföranden i kyrkorådet den 22 januari 1964 enligt 2 kap. 9 § TF i första hand på Nilsson att pröva frågan om utlämnande av handlingen. Det förhållandet att Nilsson fann utlämningsfrågan tveksam hade i förevarande fall icke berättigat honom att hänskjuta frågan till kyrkorådet, med mindre enligt vad som stadgats i nämnda lagrum sådant kunnat ske utan omgång. Då emellertid något sammanträde med kyrkorådet icke synes ha varit förestående, eftersom saken ej upptogs där förrän den 24 februari 1964, ålåg det alltså Nilsson att själv giva besked i saken.

Av Victors och Nilssons uppgifter framgår att den sistnämnde icke meddelat något formellt avslagsbeslut. Nilsson har i sitt yttrande till mig förklarat att i samband med att Sundberg överlämnade utlåtandet i original till Liljeborg intet exemplar därav kommit kyrkorådet tillhanda. Emellertid har Nilsson själv uppgivit, att kopia av utlåtandet vid den tidpunkten tillställts Victor. Detta måste anses ha kommit kyrkorådet tillhanda, när det mottogs av Victor. Nilssons uttalande att utlåtandet icke kommit kyrkorådet tillhanda är därför icke riktigt.

Då en person hos en myndighet begär att få taga del av en myndighets handling, förekommer det givetvis ofta att handlingen av olika skäl icke kan tillhandahållas omgående. Om — såsom här var fallet — handlingen befinner sig utom myndighetens lokaler och den som har att taga vård om handlingen anser sig sakna anledning att återkräva denna för utlämnande bör i allmänhet sökanden underrättas var handlingen finnes. I förevarande fall synes Victor ha innehaft kopian av utlåtandet. Detta måste Nilsson ha känt till. Jag anser därför att det i detta fall, då Victor innehade handlingen, ålåg Nilsson att avfordra Victor denna och lämna Gunhild Dyrssen tillfälle att taga del därav eller åtminstone att hänvisa henne till Victor.

Då utlämningsärendet av Nilsson hänsköts till kyrkorådet, skulle ärendet enligt 2 kap. 13 § TF behandlas skyndsamt. Resultatet av kyrkorådets handläggning blev i stället att Gunhild Dyrssen i allt fall icke förrän den 2 juni 1964, då protokollet fört vid sammanträdet den 25 i föregående månad justerades, kunde få tillgång till utlåtandet eller således mera än fyra månader efter det hon skriftligen framställt sin begäran. Över huvud har intet ställningstagande gjorts till hennes begäran att få del av de övriga handlingar som hon efterfrågade i sin skrift den 22 januari 1964. Victors uppgift att det första bordläggningsbeslutet i realiteten utgjorde avslagsbeslut och att bordläggningarna avsåg frågan om utlämnande ändock kunde ske senare kan jag icke uppfatta annat än som en efterhandskonstruktion, som vid min bedömning kan lämnas utan avseende. Det förefaller nämligen uteslutet att en så rutinerad domare som Victor icke skulle ha förmått uttrycka vad som beslutats. Det är vidare att märka att stadgandet i 6 § sekretesslagen icke utgjorde något som helst hinder för kyrkorådet att, om det så ville, medgiva utlämnandet av handlingen. Det

fanns icke heller något som helst sakligt skäl att hålla utlåtandet hemligt.

I protokollet för den 2 mars 1964 angives som skäl för ytterligare bordläggning att det nyvalda kyrkorådet skulle beredas tillfälle att sätta sig in i columbarieärendet. Detta skäl är i och för sig icke godtagbart för ett uppskov. Någon mera ingående kännedom om columbarieärendet erfordrades icke för att pröva Gunhild Dyrssens begäran att få taga del av Sundbergs utlåtande. Det angivna skälet framstår i än mera besynnerlig dager i betraktande av att de flesta ledamöterna redan tidigare — enligt vad för mig tillgängliga handlingar utvisar — måste ha känt till columbarieärendet i tillräcklig omfattning. Ärendet bordlades även vid det följande sammanträdet den 6 — den 7 april 1964, vid vilken senare tidpunkt åtminstone Nilsson dessutom borde ha fått del av Gunhild Dyrssens härstädes anförda klagomål, vilka remitterades till honom den 20 mars 1964. Det ligger objektivt sett närmare till hands att antaga att det verkliga skälet för bordläggningarna var att frågan om ett utlämnande av utlåtandet icke kunde sakligt prövas utan att ledamöterna informerades om utlåtandets innehåll och att en dylik information icke kunde lämnas utan att Gunhild Dyrssen komme att få kännedom om innehållet.

Det har upplysts, att icke någon av kyrkorådets ledamöter kände till att bordläggningarna stred mot tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Det borde dock ha stått klart för samtliga ledamöter — många med kvalificerad utbildning — och särskilt för Nilsson med mångårig erfarenhet såsom vårdare av kyrkoarkivet att framställningar om utlämnande av allmän handling enligt sakens natur måste behandlas skyndsamt. I detta speciella fall är det tydligt att Gunhild Dyrssen hade intresse av att snabbt få tillgång till utlåtandet. Kyrkorådet har helt nonchalerat vad hon i skriften den 16 februari 1964 anfört om omedelbar prövning och begäran om beslut vid nästa sammanträde samt om besvärshänvisning. Jag saknar anledning ifrågasätta riktigheten av en uppgift av Gunhild Dyrssen att skriften före sammanträdet den 24 februari 1964 utsänts till åtta av kyrkorådets ledamöter för kännedom. Av dessa deltog sex i sistnämnda sammanträde och borde därför känna till innehållet, även om — något som även det är anmärkningsvärt — protokollet endast hänvisar till Gunhild Dyrssens mera kortfattade skrift den 22 januari 1964 till kyrkorådets ordförande.

Vid sammanträdet den 25 maj 1964 lades kopia av Sundbergs utlåtande till protokollet. Åtgärden får antagas ha avsett att handlingen därmed blivit offentlig och fick utlämnas till Gunhild Dyrssen. För utlämningsfrågan saknade det emellertid betydelse om någon handling bilades protokollet eller icke, och vad i protokollet antecknats innebär icke att Gunhild Dyrssens framställningar blivit besvarade. Som jag tidigare nämnt, har, såvitt handlingarna utvisar, icke något ställningstagande skett till Gunhild Dyrssens begäran i skriften den 22 januari 1964 att få del av vissa andra handlingar. Även i dessa formella avseenden kan således befogad kritik

riktas mot kyrkorådets beslut samt även mot Victors utformande av protokollet. Genom en ledamot av kyrkorådet har dock Gunhild Dyrssen fått tillgång till utlåtandet och Sundbergs skrift den 11 juni 1963.

Av det anförda framgår att handläggningen av Gunhild Dyrssens framställningar att få taga del av Sundbergs utlåtande varit bristfällig. Särskilt de upprepade bordläggningarna framstår såsom betänkliga fel. Med hänsyn till omständigheterna, icke minst det förhållandet att Victor underlåtit att fästa kyrkorådets uppmärksamhet på bestämmelserna om skyndsam handläggning av frågor av hithörande slag, och i betraktande av grunderna för den i instruktionen för riksdagens ombudsmän stadgade begränsningen av JO:s tillsyn över kommunala myndigheter, anser jag vad härutinnan ligger kyrkorådets ledamöter till last icke böra föranleda vidare åtgärd från min sida. Jag låter därför beträffande ledamöterna bero vid vad i saken förevarit. Jag vill dock kraftigt understryka vikten av att de för rättssäkerheten betydelsefulla bestämmelserna om utlämnande av allmän handling noga iakttages.

Vad slutligen angår frågan huruvida Victors underlåtenhet att fästa kyrkorådets uppmärksamhet på bestämmelserna om skyndsam handläggning av fråga om utlämnande av allmän handling kan läggas honom till last såsom tjänstefel får jag anföra följande.

Enligt lagen den 6 juni 1930 om församlingsstyrelse i Stockholm, vilken lag upphävdes vid införande av 1961 års lag om församlingsstyrelse, hade kyrkonotarien att föra protokoll vid kyrkofullmäktiges och kyrkorådets sammanträden samt att ombesörja kyrkorådets skriftväxling. I den nya lagen saknas föreskrifter om kyrkonotarie och dennes åligganden. I den mån kyrkonotarie alltjämt finnes får denne i princip antagas ha samma uppgifter som enligt 1930 års lag. I dessa uppgifter kan i regel icke anses ingå skyldighet att lämna kyrkoråd och fullmäktige råd i rättsliga angelägenheter.

Victor har emellertid uppgivit att han, som i många år ägnat sig åt kyrkolagstiftning och annan kyrkojuridik, i realiteten varit församlingens jurist. Han anser sig därför ha skyldighet att bistå församlingen med råd i juridiska frågor. Enligt Victor är det dock tveksamt om detta kan sägas vara en rättslig skyldighet.

Det är helt visst naturligt att församlingens organ — när församlingen nu hade en kyrkonotarie som var en rutinerad överrättsdomare — vant sig vid att inhämta råd av Victor i rättsliga angelägenheter. Det måste därför med hänsyn till vad Victor upplyst anses att sådan rådgivning kommit att ingå i Victors uppgifter såsom kyrkonotarie och därmed omfattas av det ämbetsansvar han såsom kyrkonotarie är underkastad.

Vid sammanträdet den 18 december 1963 tog Victor — på sätt framgår av det sagda — aktiv del i saken och kyrkorådets ledamöter syns ha grundat sin angivna uppfattning att 6 § sekretesslagen var tillämplig på

Victors uttalanden. Med hänsyn till vad förut sagts om att stadgandets ordalag gav utrymme åt olika tolkningar, kan det icke läggas Victor till last såsom fel att han för sin del ansåg att Sundbergs utlåtande kunde hållas hemligt, även om uttalandet icke bort göras så kategoriskt som skedde. Däremot borde Victor ha klargjort att stadgandet icke kunde innefatta hinder för kyrkorådets ledamöter att för tjänsteändamål taga del av utlåtandet.

Jag har svårt att förstå att Victor med sin domstolserfarenhet kan ha undgått att inse att bordläggningarna av Gunhild Dyrssens begäran att få taga del av utlåtandet var oförenliga med bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om skyndsam handläggning av ärenden av detta slag. Enligt min mening ålåg det därför honom i hans egenskap av juridisk rådgivare att fästa kyrkorådets ledamöters uppmärksamhet på berörda förhållande. Hans underlåtenhet att göra detta — ehuru anmärkningsvärd — är dock, i betraktande av att han icke tillfrågats i saken och att hans skyldigheter såsom rådgivare icke närmare bestämts, icke av beskaffenhet att kunna läggas honom till last såsom straffbar försummelse. Klagomålen kan därför icke heller beträffande Victor föranleda vidare åtgärd från min sida.

Vad i övrigt i ärendet förekommit påkallar icke något mitt ingripande.

Med dessa uttalanden var ärendet av mig slutbehandlat.

20. Äger den som beviljats byggnadslov på egen risk påbörja arbetet innan beslutet vunnit laga kraft

Tomten nr 3 i kvarteret Terrassen i Linköping äges av landsfiskalen B. Bonde. Omedelbart söder om denna tomt ligger tomten nr 4 i kvarteret Terrassen. Marken i kvarteret sluttar norrut, varför tomten nr 4 är högre belägen än tomten nr 3.

Tekn. lic. Bengt Ahrén, som äger tomten nr 4 i kvarteret Terrassen, erhöll den 23 juni 1965 byggnadslov för uppförande av en villabyggnad å tomten.

Den 5 augusti 1965 anförde Bonde — som enligt egen uppgift fått vetskap om byggnadslovet den 21 juli 1965 — besvär hos länsstyrelsen i Östergötlands län över byggnadsnämndens beslut under påstående att den avsedda byggnaden skulle på grund av lutnings- och belysningsförhållandena medföra svåra skadeverkningar för hans tomt. Den 20 augusti 1965 begärde Bonde att länsstyrelsen måtte utfärda förbud mot fortsättande av det då påbörjade byggnadsarbetet. I beslut den 20 augusti 1965 uttalade länsstyrelsen:

Byggnadslov kan icke åberopas till stöd för bebyggelse förrän byggnadslovet vunnit laga kraft. På grund härav föranleder framställningen om förbud att utnyttja det icke lagakraftvunna byggnadslovet ej någon länsstyrelsens åtgärd.

Jämlikt 70 § byggnadsstadgan ankommer det i första hand på byggnadsnämnden att vidtaga åtgärder, därest byggnad uppföres utan byggnadslov, varför avskrift av framställningen översändes till byggnadsnämnden.

Byggnadsnämnden avstyrkte den 25 augusti 1965 bifall till besvären och vidtog i övrigt icke någon åtgärd i ärendet. Genom beslut den 23 september 1965 lämnade länsstyrelsen besvären utan bifall.

I en den 2 september 1965 hit inkommen skrift anförde Bonde: Länsstyrelsens beslut den 20 augusti 1965 innebar en anvisning till byggnadsnämnden att med stöd av 70 § byggnadsstadgan (BSt) ingripa mot byggnadsarbetet. Trots påstötningar från Bonde vidtogs emellertid inga åtgärder. Meddelandet av byggnadslov var felaktigt. Byggnadsnämnden tog ej hänsyn till lutningsförhållandena.

Vid ärendets prövning anförde jag följande.

Byggnadsnämndens beslut att meddela Ahrén byggnadslov är icke av beskaffenhet att kunna läggas de för beslutet ansvariga till last såsom fel.

Åtgärd, som är att hänföra till nybyggnad, får enligt 54 § 1 mom. BSt ej vidtagas utan byggnadsnämndens lov (byggnadslov). Besvär över sådant beslut må enligt 71 § 1 mom. BSt föras hos länsstyrelsen. Av 1954 års lag om besvärstid vid talan mot förvaltande myndighets beslut framgår, att klagotiden är tre veckor, räknat från det klaganden erhöll del av beslutet. Med denna besvärstidsberäkning är det ofta icke möjligt att med säkerhet angiva, när beslutet vinner laga kraft. Besvär över byggnadslov kan därför anföras och bifallas, sedan byggnaden redan uppförts. I sådant fall måste byggnaden borttagas. För att minska risken för att dylika situationer skall uppstå har i 58 § 1 mom. andra stycket BSt intagits föreskrifter om att personer, som kan beröras av beslutet, skall bevisligen underrättas därom. (Jfr kommentaren till Byggnadslagstiftningen, 4 uppl. 1964 s. 465—466, 489.) Någon säker garanti för att alla klagoberättigade verkligen delgivs kan dock ej erhållas.

I ett tidigare av mig avgjort ärende, redovisat i 1966 års ämbetsberättelse s. 462 ff., har jag funnit byggnadsnämnd oförhindrad att meddela byggnadslov oaktat dispensbeslut, som ligger till grund för byggnadslovet, icke vunnit laga kraft. En annan sak är att byggnadslovet då är villkorligt såtillvida att det gäller endast under förutsättning att dispensbeslutet icke ändras i högre instans. Samma betraktelsesätt måste enligt min uppfattning anläggas även beträffande själva byggnadslovet. En sökande, som erhållit byggnadslov, kan alltså på egen risk påbörja arbetet; om besvär därefter

anföres och bifalles, kan han tvingas att åter riva vad han i förlitan på byggnadslovet uppfört.

Av vad sålunda upptagits framgår, att byggnadsnämnden i förevarande ärende enligt min mening saknade befogenhet att ingripa mot Ahrén enbart för det denne påbörjade arbetet i enlighet med byggnadslovet, innan beslutet härom vunnit laga kraft. Bondes anmärkning mot byggnadsnämnden för att den ej ingrep saknar alltså fog.

Länsstyrelsens beslut den 20 augusti 1965 ansluter sig i fråga om motiveringen till ett i regeringsrättens årsbok 1963 not. K 1051 återgivet utslag (jfr. Svenska stadsförbundets tidskrift 1965 s. 661). Enligt min mening torde emellertid några säkra slutsatser om gällande rätt i här aktuellt hänseende icke kunna dragas av nämnda rättsfall.

Ärendet var härmed av mig slutbehandlat.

21. Fråga om byggnadslov för ianspråktagande av byggnad för annat ändamål än det vartill byggnaden förut varit använd, må tidsbegränsas

Byggnadsnämnden i Danderyds köping förelade genom beslut den 7 juli 1964 Sven Åslin i Enebyberg att före den 1 oktober 1964 ha upphört med den verkstadsrörelse, som han utan erhållet byggnadslov bedrev i garaget till en villabyggnad å tomten nr 14 i kvarteret Bofinken i Enebyberg. Efter framställning från Åslin beslöt byggnadsnämnden den 20 oktober 1964 att meddela provisoriskt byggnadslov för verkstadsrörelsen under en tid av ett år eller till den 1 november 1965.

I egenskap av ägare till den närbelägna tomten nr 21 i kvarteret Staren anförde Lennart Cronqvist hos länsstyrelsen i Stockholms län besvär över byggnadsnämndens sistnämnda beslut med yrkande att länsstyrelsen måtte förklara att Åslin icke hade rätt att bedriva verkstadsrörelse å sin fastighet samt att länsstyrelsen måtte ålägga Åslin att efterfölja länsstyrelsens beslut. Genom utslag den 20 september 1965 lämnade länsstyrelsen besvären utan bifall.

Genom beslut den 15 februari 1966 förlängde byggnadsnämnden Åslins byggnadslov till den 31 december 1966.

I samband med härstädes anförda klagomål mot länsstyrelsen för dröjsmål med handläggningen av besvärsmålet, vilka klagomål icke föranledde någon min åtgärd, ifrågasatte Cronqvist — med hänvisning till ett yttrande av stadsarkitekten i Danderyd — lagligheten av beslutet att meddela tidsbegränsat byggnadslov.

Vid ärendets avgörande anförde jag i denna del följande.

Byggnadslov erfordras jämlikt 54 § byggnadsstadgan (BSt) dels för åtgärder hänförliga till nybyggnad, dels för ett flertal andra åtgärder, däribland ianspråktagande av byggnad eller del därav för väsentligen annat ändamål än det, vartill byggnaden förut varit använd eller som finnes angivet å godkänd ritning. Inom område med stadsplan erfordras byggnadslov även, bland annat, för uppsättande eller väsentlig ändring av skylt eller ljusanordning.

De flesta av de åtgärder, som erfordrar byggnadslov, innebär en investering på lång sikt, som icke kan omdisponeras utan direkt kapitalförstöring. Enligt sakens natur måste därför ett byggnadslov normalt vara definitivt. I BSt anges dock två fall, där byggnadslov må avse tillstånd för viss tid. Det ena fallet är lov till uppförande av tillfällig byggnad enligt 56 § 2 mom., som må avse lov att låta byggnaden kvarstå högst tre år i sänder. Det andra fallet avser byggnadslov för uppsättande eller ändring av skylt eller ljusanordning. Om särskilda skäl är därtill må lovet begränsas att avse rätt att bibehålla skylten eller anordningen viss tid (58 § 2 mom. andra stycket BSt, infört genom författningsändring 1962).

De i 56 § 2 mom. och 58 § 2 mom. BSt intagna bestämmelserna utgår uppenbarligen från den tänkta huvudregeln att ett byggnadslov skall vara definitivt och icke kunna ryggas av byggnadsnämnden. Av förarbetena till 1962 års ändring framgår också klart, att man utgått från denna uppfattning och ansett ett av praktiska skäl påkallat undantag för skyltar o. d. kräva författningsändring.

Stadsarkitekten i Danderyd Staffan Kjellin har upplyst, att provisoriska byggnadslov av den typ som förekommit i detta ärende enligt hans erfarenhet icke är ovanliga, och han har framhållit att det kan vara av stort praktiskt värde att genom tidsbegränsningar bibehålla kontrollen över att en rörelse icke utvecklas till att i otillåtlig grad bli störande för grannar eller eljest besvärande. Dylika hänsyn kan emellertid icke åberopas till stöd för en åtgärd, som med hänsyn till det anförda måste — åtminstone efter 1962 års ändring av byggnadsstadgan — betecknas såsom författningsstridig. Jag anser därför att byggnadsnämnden förfor felaktigt, då den meddelade tidsbegränsat byggnadslov. Enligt min mening förfor även länsstyrelsen oriktigt då länsstyrelsen vid prövning av besvären icke beaktade felet.

Det fel i fråga om tolkningen av byggnadsstadgan, som sålunda förelupit, kan emellertid uppenbarligen icke anses innefatta straffbart tjänstefel för dem som är ansvariga för besluten. Jag vidtager därför icke vidare åtgärder i ärendet.

Jag vill tillägga att det framstår såsom ovisst vilken verkan som med gällande bestämmelser kan tillerkännas ett tidsbegränsat byggnadslov. Det är inte uteslutet att meddelad föreskrift om tidsbegränsning vid en prövning i högsta instans kommer att frånkännas giltighet.

22. Fråga huruvida det är lämpligt att den, som sysslar med tomtexploateringsverksamhet inom en kommun, är ledamot av kommunens byggnadsnämnd

I en den 23 december 1964 hit inkommen skrift anförde förste kriminalassistenten Sune Erlandsson såsom ombud för dödsboet efter fru Selma Jonasson klagomål avseende påstådda »missförhållanden inom Väddö kommun och lantmäterikontoret i Norrtälje». Klagomålen riktade sig särskilt mot byggnadsnämnden i kommunen och ledamoten av denna Nils Pettersson.

Av handlingarna i ärendet — och i ett samtidigt avgjort ärende innefattande klagomål huvudsakligen mot Pettersson såsom hälsovårdsnämndens tillsyningsman — framgick i huvudsak följande rörande Petterssons verksamhet: Pettersson hade innehaft och innehade åtskilliga kommunala uppdrag inom kommunen. Han var sålunda kommunalfullmäktig samt ledamot i kommunalnämnden, byggnadsnämnden och hälsovårdsnämnden. Byggnadsnämnden, där Pettersson var vice ordförande, hade utsett honom till ombud vid lantmäteriförrättningar inom kommunens norra del. Han ingick även i en av kommunalfullmäktige tillsatt generalplanekommitté för översiktsplanering av den norra delen av kommunen. Vidare hade hälsovårdsnämnden givit honom uppdrag att vara nämndens tillsyningsman. — I sin privata verksamhet var Pettersson verkställande direktör, tidigare trafikchef, i ett rederi. Han var ombud i kommunen för ett företag — HSB Borohus — som sålde monteringsfärdiga trähus samt delägare och aktivt verksam i Fastighetsbolaget Roslagstomter som bedrev tomtexploatering.

I ärendet anförde Erlandsson bl. a. följande: Dödsboet hade ansökt om avstyckningar av tomter m. m. under 1959 och 1960. Sistnämnda år köpte kommunen av dödsboet ett markområde för bl. a. anläggande av reningsverk. Först efter klagomål hos lantmäteristyrelsen blev avstyckning härav färdig i maj 1961. I övrigt hade dödsboet icke kunnat få någon förrättning fastställd eller någon vägledning i avstyckningsfrågorna. 1959 ansöktes om laga skifte av viss samfälld mark samt gränsbestämning utan att dittills någon förrättning verkställts. Erlandsson hade i april 1964 tillskrivit lantmäteristyrelsen i ärendet. Det hade visat sig vara omöjligt för enskilda markägare inom kommunen att få till stånd lantmäteriförrättningar då det gällde avstyckningar. Däremot föreföll det som om Pettersson utan hinder kunde bedriva exploatering inom kommunen. Hans gode vän lantmätaren Åke Halldin var byggnadsnämndens sakkunnige rådgivare och hade på sin fritid hjälpt Pettersson med upprättande av byggnadsplaner. Erlandsson hade en känsla av att Halldin, som själv ägde sommarstuga intill dödsboets mark, jämte Pettersson rådde över byggnationen på norra Väddö. Sedan distriktslantmätaren Bertil Hjelm i april 1964 meddelat att avstyckningar måste föregås av byggnadsplan, förklarade byggnadsnämn-

den ansökan om byggnadsplan för ett område om ca 40 tunnland tomtmark vilande i avvaktan på den översiktliga planeringen av norra Väddö. Beträffande Petterssons tomtområden hade det förekommit att tomterna inom byggnadsplanen bebyggts redan ett halvt år innan länsstyrelsen fastställde byggnadsplanen. Erlandsson frågade varför icke Pettersson liksom de enskilda markägarna behövde vänta med avstyckningar tills den översiktliga planeringen var färdig. Såsom »tomtjobbare» inom kommunen borde Pettersson icke sitta i byggnadsnämnden och besluta över andra markägares önskemål och själv draga fördel därav. — Den 22 februari 1965 godkände kommunalfullmäktige tre olika byggnadsplaner för fritidsbebyggelse, av vilka en avsåg jämte annat fastighetsbolagets mark inom norra delen av kommunen. En annan plan avsåg område, inom vilket byggnadsnämndens ordförande redan inköpt ett flertal tomter. Vid lantmäterisammanträde den 23 februari 1965 företedde distriktslantmätaren Olof Dahlqvist karta över översiktsplaneringen för norra Väddö, varav framgick att dödsboets fastigheter var avsedda att exploateras, samt framhöll att detaljplan skulle kunna upprättas i dåvarande läge. Såsom byggnadsnämndens representant hade Pettersson motsatt sig detta. Efter detta sammanträde ifrågasatte Erlandsson Petterssons objektivitet vid handläggande av dödsboets ärenden. Såsom nämndens representant vid alla lantmäteriförrättningar inom norra delen av kommunen hade han möjlighet att motarbeta de enskilda markägarna till egen förmån. Dessutom kom han i tjänsten i kontakt med markägarna och anmälde sig som spekulant på deras markområden. I generalplanekommittén ingick även Eric G. S. Mattsson, också han delägare i fastighetsbolaget.

Av Petterssons uppgifter, en sammanställning gjord av överlantmätaren i Stockholms län rörande förrättningar och uppdrag inom Byholma och Tomta byar i kommunen samt handlingarna i övrigt framgick bl. a. följande. Genom fastighetsbolaget hade Pettersson exploaterat tre områden. Ägarna till Byholma 3^{2} hade begärt avstyckning 1957. Halldin, som ansåg förrättningen både angelägen och förtursberättigad, föreslog viss planläggning. Enligt vad Pettersson uppgivit vände sig ägarna till honom och en kompanjon till honom och frågade om han icke kunde intressera den trähusfirma, för vilken Pettersson var ombud, att inköpa området. Firman avböjde dock, och Pettersson och hans kompanjon bildade fastighetsbolaget för inköp och exploatering av området, innefattande 31 tomter. Halldin upprättade på fritid och med vederbörligt tillstånd förslag till byggnadsplan. Avstyckning av exploateringsfastigheten fastställdes den 26 november 1959 och av de enskilda tomterna den 25 augusti 1960. Fastighetsbolagets andra exploateringsobjekt var Tomta 3^{42}, varifrån Hjelm efter byggnadsplan, upprättad av annan person, avstyckade 36 tomter. Ansökan härom gjordes den 14 februari 1961 och avstyckningarna fastställdes den 22 februari 1962. Det tredje objektet utgjordes av Tomta 4^{21} och ingick i

ett område som i kommunal regi planlagts av Halldin. Tomta 4^{21} ägdes av Mattsson — Petterssons syssling — som 1960 sökt planläggning. På Mattssons förslag träffades sedermera överenskommelse därom att fastighetsbolaget tillsammans med Mattsson skulle exploatera området. Av överlantmätarens sammanställning framgick vidare att Pettersson eller fastighetsbolaget sökt avstyckning vid tre ytterligare tillfällen för avstyckning av sammanlagt fyra tomter, vilka förrättningar slutförts, samt att Pettersson 1960 ansökt om en ännu icke påbörjad avstyckning, avseende uppdelning av en tomt på två tomter. I en av överlantmätaren ingiven förteckning över slutligt redovisade lantmäteriförrättningar inom Byholma och Tomta byar hade upptagits 53 förrättningar för avstyckning eller annat av 189 fastigheter. I fråga om 73 av sistnämnda fastigheter stod Pettersson personligen eller genom fastighetsbolaget som sakägare. Tiden från ansökningen till förrättningens fastställande — eller avslutande på annat sätt — hade varierat från drygt två månader till mera än elva år. 38 av ansökningarna hade slutförts inom tre år. De ansökningar som handlagts snabbare än avstyckningarna från Byholma 3^{20} och Tomta 3^{42}, dvs. fastighetsbolagets båda första exploateringsobjekt — det tredje förekom icke i överlantmätarens sammanställning — hade enligt Petterssons uppgifter avsett antingen permanent bebyggelse eller avstyckning från mark, beträffande vilken byggnadsplan redan tidigare funnits fastställd. Härtill kom ett fall där kommunen varit medsökande.

Enligt ingiven protokollskopia deltog Pettersson vid kommunalfullmäktiges antagande av byggnadsplan avseende Tomta 4^{21} m. fl. fastigheter i överläggningen men ej i beslutet. Vid godkännandet av exploateringsavtal med Mattsson rörande Tomta 4^{21} hade Pettersson deltagit utan inskränkning. I anledning av förfrågan härom meddelade han följande. I det första ärendet deltog han i överläggningen såtillvida att han lämnade upplysningar, om så erfordrades, vilket han också meddelade före handläggningen. Mattsson stod som sökande till planen och Pettersson berördes icke direkt.

Vid ärendets avgörande anförde jag bl. a. följande.

Vad först angår frågan om Pettersson kan anses ha åsidosatt gällande jävsregler får jag erinra att fullmäktig enligt 16 § kommunallagen ej må deltaga i behandling av ärenden som personligen rör honom eller någon honom närstående. På grund av hänvisningarna i 37 § kommunallagen och 3 § byggnadsstadgan är denna jävsbestämmelse tillämplig även på ledamot av byggnadsnämnd. Övriga beträffande förvaltningsmyndighet enligt praxis gällande jävsregler är icke tillämpliga på ledamot av byggnadsnämnd.

Av de i ärendet föreliggande begränsade uppgifterna rörande Byholma och Tomta byar synes framgå att under åren 1959—1965 icke någon sak-

ägare fått så många tomter avstyckade som det fastighetsbolag, i vilket Pettersson är aktieägare, och att med få undantag tiden från ansökning om avstyckning till dess fastställande varit kortare för bolaget än för andra sakägare, som också begärt avstyckning för fritidsbebyggelse inom områden utan tidigare fastställd detaljplanering. Det har visserligen icke i något enda särskilt fall kunnat påvisas, att Pettersson eller fastighetsbolaget otillbörligen fått förtur av förrättningslantmätaren. Det är dock förståeligt att konkurrerande tomtförsäljare — särskilt sådana vilka liksom dödsboet fått vänta längre tid — kunnat få den uppfattningen att Pettersson blivit särskilt gynnad och att detta berott på hans ledamotskap i byggnadsnämnden, som ju har nära kontakter med lantmäteriet. Det förhållandet att förslag till byggnadsplan på byggnadsnämndens initiativ upprättats genom kommunens försorg för det tredje större område, som fastighetsbolaget exploaterat, har också kunnat uppfattas på samma sätt. Härtill kommer att Pettersson såsom ombud för byggnadsnämnden vid lantmäteriförrättningar inom ifrågavarande område och i sitt arbete i generalplanekommittén fått en överblick över situationen, som icke stått andra, som sökt lämpliga exploateringsobjekt, till buds.

Även om nu upptagna omständigheter i förening med det förhållandet, att Pettersson bedriver tomtaffärer inom kommunen och alltså står i visst konkurrensförhållande till andra, som vill exploatera sina fastigheter för bebyggelse, skulle kunna anses ägnade att rubba förtroendet till hans opartiskhet som ledamot i byggnadsnämnden, har detta, på sätt framgår av de återgivna jävsbestämmelserna, icke inneburit jäv för honom. Såvitt handlingarna ger vid handen har Pettersson icke i något fall deltagit i byggnadsnämndens handläggning av ärende som personligen rört honom eller honom närstående.

Det har påståtts eller antytts att Pettersson i anslutning till lantmäteriförrättningar, där han uppträtt som byggnadsnämndens representant, lämnat bud på fastighet som berörts av förrättningen. Ett av de påtalade fallen avsåg ett tillfälle för mera än fem år sedan. Beträffande övriga fall har icke framkommit omständigheter som påkallar mitt ingripande.

Det har även gjorts gällande att en ändring av byggnadsplan och därmed sammanhängande lantmäteriförrättning behandlats brådskande och att orsaken härtill skulle ha varit bl. a. Petterssons intresse av försäljningsprovision för visst byggnadsmaterial. Såvitt handlingarna ger vid handen har nämnda intresse icke varit av beskaffenhet att verka jävsgrundande och utgöra hinder för Pettersson att deltaga i handläggningen av berörda byggnadsplaneärende.

Det är emellertid uppenbart att Petterssons privata verksamhet såsom tomtexploatör icke låtit sig väl förenas med hans uppgifter såsom ledamot av byggnadsnämnden och att detta förhållande, på sätt framgår av det sagda, varit ägnat att minska allmänhetens förtroende för nämnden.

Gällande valbarhetsvillkor lägger icke hinder i vägen att till ledamot i byggnadsnämnden välja en person, vilken i likhet med Pettersson bedriver tomtaffärer inom kommunen i konkurrens med andra, som vill exploatera sina fastigheter för bebyggelse. En annan fråga är huruvida så lämpligen bör ske. Med beaktande av byggnadsnämndens uppgifter och utsatta ställning — icke minst i en kommun som Väddö kommun med livlig byggnadsverksamhet — är det av synnerlig vikt för allmänhetens förtroende för byggnadsnämnden, att nämndens ställningstaganden icke kan med rätt eller orätt misstänkas vara påverkade av enskilda nämndledamöters privata ekonomiska intressen.

Som ledamot av kommunalfullmäktige icke står under JO:s tillsyn, kan jag — i anledning av klagomålen — icke ingå på frågan huruvida fullmäktige förfarit oriktigt genom att trots föreliggande förhållanden välja Pettersson till ledamot av byggnadsnämnden.

Det kan icke heller läggas Pettersson till last såsom tjänstefel att han, som ju varit formellt valbar, icke av egen drift frånträtt ledamotskapet i byggnadsnämnden.

Jag har i anledning av vad som upplysts i ärendet övervägt om jag borde hos Kungl. Maj:t göra framställning om sådan ändring av gällande valbarhetsbestämmelser, att den som har starka ekonomiska intressen inom byggnadsverksamheten icke skall vara valbar till ledamot i byggnadsnämnd. Jag har mig emellertid icke bekant att behov av en sådan författningsändring framkommit även på annat håll. Man torde dessutom kunna såsom regel utgå från att fullmäktige vid val av ledamöter i byggnadsnämnd beaktar om viss ledamots privata intressen är förenliga med uppdrag såsom ledamot av nämnden. Tillräckliga skäl för en dylik framställning synes därför icke föreligga.

Det har gjorts gällande och Pettersson har delvis vitsordat att han i kommunalfullmäktige deltagit i handläggning av byggnadsplaneärenden som personligen berört honom. Som ledamot av kommunalfullmäktige icke står under JO:s tillsyn äger jag icke ingå i närmare prövning av frågan om Pettersson därigenom åsidosatt gällande jävsregel.

Byggnadsnämnden har förklarat att man numera frångått i ärendet påtalad, tidigare praxis vid beviljande av byggnadslov. I anledning härav påkallar Erlandssons kritik härutinnan icke någon min åtgärd.

Vad Erlandsson i övrigt i sina klagomål påtalat i förevarande sammanhang föranleder icke heller till någon min vidare åtgärd.

23. Fråga bl. a. om kontorsbiträde som i god tro uppburit lön för sju månader enligt för hög löneklass var pliktig att återbetala vad hon för mycket uppburit och om kvittning kunde mot hennes bestridande ske genom avdrag å lön

Kerstin Nilsson, Älvros, anställdes den 1 mars 1963 som extra kontorsbiträde med halvtidstjänstgöring å dåvarande landsfiskalskontoret i Sveg. Enligt beslut av länsstyrelsen den 4 juli 1963 antogs hon, räknat från och med den 1 maj 1963, till extra ordinarie kontorsbiträde i lönegraden Ae 5 inom landsfiskalsorganisationen i länet med placering tills vidare i Svegs landsfiskalsdistrikt. Under månaderna mars—september 1963 uppbar hon lön beräknad enligt löneklass 8. Enligt beslut den 11 oktober 1963 fann länsstyrelsen, att Kerstin Nilsson skulle vara placerad i löneklass 6 under tiden den 1 mars — den 30 september 1963 och i löneklass 7 från och med den 1 oktober samma år. Vid utbetalning till henne av lön för oktober 1963 innehöll länsstyrelsen vad hon med hänsyn till länsstyrelsens beslut den 11 oktober 1963 erhållit för mycket i lön under månaderna mars—september 1963.

I en den 26 februari 1965 hit inkommen skrift anförde Kerstin Nilsson i huvudsak följande: Hon hade icke funnit det på något sätt anmärkningsvärt att hon erhållit lön enligt löneklass 8 eftersom hon tidigare varit anställd sju år inom statsförvaltningen, bl. a. såsom kontorist i lönegrad 9. Vid något tillfälle i oktober 1963 blev hon uppringd av förste länsnotarien å kameralsektionen Bengt Danielsson vid länsstyrelsen, som frågade om hon var villig att återbetala de för mycket uppburna lönebeloppen genom avdrag på oktoberlönen. Hon motsatte sig att så skedde med motivering att hon knappast kunde avvara så stor del av lönen med hänsyn till att hon hade hembiträdeslön m. m. att betala. Då avdrag ändå gjordes, begärde hon i ett brev till länsstyrelsen den 29 oktober 1963 besked om vilken laglig grund som åberopades för avdraget. Hon erhöll icke något svar på sin förfrågan och påminde därför härom i en den 14 april 1964 daterad skrift. Sedan hon väntat i ytterligare nära åtta månader på svar sände hon den 1 december 1964 i rekommenderad försändelse med mottagningsbevis en ytterligare påminnelse om sin förfrågan. Hon hade ej fått svar på något av breven.

Under åberopande av det anförda hemställde Kerstin Nilsson om utredning i saken.

Efter remiss inkom länsstyrelsen med upplysningar, vartill fogades särskilda yttranden av chefen för länsstyrelsens kameralsektion länsassessorn Sven Eriksson, Danielsson och landskanslisten Helmer Andersson. Sedan Kerstin Nilsson mött med påminnelser, inkom länsstyrelsen med infordrat yttrande över en inom JO-ämbetet upprättad promemoria. Till länsstyrel-

sens yttrande var fogat ett nytt av Eriksson, Danielsson och Andersson avgivet gemensamt yttrande.

Löneklassplaceringen

I fråga om orsaken till att länsstyrelsen först den 11 oktober 1963 fattade beslut om Kerstin Nilssons löneklassplacering från den 1 mars samma år, anförde Danielsson, som sade sig vara ansvarig härför, att dröjsmålet till en del förklarades av att matrikelutdrag angående Kerstin Nilssons föregående statliga anställning inkom till länsstyrelsen först i slutet av juni 1963.

Vid ärendets avgörande anförde jag i denna del följande.

Myndighets beslut angående anställds lön och övriga förmåner i tjänsten är självfallet av så stor betydelse för den anställde att sådant beslut bör meddelas med minsta möjliga tidsutdräkt. I all synnerhet gäller detta när förhållandena — såsom i förevarande fall — är sådana, att det knappast kan begäras av den anställde, att han med hänsyn till föreliggande svårtillämpbara bestämmelser själv skall kunna räkna ut dessa förmåner.

Mot länsstyrelsens beslut att från början preliminärt placera Kerstin Nilsson i löneklass 8 kan icke riktas kritik. Däremot borde definitivt beslut om löneklassplaceringen ha fattats betydligt tidigare än som skedde. Vad Danielsson anfört utgör icke någon godtagbar förklaring till det mer än sju månader långa dröjsmålet. Jag anser därför att Danielsson förfor felaktigt genom att icke väsentligt tidigare än som skedde meddela definitivt beslut angående Kerstin Nilssons löneklassplacering. Med hänsyn till omständigheterna anser jag mig emellertid kunna låta bero vid den erinran som innefattas i det sagda.

Löneavdraget

Det beslut, varigenom en del av Kerstin Nilssons lön innehölls, fattades av Eriksson på föredragning av Andersson.

I frågan huruvida länsstyrelsen ägt befogenhet att mot Kerstin Nilssons bestridande göra avdrag å hennes lön anförde länsstyrelsen följande.

Det torde enligt gällande rättstillämpning vara tveksamt huruvida Kerstin Nilsson kunnat åläggas att till statsverket återbetala de lönemedel hon uppburit för mycket. Med hänsyn till att Kerstin Nilsson under tidigare tjänst såsom kontorist uppburit lön enligt löneklass 9 lärer det nämligen knappast kunna göras gällande, att hon bort inse att hon efter återanställning som kontorsbiträde icke ägt rätt till lön enligt löneklass 8. Med beaktande bl. a. härav får åtgärden att utan Kerstin Nilssons uttryckliga medgivande innehålla vad som för mycket utbetalats anses felaktig. Länsstyrelsen kommer även i dagarna att till Kerstin Nilsson återbetala nämnda belopp.

I denna del anförde jag följande.

Frågan om arbetstagares återbetalningsskyldighet för lön som han uppburit för mycket har varit föremål för högsta domstolens bedömande i bl. a. följande rättsfall: NJA 1942 s. 101, 1955 s. 310 och 1958 s. 475. I det första fallet förklarades arbetstagaren skyldig återbetala för mycket uppburen lön. I de båda senare ansågs återbetalningsskyldighet icke föreligga. Förevarande fall synes förete åtskilliga likheter med de sistnämnda rättsfallen. Även om jag för min del anser att Kerstin Nilsson icke var återbetalningsskyldig för vad hon för mycket uppburit under månaderna mars—september 1963 kan det dock uppenbarligen icke läggas Eriksson, som i första hand är ansvarig för beslutet att innehålla henne tillkommande lönemedel, till last såsom tjänstefel att han handlat med utgångspunkt från en motsatt uppfattning.

Frågan huruvida anspråket på återbetalningsskyldighet kunnat — även om det skulle ha varit rättsligt befogat — göras gällande kvittningsvis, framstår såsom i viss mån tveksam. För min del anser jag anspråket vara av den natur att det icke kunnat göras gällande kvittningsvis (jfr. Jägerskiöld: Förvaltningsrättslig Tidskrift 1954 s. 329 o. f., JO:s ämbetsberättelse 1955 s. 231 o. f., prop. 119/1961 s. 31—33, Sundberg: Allmän förvaltningsrätt s. 193 och Ekenberg: Den svenska statsförvaltningens avlöningsväsen III s. 411). Vilken mening man än må ha härutinnan är det dock klart, att beslutet att kvitta i och för sig icke är av beskaffenhet att kunna läggas Eriksson till last såsom fel.

De obesvarade breven

Vad beträffar länsstyrelsens underlåtenhet att besvara Kerstin Nilssons brev anförde Eriksson bl. a. följande.

Såsom sektionschef torde jag få anses ansvarig för att fru Nilsson icke fått svar på sina skrivelser till länsstyrelsen. Förklaringen synes vara att ärendet icke blivit diariefört och därmed ej vederbörligen bevakat. Jag vill livligt beklaga denna försummelse och jag har inom sektionen vidtagit åtgärder för att ett upprepande icke skall behöva befaras.

Länsstyrelsen anförde följande.

Såsom framgår av yttrandet från sektionschefen ha dessa skrivelser icke diarieförts. Förfarandet, som givetvis är felaktigt, har gjort det omöjligt att vid kontroll av länsstyrelsens diarier bevaka ärendet. Länsstyrelsen har i dagarna genom cirkulärskrivelse till samtliga härför ansvariga tjänstemän vid länsstyrelsen framhållit vikten av att de i 39 § 3 mom. länsstyrelseinstruktionen intagna reglerna för diarieföringen noggrant iakttagas.

Eriksson, Danielsson och Andersson upplyste därefter på förfrågan följande.

Att breven ej blivit diarieförda kan möjligen förklaras av att dessa icke innefattade någon direkt framställning till länsstyrelsen om beslut i ärendet utan endast en förfrågan om en löneutbetalning, som i första hand kunde redas ut genom en underhandskontakt med Nilsson. Undertecknad Eriksson har såsom sektionschef ansvar för diarieföringen och torde likaledes få anses ansvarig för de aktuella brevens besvarande. Vi ha alla tre haft någon befattning med breven men kan nu icke ge någon rimlig förklaring till att de ej blivit besvarade. Breven synas vid tidpunkten för JO-remissen ha funnits hos sektionschefen. *När* de inkommit dit har ej kunnat utredas.

Enligt 39 § 3 mom. länsstyrelseinstruktionen skall till länsstyrelsen inkommande handlingar, där länsstyrelsen för vissa grupper av ärenden icke annorlunda förordnar, genast registreras i diarium, kortregister, liggare eller på annat betryggande sätt. Så har icke skett med de obesvarade breven. Eriksson har vidgått att han såsom sektionschef är ansvarig för den underlåtna diarieföringen. Underlåtenheten att tillse att breven vederbörligen diariefördes måste anses innefatta tjänsteförsummelse.

Av handlingarna framgår att även Danielsson tagit sådan befattning med breven att det ålegat honom att tillse att breven diariefördes. Försummelse i förevarande hänseende ligger alltså även Danielsson till last.

Vare sig breven diarieförts eller icke ålåg det länsstyrelsen att utan tidsutdräkt besvara Kerstin Nilssons förfrågan den 29 oktober 1963. Underlåtenheten härutinnan framstår såsom synnerligen anmärkningsvärd i synnerhet mot bakgrunden av att Kerstin Nilsson två gånger påmint om svar å sitt brev. Ansvaret härför måste i första hand anses falla på Eriksson, som dels varit den som fattat beslutet om att innehålla en del av Kerstin Nilssons lön och dels i egenskap av sektionschef varit den främste inom länsstyrelsen, som tagit befattning med breven. Vad sålunda ligger Eriksson till last är enligt min mening att betrakta som tjänstefel.

De innehållna lönemedlen har emellertid numera utbetalats till Kerstin Nilsson. Vidare har länsstyrelsen vidtagit åtgärd för att förekomma ett upprepande av försummelser med avseende å diarieföring och besvarande av inkomna skrifter. Kerstin Nilsson har i sina påminnelser också förklarat, att rättelse vunnits i de av henne påtalade förhållandena, och synes icke påfordra något straffrättsligt ansvar för det inträffade.

Med hänsyn till nu angivna omständigheter har jag med stöd av instruktionen för riksdagens ombudsmän ansett mig kunna underlåta åtal för de tjänsteförsummelser som förekommit. Jag låter därför bero vid en allvarlig erinran om vikten av att föreskriven diarieföring sker och att inkomna förfrågningar besvaras inom rimlig tid.

Härmed var ärendet av mig slutbehandlat.

24. Fråga om lantbruksnämnd i sin rationaliseringsverksamhet äger beakta sociala och humanitära synpunkter

Lantbruksnämnden i Örebro län förvärvade i mars månad 1962 fastigheten Fornehyttan 1[7] i Linde socken. Fastigheten omfattade ett inägoskifte om cirka 5 hektar och ett skogsskifte. Omkring 5.000 m² av inägoskiftet utgjordes av tomt med bostadshus, som sedan år 1948 förhyrts av Valter Hallquist och hans hustru Ingrid Hallquist. Valter Hallquist ingav den 17 oktober 1962 till lantbruksnämnden anbud å 3.500 kronor för stuga och uthus samt avstyckad tomt. Han framhöll därvid, att han bebott stället i över fjorton år och under tiden nedlagt mycket arbete på reparationer och dylikt.

Lantbruksnämndens delegation för yttre rationalisering beslöt den 20 februari 1963 att avslå Hallquists framställning. Skogsskiftet och tomten jämte byggnader försåldes i stället till Arne Didriksson i Lindesberg samt inägoskiftet i övrigt till ett aktiebolag. I köpekontraktet mellan lantbruksnämnden och Didriksson intogs följande klausul: »Köparen är medveten om, att Valter Hallquist med familj bebor egendomens hus. Säljaren fritager sig från ansvar för Hallquists avflyttning från egendomen.»

Valter Hallquist anförde klagomål hos lantbruksstyrelsen, som i skrivelse den 9 juli 1963 till Hallquist anförde: »Enär besvär icke må anföras över att lantbruksnämnd till annan eller andra personer försålt viss fastighet eller del därav, och någon laglig möjlighet för lantbruksstyrelsen att i annan ordning tillgodose Edra önskemål icke förefinnes, föranleder Eder framställning ingen lantbruksstyrelsens åtgärd.»

I en den 8 december 1964 hit inkommen skrift anförde Ingrid Hallquist klagomål mot lantbruksnämndens handläggning av ärendet, varjämte hon framställde anspråk på ersättning för psykiskt lidande och kostnader. Hon uppgav i skriften, att Didriksson strax efter köpet försökt sälja tomten och byggnaderna till utomstående spekulanter. Hon uppgav vidare att hennes make förhyrt byggnaderna år 1948. Mot muntligt löfte av dåvarande ägarna att makarna skulle få bebo byggnaderna så länge de önskade hade hennes make åtagit sig allt arbete för att rusta upp stället, vilket tagit flera månader i anspråk. Det hade sedan under årens lopp varit småreparationer, och material hade bekostats av makarna själva.

Efter remiss inkom lantbruksnämnden med yttrande i anslutning till en inom JO-expeditionen upprättad promemoria. Av yttrandet framgår i huvudsak följande. Hallquists hyresrätt grundades enbart på ett muntligt avtal med föregående ägare. Didriksson hade uppgivit, att han behövde byggnaderna såsom bostäder till skogsarbetare. Lantbruksnämnden hade godtagit denna uppgift. Det var för nämnden obekant, huruvida Didriksson sedermera försökt sälja byggnaderna. Enligt lantbruksnämndens uppfattning funnos knappast förutsättningar för nämnden att anlägga sociala

synpunkter. Även om tomt och byggnader skulle ha sålts för sig, skulle försäljning icke utan vidare ha kunnat ske till Hallquist, eftersom anbudsförfarande måst tillämpas. Byggnaderna hade för övrigt enligt lantbruksnämndens uppfattning varit i sådant skick, att de icke fyllde de krav man i dagens läge ställer på permanenta bostäder. En större reparation skulle enligt förrättningsmannens bedömning icke ha varit ekonomiskt försvarlig.

Ingrid Hallquist avgav därefter påminnelser, vari hon hävdade att makarna Hallquist efter ett köp av fastigheten kunnat reparera den.

Vid ärendets avgörande anförde jag följande.

Lantbruksnämndernas uppgift är att verka för jordbrukets rationalisering i enlighet med statsmakternas intentioner, såsom de framgår av gällande jordförvärvslagstiftning och instruktionsbestämmelser. Härav följer dock icke, att lantbruksnämnd bör vid sitt handlande helt bortse från andra synpunkter. Självfallet möter icke hinder att beakta sociala och humanitära synpunkter, när så kan ske utan att eftersätta de rationaliseringsbehov som lantbruksnämnd har att tillgodose. Om t. ex. en fastighet — varå finnas byggnader som uthyrts — uppdelas för att komplettera olika brukningsenheter, kan ofta det område, varå de uthyrda byggnaderna finnas, avskiljas och säljas för sig utan att detta på något sätt behöver påverka den rationalisering som eftersträvas. Vidare kan ofta en köpare som icke har något påtagligt behov av uthyrda byggnader å den egendom som förvärvas förbindas att låta den, som förhyr byggnaderna, kvarbo viss tid utan att detta behöver nämnvärt påverka köpeskillingen. I sådana fall bör givetvis all möjlig hänsyn tagas till sociala och humanitära synpunkter, även om detta icke blivit fastslaget i instruktion.

I det nu aktuella ärendet hade makarna Hallquist ett starkt personligt intresse av att få förvärva tomten med åbyggnader, som i fjorton år varit deras hem. Försäljningar av överblivna byggnader med tomt från lantbruksnämndernas sida är ingalunda ovanligt. Från lantbruksstyrelsen har jag inhämtat, att styrelsen genom cirkulärskrivelse den 13 maj 1965 (diarienr YR 352/65) rekommenderat nämnderna att vid dylika försäljningar tillämpa anbudsförfarande, om icke särskilda omständigheter undantagsvis föranleda annat. I detta fall var omständigheterna uppenbarligen sådana att det var sakligt befogat att beakta makarna Hallquists särskilda anknytning till fastigheten och det arbete de nedlagt på densamma och därför ingående överväga huruvida makarna Hallquists önskemål att förvärva byggnaderna med tillhörande område kunde tillgodoses.

Lantbruksnämnden har icke uppgivit och i ärendet har icke heller eljest förekommit något som tyder på att något rationaliseringsbehov skulle ha eftersatts, om byggnaderna med tillhörande område försålts till makarna Hallquist.

Som skäl för försäljningen av även byggnaderna till köparen av skogsskiftet har lantbruksnämnden endast anfört, att man respekterat köparens önskan att förfoga över byggnaderna som skogsarbetarbostäder. Behovet härav har icke utretts, och Ingrid Hallquists uppgift att köparen sedermera i sin tur sökt försälja byggnaderna har lämnats obestridd. Att lantbruksnämnden kunnat utan föregående utredning finna det av köparen anförda skälet för att förvärva byggnaderna väga tyngre än makarna Hallquists intresse att få förvärva desamma framstår såsom i hög grad anmärkningsvärt. Direkt stötande förefaller den förut återgivna friskrivningsklausulen i köpekontraktet, som ger klart besked att lantbruksnämnden insåg och räknade med de ödesdigra konsekvenser försäljningen kunde väntas få för makarna Hallquist.

Såsom av det anförda framgår finner jag mig icke kunna godtaga lantbruksnämndens uttalande att nämnden icke skulle kunna anlägga sociala synpunkter. Resultatet av den skedda försäljningen framstår som olyckligt och oförenligt med den socialt ansvarskännande inställning, som bör prägla och i regel även präglar nutida förvaltning. Särskilt betänkligt är att makarna Hallquist ej ens tillförsäkrades fortsatt hyresrätt under en skälig övergångstid. Vad i ärendet förekommit är dock icke av beskaffenhet att kunna läggas nämndens ledamöter eller någon dess befattningshavare till last såsom straffbart tjänstefel.

Av Ingrid Hallquist framförda ersättningsanspråk kunna icke föranleda någon min åtgärd. Eftersom det icke tillkommer JO att taga befattning med tvister mellan enskilda kan jag ej heller till behandling upptaga klagomålen i den del de avse Didrikssons åtgärder.

25. Fråga om tillfälle bör beredas den, som genom avlämnande av mantalsuppgift framställt yrkande om att bli mantalsskriven i viss kommun, att yttra sig, innan beslut om avförande ur mantalslängden fattas

Anne S. — född år 1937 och dotter till en advokat — ingick i april 1962 äktenskap med R. P., medborgare i Nordamerikas förenta stater och bosatt i Tyskland. I samband härmed begärde hon utvandringscertifikat och blev den 23 april 1962 i församlingsboken i Lerums församling, där hon dittills varit kyrkoskriven, avförd såsom utvandrad. Den 4 september 1962 anmälde Anne hos pastorsämbetet i Lerums församling, att hon invandrat till Sverige och bosatt sig i föräldrahemmet. Anmälan godkändes av pastor, som samma dag kyrkobokförde henne i Lerum.

På grund härav blev Anne för år 1963 mantalsskriven i Lerum. Även för år 1964 upptogs hon å föräldrarnas mantalsuppgift såsom bosatt hos

dem. I ett den 31 januari 1964 meddelat beslut förklarade emellertid häradsskrivaren i Ale-Vättle fögderi Th. Landerholm att, då vid två mantalsskrivningar i följd säker upplysning vunnits om att Anne var stadigvarande bosatt på utrikes ort, hon torde, med stöd av stadgandet i 14 § 8 mom. tredje stycket folkbokföringsförordningen, böra avföras ur församlingsboken i Lerums församling. Landerholm förklarade vidare att Anne jämlikt 37 § 1 mom. folkbokföringsförordningen icke skulle mantalsskrivas i Lerums kommun för år 1964 och följaktligen skulle avföras ur mantalslängden för sagda år. Underrättelse om beslutet tillställdes pastorsämbetet i Lerums församling och Anne. Den 31 januari 1964 avfördes Anne ur församlingsboken för Lerums församling såsom utflyttad till Tyskland.

Över Landerholms beslut anförde Anne besvär hos länsstyrelsen i Älvsborgs län, som genom beslut den 2 november 1964 med bifall till besvären förordnade, att hon skulle för år 1964 upptagas i mantalslängden för Lerums kommun. Underrättelse om länsstyrelsens beslut tillställdes icke pastorsämbetet.

I mantalsuppgift för 1965 upptogs Anne ånyo som bosatt hos föräldrarna. I beslut den 15 mars 1965 anförde Landerholm:

Vid mantalsskrivningen för år 1965 med Lerums kommun har t. f. mantalsskrivningsförrättaren verkställt undersökning beträffande Annes bosättningsförhållanden under år 1964, varvid framkommit, att hon, som är gift och bosatt i Tyskland, under år 1964 endast tillfälligt besökt föräldrahemmet å fastigheten Hallsås Västergården 1:43 i Lerums kommun och att såväl vederbörande pastor som roteombud ansett Anne vara stadigvarande bosatt å utrikes ort.

Landerholm antecknade vidare att Anne avförts ur församlingsboken för Lerums kommun och beslöt med stöd av 37 § folkbokföringsförordningen, att hon icke skulle upptagas i 1965 års mantalslängd för Lerums kommun.

Anne överklagade även detta beslut, och i beslut den 12 oktober 1965 fann länsstyrelsen utrett, att hon vistats i Lerums kommun under sådana förhållanden, att hon bort vara där kyrkobokförd den 1 november 1964, varför hon upptogs i mantalslängden för Lerums kommun å fastigheten Hallsås Västergården 1:43.

Den 7 maj 1965 kyrkobokfördes Anne ånyo i Lerums församling såsom inflyttad från Tyskland.

I en den 23 mars 1965 hit inkommen skrift anförde Annes fader klagomål mot Landerholm för att han meddelat besluten att icke mantalsskriva Anne i Lerums kommun för åren 1964 och 1965 utan att först bereda henne tillfälle att yttra sig ävensom för att utredningen av hennes bosättningsförhållanden enligt klagandens mening bedrivits i hemlighet och byggt på oriktiga uppgifter.

Landerholm inkom efter remiss med yttrande, som av klaganden bemötts med påminnelser. I anledning av vad i ärendet förekommit infordrades yttranden jämväl från förste taxeringsintendenten Uno Axelsson, vilken i början av 1965 tjänstgjort som t. f. mantalsskrivningsförrättare, och från pastor i Lerums församling prosten Åke Wetterqvist. Utlåtande inhämtades därefter från centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden (CFU) beträffande vissa av de i ärendet uppkomna frågorna i anslutning till en inom JO-ämbetet upprättad promemoria.

Beträffande grunden för besluten i mantalsskrivningsfrågorna uppgav Landerholm följande. Redan vid mantalsskrivningen för år 1963 ansågs säker upplysning föreligga, att Anne var stadigvarande bosatt å utrikes ort. Eftersom skriftlig anmälan om sådan bosättning icke förelåg blev hon emellertid, med hänsyn till stadgandet i 14 § 8 mom. folkbokföringsförordningen, mantalsskriven i Lerums kommun. Vid 1964 års mantalsskrivning verkställdes polisutredning, som gav vid handen att Anne icke kunde anträffas i Lerum. I skrivelse den 9 augusti 1963 hade vidare Annes broder såsom ombud för henne — i samband med anhållan om jämkning av preliminär skatt — uppgivit, att Anne var stadigvarande bosatt i Tyskland. Landerholm bedömde då situationen så, att stadigvarande bosättning på utrikes ort konstaterats vid två mantalsskrivningar i följd. — Vid 1965 års mantalsskrivning var Anne icke längre kyrkoskriven i Lerums församling. Axelsson hade antecknat, att hon enligt kommunombudet under året endast varit på tillfälligt besök hos föräldrarna samt att såväl ombudet som pastor ansåg henne vara stadigvarande bosatt i Tyskland. På grund av sålunda föreliggande upplysningar fattade Landerholm sitt beslut.

I CFU:s utlåtande konstaterades inledningsvis, att ingen föreskrift finnes om att länsstyrelses eller kammarrättens beslut i mantalsskrivningsmål skall delgivas pastor, och det betecknades som mindre vanligt att pastor underrättas i sådana mål. Vidare anfördes:

Av bestämmelserna i 50 och 52 §§ folkbokföringsförordningen framgår, att mantalsskrivningsförrättaren genom tilllämpning av 27 § samma förordning skall verka för kyrkobokföringens överensstämmelse med mantalsskrivningen. Enligt 37 § 3 mom. samma förordning skall vidare den, som genom utslag av länsstyrelse eller kammarrätten, vilket före ingången av mantalsåret kommit mantalsskrivningsförrättaren tillhanda, förklaras ha bort upptagas i mantalslängden för förrättningsåret, vid upprättande av den nya mantalslängden anses ha varit upptagen i längden för förrättningsåret. Genom dessa bestämmelser får pastor möjlighet i regel att vid mantalsskrivningsförrättningen erhålla underrättelse om överinstansens beslut. Av 10 § mantalsskrivningskungörelsen framgår vidare, att avlämnandet av mantalsuppgift vid för-skrivningen i och för sig utgör anledning för pastor att överväga eventuell åtgärd för personens kyrkobokföring. I folkbokföringsförordningen föreskrives direkt underrättelseskyldighet från mantalsskrivningsförrättaren till pastor i fråga om överföring till bok över obefintliga (50 § andra stycket och 54 § 2 mom.) och för anmaningar och före-

lägganden vid presumerad flyttning till eller inom församlingen (52 § andra stycket). Ett beslut av överinstans, varigenom en person — med ändring av mantalsskrivningsförrättarens beslut — förklarats skola upptagas i mantalslängd, synes kunna föranleda pastor att enligt 50 § andra stycket folkbokföringsförordningen efter förrättningsmannens anvisningar med avseende på församlingsliggaren eller boken över obefintliga vidtaga »de övriga åtgärder, vartill anledning förekommit» eller göra anteckning därom för senare verkställighet. Såvitt av remisshandlingarna framgår ansåg emellertid mantalsskrivningsförrättaren i det föreliggande fallet den ifrågasatta mantalsskrivningskommunen för 1965 icke utgöra personens rätta kyrkobokföringsort den 1 november förrättningsåret. Mantalsskrivningsförrättaren synes sålunda ha funnit, att länsstyrelsens beslut avseende mantalsskrivningen för 1964 icke skulle föranleda åtgärd enligt 52 § andra stycket folkbokföringsförordningen och att anledning därför saknats att underrätta pastor om beslutet.

Av det ovan anförda framgår, att mantalsskrivningsförrättaren skall underrätta pastor i de fall överinstans beslut om mantalsskrivning föranleder åtgärd enligt 52 § andra stycket folkbokföringsförordningen. Om däremot mantalsskrivningsförrättaren finner att beslut i mantalsskrivningsmål ej bör föranleda ändring av kyrkobokföringen, torde någon skyldighet att underrätta pastor om mantalsskrivningsbeslutet ej kunna anses föreligga.

CFU fastslog vidare, att underrättelse till pastor huvudsakligen har betydelse genom att den kan föranleda ändringar eller rättelse av kyrkobokföringen men att tidsutdräkten i folkbokföringsprocessen ofta medför att beskedet saknar intresse för pastor. — Om överinstanserna har någon underrättelseskyldighet gentemot pastor anser CFU tveksamt, eftersom mantalsskrivningsförrättarens underrättelseskyldighet täcker även en väsentlig del av dessa fall. Centrala föreskrifter finns i allt fall icke.

Därefter anfördes:

I promemorian frågas slutligen, om den av mantalsskrivningsförrättaren Landerholm framförda uppfattningen, att han varken varit skyldig att bereda Anne tillfälle att yttra sig innan beslut fattades eller ens behövt underrätta henne om beslutet, kan anses försvarbar med hänsyn till de rättsverkningar, som är förknippade med mantalsskrivningen. Nämnden vill inledningsvis bekräfta, att föreskrift saknas i folkbokföringsförfattningarna om att mantalsskrivningsförrättaren är skyldig att kommunicera med den, om vars mantalsskrivning är fråga, liksom att delge vederbörande sitt beslut. Mantalsskrivningsförrättarens utredningsskyldighet regleras i 50 § folkbokföringsförordningen, varjämte i 48 § föreskrives, vilka som skall eller äger närvara vid förrättningen. Såsom framgår av 14 § 8 mom. tredje stycket, jämfört med 37 § 1 mom. folkbokföringsförordningen, skall för att någon må avföras ur församlingsbok och mantalslängd såsom utvandrad, därest icke utvandringen styrkts genom utvandringsbevis eller skriftlig anmälan, ha vunnits säker upplysning om stadigvarande bosättning på utrikes ort vid två mantalsskrivningar i följd (jämför prop. 1946:255, s. 131 och 156). Vad som skall innefattas i uttrycket »säker upplysning» blir naturligen en bedömning från fall till fall. I mera tveksamma fall brukar —

såsom även i det föreliggande fallet avseende mantalsskrivningen för 1964 har skett — polisutredning vidtagas.

Ehuru särskild föreskrift ej finnes angående underrättelse om mantalsskrivningsförrättarens beslut, framgår av 50 § andra stycket och 52 § andra stycket folkbokföringsförordningen, att vederbörande genom anmaning eller föreläggande att anmäla flyttning eller att lämna upplysningar därom kan bli underkunnig om att ändrad kyrkobokföring och mantalsskrivning på grund av flyttning till eller inom församling är ifrågasatt. Motsvarande föreskrifter om anmaning och föreläggande vid ett ifrågasatt uteslutande ur mantalslängd och avförande från församlingsbok till följd av bosättning på utrikes ort finns ej. Har emellertid en person genom att lämna mantalsuppgift framställt yrkande om sin mantalsskrivning, synes det — fastän underrättelse icke är föreskriven i författning — vara lämpligt och skäligt mot den person mantalsskrivningen gäller att vederbörande likväl underrättas om att hans yrkande ej föranlett mantalsskrivning. Så har även skett i det föreliggande fallet.

De olägenheter ur rättssäkerhetssynpunkt, som möjligen kan anses kunna inträffa med hänsyn till nuvarande avsaknad av regler om kommunikation och delgivning med den person som mantalsskrivningen gäller, torde bli undanröjda, därest föreliggande förslag till ny folkbokföringsförordning (SOU 1966:16) i dessa avseenden blir gällande. Av 23 § förslaget till ny folkbokföringsförordning, jämförd med 19 § samt 21 § andra och tredje styckena i förslaget, framgår nämligen, att vederbörande person skall beredas tillfälle att yttra sig bl. a. vid ifrågasatt uteslutande ur mantalslängd på grund av bosättning på utrikes ort (4 § 8 mom. p. 4 i förslaget), innan lokal skattemyndighet fattar beslut i frågan. Vidare skall enligt 26 § i förslaget skriftlig underrättelse om vad enligt mantalslängden i sådant hänseende beslutats tillställas den beslutet gäller, om hans adress är känd.

I skrivelse till klaganden anförde jag — efter att först ha återgivit vissa i min framställning till Konungen den 5 december 1961, återgiven i 1962 års ämbetsberättelse s. 339 o. f., anförda principiella synpunkter på frågan om kommunikationsskyldighet inom förvaltningen — följande.

Såsom Landerholm och CFU framhållit saknas i folkbokföringsförordningen regler om kommunikation. Reglerna om förfarandet i 45—54 §§ nämnda förordning ger närmast vid handen, att de enskildas medverkan är inskränkt till avlämnandet av mantalsuppgifter. Möjlighet för den enskilde att komplettera utredningen öppnas genom att tid och plats för förrättningen kungöres (47 §) och genom att envar uttryckligen medgivits att närvara för bevakande av sin rätt (48 §). En allmän underrättelseskyldighet skulle med hänsyn till det utomordentligt stora antalet mantalsskrivningsbeslut bli orimligt betungande för mantalsskrivningsförrättarna. Det bör emellertid omedelbart påpekas, att antalet *tvistiga* mantalsskrivningsfall är långt mindre. Med hänsyn till de betydelsefulla rättsverkningar, bl. a. i fråga om skattskyldighet, rösträtt vid allmänna val och valbarhet till kommunala förtroendeuppdrag, som knutits till en persons mantalsskrivning, talar otvivelaktigt starka sakliga skäl för att tillfälle bör beredas

den, som genom avlämnande av mantalsuppgift framställt yrkande om att bli mantalsskriven inom viss kommun, att yttra sig, innan beslut om avförande ur mantalslängden fattas. Möjligheten att bevaka sin rätt vid mantalsskrivningsförrättningen är givetvis praktiskt taget helt okänd för allmänheten.

De upplysningar, som förelåg beträffande Anne vid 1964 och 1965 års mantalsskrivningar, var av sådan art att särskilda utredningsåtgärder måste ha ansetts ofrånkomliga. Sådana åtgärder vidtogs också, 1964 i form av polisutredning och 1965 genom att upplysningar inhämtades genom Axelssons försorg. För båda åren anser jag uppenbart, att utredningens tillförlitlighet hade ökats, om Anne fått tillfälle att yttra sig. Så borde enligt min mening ha skett. Med hänsyn till de förut återgivna reglerna rörande mantalsskrivningsförfarandet kan emellertid Landerholms bedömning att kommunikation ej erfordrades icke anses innefatta fel eller försummelse i tjänsten.

Såsom av det anförda framgår anser jag de nu gällande reglerna rörande mantalsskrivningsförfarandet otillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt. Av CFU:s utlåtande framgår, att de ifrågavarande bristerna kan väntas försvinna i samband med den omarbetning av folkbokföringsförfattningarna, varom förslag i år framlagts. Någon särskild framställning från min sida kan med hänsyn härtill ej anses påkallad. Då vad i detta ärende framkommit kan vara av intresse vid den fortsatta behandlingen av förslaget till ny folkbokföringsförordning skall emellertid en avskrift av detta beslut översändas till statsrådet och chefen för finansdepartementet.

Vad därefter angår de meddelade besluten i sak kan delade meningar uppenbarligen råda i frågan om tillräckliga skäl förelåg för att utesluta Anne ur mantalslängden för ifrågavarande båda år. I intetdera fallet kan emellertid Landerholms bedömning anses innefatta fel eller försummelse av beskaffenhet att föranleda något mitt ingripande. Givetvis var Landerholm berättigad att utgå från att Axelssons anteckningar korrekt återgav vad som förekommit. Axelsson har för övrigt i sitt hit avgivna yttrande försäkrat att så var fallet, och något egentligt stöd för annat antagande har ej förekommit i ärendet.

Att Anne den 31 januari 1964 avfördes ur församlingsboken berodde på att ett exemplar av beslutet i mantalsskrivningsfrågan inkom till pastorsämbetet. Att Landerholm lät översända beslutet till pastorsämbetet var helt korrekt. Någon erinran kan icke heller göras mot att underrättelsen föranledde att Anne jämlikt 14 § 8 mom. tredje stycket folkbokföringsförordningen avfördes från församlingsboken. Vem som faktiskt beslöt sistnämnda åtgärd är oklart, men ytterligare utredning härutinnan måste anses ändamålslös.

Meddelande om besluten i mantalsskrivningsfrågan tillställdes både 1964 och 1965 Anne. Att så skedde var också i högsta grad påkallat. Med hän-

syn till vad Landerholm anfört om att skyldighet härutinnan ej ålegat honom vill jag framhålla, att sådan underrättelseskyldighet i tvistiga fall måste anses ligga i sakens natur. Såsom CFU påpekat ingår också bestämmelse härom i det framlagda förslaget till ny folkbokföringsförordning.

Med dessa uttalanden var ärendet av mig slutbehandlat.

26. Fråga om lotteriförordningen är tillämplig med avseende å bingospel, anordnat av idrottsförening

I en den 14 oktober 1965 hit inkommen skrift anförde Stig Andersson följande. 1963—1964 anordnade Kågeröds Boll & Idrottsförenings supporterklubb bingospel. Dessa bingoaftnar var endast upplåtna för medlemmar inom klubben, varför tillställningarna var att betrakta som icke offentliga. Vinster överstigande 100 kronor blevo därför ej belagda med vinstskatt. Den 1 januari 1965 kom Kågeröd att tillhöra Landskrona polisdistrikt, och polismästaren i Landskrona godkände ej bingoaftnarna som slutna tillställningar, ehuru alla närvarande var medlemmar, som hade erlagt medlemsavgift å en krona. Detta medförde — förutom att vinstskatt skulle utgå — att det under en tillställning även skulle vara något slags underhållning. Inom Hälsingborgs polisdistrikt godtogs fortfarande liknande bingoaftnar som slutna tillställningar. På förfrågan hade polismästarna i Hälsingborg och Landskrona båda förklarat sig följa lagen.

I anledning av klagomålen inkom länsstyrelsen i Malmöhus län — efter hörande av polismästarna i Hälsingborgs och Landskrona distrikt, Göte Friberg och Gösta Ahlbeck — med yttrande.

Efter en beskrivning av bingospelet anförde Friberg bl. a. följande: Då den nu aktuella formen av bingospel startade i Hälsingborg, erhöll vederbörande idrottsförening av Friberg den upplysningen att, därest spelet, som otvivelaktigt var att hänföra till lotteri, skedde i s. k. slutet sällskap, kunde det äga rum utan tillstånd. Med slutet sällskap avsåg Friberg då idrottsföreningens anslutna medlemmar, och det förutsattes givetvis att medlemskap i föreningen var det primära och att skenmedlemskap icke fick förekomma för att motivera bingospel. Friberg ägnade vid denna tid ingen tanke åt att skatt skulle utgå på vinster värda mera än 100 kronor. Före den uppmärksamhet som saken nu fått trodde Friberg personligen att lotterier, som icke salufördes till allmänheten, var skattefria och Friberg trodde även att de flesta polismyndigheterna hade samma uppfattning. Alla föreningar, som hade bingo på programmet, hade ökat sitt medlemskap i betydande grad. Fall fanns då samma person var medlem i flera föreningar.

De nya medlemmarnas huvudsakliga intresse var bingospelet. Men supporterklubbar var vanliga och deras arbetsmetoder många. Föreningens huvudriktning var fortfarande idrotten. Bingo var ett medel att skaffa pengar för att nå målet. Bortsåg man från de fall, då medlemskapet var genomskinligt camouflage, där spelet uppenbarligen måste bedömas som »offentligt», återstod att bedöma, om kretsen av spelare och deras antal gjorde bingo till ett spel för allmänheten. Det hade blivit alltmera uppenbart att föreningarna drev systematisk bingorörelse för att tjäna pengar. Det var ganska unikt i svensk föreningsrörelse att — såsom här skedde — enskilda tillställningar utannonserades med braskande annonser i ortspressen. Idrottsföreningarna kunde sägas driva två verksamheter, den ena den reellt idrottsliga och den andra för att skaffa pengar, därvid man sökte så stor allmänhet som möjligt och gjorde det via formaliteten med medlemskort och bingospel. En annan form hade börjat sprida sig, en samspelning mellan olika klubbar, som var för sig icke hade råd att skaffa priser eller lokaler. Enligt Fribergs mening hade spelet därvid klart lämnat vad som kunde ligga utanför begreppet »för allmänheten». Avslutningsvis påpekade Friberg att föreningarna givetvis kunde få tillstånd till bingospel enligt lotteriförordningen. Anledningen till att de sökte undvika detta var vinstplanernas uppställning och möjligheten att i denna ändra priserna till antal och storlek alltefter deltagarantalet. Skattefrågan var givetvis också aktuell.

Ahlbeck anförde i sitt yttrande till länsstyrelsen.

Såsom framgår av dom, meddelad av Landskrona rådhusrätt den 20 juni 1963, har rätten godtagit min uppfattning, att spelet i det då aktuella fallet varit att jämställa med lotteri, anordnat för allmänheten.

I Landskrona tillämpas sedan dess det förfarandet, att varje ideell förening, som önskar anordna bingospel för andra än föreningens genuina medlemmar, får göra detta enligt lotteriförordningen 3 § a, vilket förutsätter att spelet anordnas i samband med tillställning. Ytterligare förutsättning är att vinsterna utgöras av varor och att den sammanlagda omsättningen uppgår till högst 3 000 kronor.

Uppenbarligen tillämpas icke lotteriförordningen likformigt i olika polisdistrikt.

Enligt min uppfattning är en s. k. supporterförening med 300 à 400 medlemmar, vars enda eller huvudsakliga verksamhet synes bestå i att deltaga i bingospel, anordnat av moderföreningen, som har kanske ett 50-tal medlemmar, att betrakta som en sådan sammanslutning, som omtalas i lotteriförordningen 8 §. Även om såsom villkor för deltagande i spelet skulle fordras medlemskap i moderföreningen, så anser jag spelet med avseende å omfattningen och de villkor, varunder deltagande i spelet må ske, vara att jämställa med lotteri, anordnat för allmänheten. I sådant fall skulle ju föreningens verksamhet beträffande den största delen av medlemskadern väsentligen bestå i anordnande av bingospel. För detta bedömande kan det icke ha någon större betydelse, om medlemskorten lösas vid entrén eller på någon annan plats vid något annat tillfälle.

Att bingo-lotterierna i nordvästra Skåne anordnas för allmänheten, dvs. att vem som helst kan bli medlem i föreningarna, är för övrigt uppenbart och framgår bl. a. av de braskande annonserna i lokalpressen, där arrangörerna söka locka publik till sina bingospel med uppräkningar av vinster och uppgifter om nedsatta insatser osv.

Med hänsyn till den stora omfattning bingospelet numera har och de betydande summor, som omsättas i spelet, är det enligt min åsikt nödvändigt, att enhetliga och klara bestämmelser utfärdas beträffande de former och villkor, under vilka spelet får arrangeras, och den kontroll, som bör utövas.

Länsstyrelsen uppgav följande.

Det är uppenbart otillfredsställande om polismyndigheterna har olika inställning till frågan huruvida bingospel skall vara underkastat bestämmelserna i lotteriförordningen eller icke. Tvekan härom anknyter väl icke så mycket till frågan om spelets karaktär av lotteri, som till frågan om vilken betydelse det kan ha att spelarna tillhör antingen en supporterklubb till en idrottsförening eller en sådan förening.

Enligt länsstyrelsens mening bedrives bingospelet, som närmare beskrives i yttrandet från polismyndigheten i Hälsingborg, i former som gör att lotteri i lotteriförordningens mening i och för sig måste anses föreligga. Till följd av bestämmelsen i 8 § förordningen i fråga torde den situationen ofta föreligga att rätt till anordnande av bingospel i här avsedda fall blir beroende av om anmälan gjorts eller tillstånd meddelats enligt förordningen. Supporterklubben, som anordnar spelet, torde ju — åtminstone utanför de större städerna — vanligen ha tillkommit väsentligen för denna uppgift. Därest för deltagande i spelet erfordras medlemskap i en arrangerande idrottsförening, synes spelet, enär medlemskapet för flertalet bingospelare torde vara passivt, med hänsyn till de villkor, varunder deltagande må ske, vara att jämställa med lotteri, anordnat för allmänheten. Frågan huruvida lotteriförordningens bestämmelser är tillämpliga på bingospel kan för övrigt antagas ha minskat mycket i betydelse sedan det från kontrollstyrelsens sida numera bekantgjorts, att särskild skatt å lotterivinst skall utgå oberoende av om lotteriförordningen är tillämplig på spelet eller icke.

Vid ärendets avgörande anförde jag följande.

Enligt lotteriförordningen må lotteri om penningar eller penningars värde icke anordnas för allmänheten utan tillstånd eller efter anmälan i föreskriven ordning. Vad i förordningen stadgas skall enligt 8 § äga tillämpning jämväl å sådant lotteri, vid vilket såsom villkor för deltagande fordras medlemskap i viss sammanslutning, därest denna tillkommit väsentligen för anordnande av lotteri eller lotteriet eljest, såsom med avseende å omfattningen eller de villkor, varunder deltagande må ske, är att jämställa med lotteri, anordnat för allmänheten.

Det råder icke någon tvekan om att det nu ifrågavarande bingospelet inrymmes i den i 1 § andra stycket lotteriförordningen givna definitionen av

lotteribegreppet. Lotteriförordningen är således tillämplig på spelet dels om det anordnas för allmänheten och dels — även om så icke kan anses vara fallet — under de i 8 § förordningen givna förutsättningarna. Åtminstone sistnämnda betingelser torde merendels vara uppfyllda för de olika idrottssammanslutningarnas bingospel, även om givetvis fall kunna förekomma där så icke är förhållandet. Enligt förordningen den 28 september 1928 om särskild skatt å vissa lotterivinster skall å sådan vinst i svenskt varu- eller tombolalotteri vars värde överstiger 100 kronor — med vissa här icke aktuella undantag — till staten erläggas en särskild skatt å 30 procent av vinstens värde. Såsom departementschefen påpekat (prop. 264/1945 s. 44) föreligger skatteplikt enligt sistnämnda förordning även beträffande lotterier, som icke omfattas av lotteriförordningen och som följaktligen få anordnas utan vare sig tillstånd eller anmälan. Klagandens — och andras — uppfattning att någon skatt icke skall utgå vid lotterier, som ej kräver anmälan eller tillstånd, är alltså oriktig. Det åligger anordnare av lotteri, där lotterivinstskatt skall utgå, enligt kungörelsen den 11 december 1964 om uppbörd och redovisning av särskild skatt å vissa lotterivinster att anmäla vinstdragningen till kontrollstyrelsen, varjämte i de fall då enligt lotteriförordningen tillstånd meddelats eller anmälan skett beträffande lotteri med skattepliktig vinst, länsstyrelse eller polismyndighet har att lämna vissa uppgifter till kontrollstyrelsen.

Även med bortseende från den sist behandlade skattefrågan är det, såsom klaganden påpekat, synnerligen otillfredsställande om polismyndigheter på skilda orter på olika sätt bedömer likartade tillställningar med bingospel. Så synes ha skett i Hälsingborg och Landskrona. Den av Ahlbeck gjorda bedömningen finner jag vara riktig och någon kritik synes därför icke kunna riktas mot att den av klaganden omnämnda föreningens bingospel ansetts hänförligt under lotteriförordningen. Fribergs grundinställning till hithörande frågor, sådan den kommer till uttryck i yttrandet till länsstyrelsen, är helt förenlig med Ahlbecks bedömning. Det kan därför förmodas att för framtiden polismyndigheternas avgöranden på nu ifrågavarande område kommer att ske efter enahanda principer såväl i Landskrona som i Hälsingborg. Efter den uppmärksamhet bingospelet erhållit på sistone — bl. a. har chefen för finansdepartementet den 5 november 1965 givit klarläggande svar på interpellation om beskattningen av bingovinster — är det vidare att förvänta att skärpt uppmärksamhet och kontroll ägnas de av idrottsföreningarna anordnade bingospelen landet runt samt att därigenom enhetlig praxis beträffande dessa spel vinnes.

Med hänsyn till det anförda fann jag klagomålen icke påkalla någon min vidare åtgärd.

27. Fråga om lämpligheten av viss polismyndighets praxis att till kontrollant för lotteri alltid utse en polisman

Av handlingarna i ett efter klagomål av kyrkoherden N. Lewis-Jonsson i Billinge härstädes anhängiggjort ärende framgår bl. a. följande.

I en den 18 oktober 1965 till polismyndigheten i Landskrona avlåten skrivelse anhöll klaganden i egenskap av ordförande i Röstånga kyrkliga arbetsförening om tillstånd för föreningen att under tiden den 23 oktober — den 18 november 1965 anordna ett serielotteri om 1 500 lotter à 1 krona. Vinsterna i lotteriet utgjordes av skänkta föremål med ett värde av 60—200 kronor. Lottförsäljningen syntes vara avsedd att huvudsakligen äga rum under hand ovan angiven tid. Som kontrollant för lotteriet föreslogs kommunalkamreraren Erik Kjellman i Röstånga.

Anledningen till att Kjellman föreslogs som kontrollant var, enligt vad klaganden upplyst, att så långt möjligt nedbringa lotteriets omkostnader. Under 1950-talet hade i regel en polisman förordnats som kontrollant för föreningens lotterier, därvid arvode plägade utgå för uppdraget, ett arvode som visserligen var blygsamt men dock märkbart i lotteriredovisningen, eftersom alla vinster var skänkta och lotteriet ej heller i övrigt belastades med några utgifter utöver själva stämpelavgiften för lotteritillståndet. Under senare år hade därför vederbörande landsfiskal på förslag av föreningen förordnat en häradsdomare i orten som kontrollant. Då denne i början av år 1965 avlidit, hade föreningen vidtalat Kjellman att åtaga sig kontrollantuppdraget, något som denne förklarat sig villig att göra utan ersättning.

Genom beslut den 19 oktober 1965 biföll förste polisassistenten Einar Grönwall på polismyndighetens vägnar den gjorda lotteriansökningen samt förordnade till kontrollant för lotteriet en förste poliskonstapel i Röstånga. Enligt vissa av Grönwall utfärdade allmänna föreskrifter för lotterikontrollant ägde denne att av lotteriets anordnare uppbära skälig ersättning för sitt uppdrag.

I en den 22 oktober 1965 hit inkommen skrift framhöll klaganden att Grönwall förklarat sig inte kunna godtaga Kjellman som kontrollant, då det var praxis att endast förordna polismän som lotterikontrollant, därvid ersättning för uppdraget plägade utgå med 1 öre per lott. Enligt klaganden kunde den misstanken inte uteslutas, att en yrkeskår utnyttjade sin tjänsteställning till att förbehålla vissa uppdrag för befattningshavare inom den egna kåren.

Efter remiss överlämnade polismästaren Gösta Ahlbeck ett av Grönwall avgivet yttrande i anledning av klagoskriften. I yttrandet framhöll Grönwall att han efter polisväsendets förstatligande den 1 januari 1965 tillagts befogenhet att såsom chef för arbetsgrupp bevilja lotteritillstånd och att han

hade lång erfarenhet av sådana ärenden. Enligt Grönwall hade det före polisväsendets förstatligande visat sig, att kontrollen över lotterier många gånger varit bristfällig. Tidigare hade lotterierna i regel varit relativt enkla till sin uppläggning, men under senare år hade — på grund av konkurrensen på lotterimarknaden — dykt upp en flora av lotterivarianter, som ibland kunde vara svåra att bedöma och framförallt att kontrollera, t. ex. bingo, kvicklotterier och butikslotterier. Grönwall erinrade om att det i en för polismän avsedd lärobok rörande handläggning av bl. a. lotteriärenden framhållits att kontrollen, på grund av de med lotterier förknippade ekonomiska intressena, var en ansvarsfull uppgift, som förutsatte relativt ingående insikter på området. Grönwall fortsatte därefter:

I princip godkänner jag aldrig kontrollant, som är föreslagen av anordnaren — såvida inte polisman är föreslagen — eftersom man då kan ha anledning ifrågasätta om inte kontrollen blir lidande genom det ofta förekommande gemensamma ekonomiska intresset. Det är otvivelaktigt en trygghet för såväl tillståndsgivaren som allmänheten om därtill utbildade och instruerade kontrollanter utses.

Polismännen inom arbetsgruppen har förutom tidigare flerårig vana vid kontroll av lotterier inom f. d. landsfiskalsdistrikten i år av undertecknad instruerats rörande nyheterna på området. Var och en har fått sig tilldelat ett exemplar av föreskrifter för lotterikontrollant, som här bifogas. Något som helst klagomål över att kontrollant skulle ha tagit för mycket i ersättning har icke förekommit. Oftast efterskänkes nog den s. k. skäliga ersättning, som en kontrollant anses ha rätt till.

I det här beviljade lotteriet utsågs förste poliskonstapel Karl-Erik Ingemansson, Röstånga, till kontrollant helt efter de principer jag här skisserat och alltid följer. Denna konsekventa linje kan jag följa så länge jag utser polismän till kontrollanter. Skulle jag avvika från denna linje och förordna kontrollanter i enlighet med anordnarnas förslag finge jag börja en balansgång, som jag inte tror någon tillståndsmyndighet mäktig klara av.

Klaganden utesluter inte misstanken att vissa uppdrag (förmodligen avses kontroll av lotterier) skulle vara förbehållen poliskåren. Jag tror inte lotterikontrollen är så värst eftertraktad av polismännen. Den ekonomiska vinningen är minsta möjliga eller ingen alls. Man får inte glömma bort att en kontrollant ofta får släppa till mycken fritid på kvällar och söndagar. Till kontrollant förordnas alltid polisman på den ort där lotteriet anordnas för att detta inte onödigt skall betungas med t. ex. reseersättning. Jag tror mig absolut kunna påstå att förfarandet att utse polismän till lotterikontrollanter icke tillkommit för att förbehålla poliskåren denna förmån, som för övrigt är mycket diskutabel, utan för att allmänheten skall ha garanti för att lotterierna handhas på ett tillförlitligt sätt. Jag tror ej heller det är någon överdrift om jag påstår, att 99 % av lotterianordnarna själva föreslår någon polisman till kontrollant.

Grönwall upplyste slutligen att samtliga arbetsgruppsföreståndare i Malmöhus län följde enahanda principer i fråga om förordnande av lotterikontrollanter.

I därefter avgivna påminnelser framhöll klaganden, att omorganisationen av polisväsendet medfört att polismän ej längre fanns stationerade på många mindre orter. Inom klagandens eget verksamhetsområde — som omfattade fyra församlingar — fanns sålunda polismän bosatta eller stationerade endast i en av församlingarna. Enligt den princip, som hävdades av Grönwall, måste man alltså vara beredd att i fråga om kontrollen av lotterier inom tre av församlingarna betala — utöver kontrollantarvode — kostnader för kontrollantens bilresor. Klaganden ville ifrågasätta om inte den myndighet, som vägrade att godtaga annan än polis som kontrollant, handlade i strid mot föreskriften i lotteriförordningen att myndighet vid meddelande av kontroll- och ordningsföreskrifter skulle tillse att lotteriet inte onödigt betungades. Enligt klaganden var förevarande spörsmål av stor principiell betydelse, inte minst för de många landsbygdsförsamlingarna i landet.

Sedan ärendet därefter remitterats till länsstyrelsen i Malmöhus län för utlåtande, anförde länsstyrelsen följande:

Några särskilda bestämmelser om förordnande av kontrollant finnas icke i lotteriförordningen eller i Kungl. Maj:ts cirkulär med vissa lotteribestämmelser den 27 juli 1956. Det torde sålunda ankomma på tillståndsmyndigheten att förordna kontrollant, om sådan anses erforderlig. Då det gäller av länsstyrelsen medgivna varulotterier av större omfattning brukar länsstyrelsen i samband med lotteritillståndet utse kontrollant, vanligen tjänsteman hos länsstyrelsen. Detsamma gäller då det i fråga om lotteri, till vilket Kungl. Maj:t lämnat tillstånd, åt länsstyrelsen uppdragits att förordna kontrollant. I övriga lotterier, som äga rum efter tillstånd av länsstyrelsen — bl. a. samtliga tombolalotterier — uppdrager länsstyrelsen, då kontrollant anses erforderlig, åt polismyndigheten att förordna sådan.

Såvitt länsstyrelsen nu kan erinra sig har det i de fall, då länsstyrelsen förordnat kontrollant, icke inträffat, att lotterianordnaren inkommit med förslag i sådant avseende.

Då polismyndighet såsom tillståndsgivande myndighet eller eljest utser lotterikontrollant, torde i det övervägande antalet fall till kontrollant utses polisman. Lika litet som andra här ifrågakommande myndigheter är polismyndighet bunden av utav sökanden eventuellt lämnat förslag till kontrollant. Om ett sådant förslag framställts, synes det i varje särskilt fall böra bedömas ur lämplighetssynpunkt.

Med hänsyn till att uppdragen som lotterikontrollant i regel icke äro särskilt väl betalda och inkräkta på polismännens fritid torde uppdragen mera sällan vara särskilt eftertraktade. Polismyndigheterna torde förordna polismän till lotterikontrollanter på grund av att polismän anses vara särskilt väl lämpade som kontrollanter och det anses ligga i linje med polisens allmänna serviceskyldighet att polismän ställa sig till förfogande för sådana uppdrag. Inom en poliskår torde på grund av att ett stort antal polismän äro lotterikontrollanter utbildas en fast praxis i dessa frågor. Detta är av stor betydelse för såväl det allmänna som för de enskilda medborgarna. Som ett mycket bestämt krav på en lotterikontrollant måste nämligen uppställas att han är väl insatt i de uppgifter, som medfölja kontrollantskapet.

Om en kontrollant icke besitter erforderlig sakkunskap, kan en effektiv tillsyn över lotteriet försvåras väsentligt eller rent av omöjliggöras. Man får allmänt sett även större garanti för att kontrollanterna äro opartiska, om de utses bland polismän än bland personer, som föreslås till kontrollant av lotterianordnaren. Enligt länsstyrelsens mening skulle det emellertid vara en fördel, om polismyndigheterna mer än nu synes vara fallet sökte vidga kretsen av lotterikontrollanter att omfatta även personer utanför poliskåren. Därigenom finge man större möjligheter att tillgodose lotterianordnarnas önskemål beträffande kontrollant. För att kravet på sakkunskap hos kontrollanterna skall bli tillräckligt tillgodosett torde det dock vara lämpligt att även i dessa fall kontrollantskapet regelmässigt anförtros åt en mera fast kader av för uppdraget lämpade personer.

Det förefaller länsstyrelsen som i förevarande fall hinder icke förelegat att till kontrollant utse den som föreslagits därtill av lotterianordnaren.

Vid ärendets avgörande anförde jag följande.

Det är ur olika synpunkter av vikt att betryggande kontroll utövas över det stora, till synes ständigt växande antal lotterier som enligt lotteriförordningens bestämmelser årligen anordnas för främjande av olika välgörande, kulturella och allmännyttiga ändamål. Detta kontrollbehov betingas kanske främst av det allmänna intresset att lotterierna anordnas och handhas på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt och att sålunda det ändamål — som ansetts böra få stöd genom lotteri — blir ekonomiskt väl tillgodosett. Ur denna synpunkt avser tillsynen bl. a. att privata ekonomiska intressen inte obehörigen gör sig gällande och att lotteriet ej heller eljest belastas med onödiga utgifter. Vidare har den lottköpande allmänheten ett befogat intresse av att givna utfästelser i fråga om vinster och vinstvärden infrias och att vid lotteriet även i övrigt rätteligen tillgår. Staten har också ett fiskaliskt intresse att bevaka genom bestämmelserna om lotterivinstskatt, bestämmelser vars tillämpning stundom kan orsaka svårigheter. För de lotteriarrangerande organisationerna själva — av vilka många är väsentligen beroende av lotteriinkomster — är det också ett vitalt intresse att betryggande kontroll föreligger, eftersom oegentligheter eller andra missförhållanden i samband med lotterier allvarligt kan äventyra allmänhetens beredvillighet att i denna ordning fortsättningsvis stödja organisationernas verksamhet.

Det kontrollbehov, som sålunda ur flera olika synpunkter föreligger, varierar naturligtvis starkt mellan olika lotteriföretag beroende på lotteriets storlek, dess tekniska utformning, vinsternas beskaffenhet, sättet för lottförsäljning osv. Man har här en vid skala mellan enkelt upplagda lotterier på något eller några få skänkta föremål till i olika hänseenden komplicerade lotterier med betydande omslutning. Det är uppenbart att åtgärderna för kontroll måste anpassas efter nu antydda omständigheter.

I lotteriförordningen eller annan allmän författning finns inte närmare reglerat hur kontrollen över lotterier skall anordnas. I förordningens 3 § stadgas allenast att vederbörande myndighet äger meddela de kontroll- och ordningsföreskrifter, vartill omständigheterna kan ge anledning. Därjämte tilläggs, att vid meddelande av sådana föreskrifter skall iakttagas att lotteriet inte mer än nödigt är betungas. Bestämmelserna ger alltså vid handen att kontrollen bör differentieras efter föreliggande omständigheter och genomföras på sätt som inte medför en onödig teknisk eller ekonomisk belastning för lotteriet.

Inom den av förordningen angivna ramen ankommer det följaktligen på lotterimyndigheterna att själva närmare förordna om erforderliga kontrollåtgärder. I praxis synes numera tämligen enhetliga föreskrifter härom meddelas, föreskrifter som — åtminstone såvitt angår tillståndslotterier — regelmässigt innebär, bl. a., att viss person förordnas till kontrollant för varje lotteri. För dessa kontrollanter plägar också utfärdas allmänna föreskrifter, vari åliggandena närmare anges. Vanligen åläggs härvid kontrollanten att till myndigheten avge berättelse över fullgjort uppdrag (jfr JO 1956 s. 258 o. f.).

Kontrollen över nu avsedda lotterier har alltså i praktiken kommit att väsentligen utövas av särskilt förordnade kontrollanter, vilka — enligt vad som förutsätts eller uttryckligen anges — äger att av lotteriets anordnare, om de så påfordrar, uppbära skälig ersättning för sitt uppdrag. Dessa kontrollanter torde, jämlikt 20 kap. 12 § brottsbalken vara underkastade ämbetsansvar såsom förordnade att förrätta tjänsteärende. På dem måste givetvis allmänt uppställas krav på noggrannhet och pålitlighet samt opartiskhet i förhållandet till de intressen som gör sig gällande i lotteriet. I övrigt torde kontrollantskapet i fråga om enklare lotterier som regel inte kräva särskilda kvalifikationer utan kunna fullgöras med ledning av de allmänna kontrollföreskrifterna och de råd och anvisningar som kontrollanten eljest kan finna anledning inhämta hos tillståndsmyndigheten. I andra fall däremot kan, på sätt förut anförts, lotteriet vara av den mera komplicerade beskaffenhet att — om behörig och effektiv kontroll skall kunna utövas — särskilda krav måste ställas på kontrollanten i fråga om insikter i och erfarenhet av lotterier och därvid förekommande spörsmål.

Myndigheternas praxis med avseende å förordnande av lotterikontrollanter synes också, såvitt jag varit i tillfälle iakttaga, regelmässigt utmärkas av en viss differentiering i fråga om personvalet. I de fall då med hänsyn till lotteriets beskaffenhet ett visst större kontrollbehov anses föreligga — eller då lotteriarrangören själv så önskar — plägar sålunda anlitas en kader av mera rutinerade kontrollanter, i allmänhet tillhörande den egna myndighetsorganisationen. I övrigt synes som regel anlitas av lotteriarrangören föreslagen person, som ofta — men ej alltid — utgörs av befattningshavare i allmän tjänst. Det torde vara vanligt att den som föreslås

till kontrollant avser att — av personligt intresse för den verksamhet som skall stödjas genom lotteriet — fullgöra uppdraget utan anspråk på ersättning.

Denna praxis och dess närmare utformning hos olika myndigheter har inte tidigare föranlett klagomål eller eljest givit anledning till ingripande från JO:s sida. Det är också tydligt att myndigheterna i dessa personfrågor ansetts och måste äga viss handlingsfrihet. Den omständigheten att ersättning för kontrollantuppdraget i vissa fall utgår synes — med hänsyn till de blygsamma belopp varom här vanligen är fråga — inte heller som regel ha ansetts särskilt betungande. I och för sig kan emellertid tänkas att personvalet — av speciella skäl — skulle kunna medföra kostnader som står i missförhållande till lotteriets intäkter. Något sådant fall har dock hittills inte kommit till min kännedom.

Jag vill i anslutning till det nu sagda understryka att personvalet i fråga om lotterikontrollant givetvis måste — oavsett lotteriarrangörens önskemål — primärt bestämmas efter en prövning av det faktiska kontrollbehov som föreligger, ett behov som — enligt vad jag därom tidigare anfört — kan starkt växla mellan olika lotterier. I betraktande av vikten ur skilda synpunkter av att betryggande kontroll sker, synes det i tveksamma fall ligga närmare till hands att man förordnar en rutinerad kontrollant än att man därtill utser någon, som av ideella skäl ställt sig till förfogande men som kan befaras få svårigheter att — med det ämbetsansvar som åvilar honom — behörigen fullgöra en mera tekniskt komplicerad kontroll. Självfallet bör vid personvalet i förekommande fall också beaktas den förut berörda ekonomiska synpunkten, t. ex. för att undvika kostnader för längre eller upprepade resor i kontrollarbetet.

I enlighet med anförda allmänna synpunkter synes det i fråga om lotterier, med vilka polismyndighet har att ta befattning, knappast vara ur kontrollsynpunkt befogat att helt schematiskt uppställa krav på att endast polismän med särskild erfarenhet på området får vara kontrollant. I fråga om många små eller eljest okomplicerade lotterier står det utom tvivel att behörig kontroll kan utövas även av person, som inte besitter dylik rutin. Den praxis, som avses med klagomålen, torde alltså såtillvida föra för långt. Hinder ur kontrollsynpunkt kan följaktligen i och för sig inte föreligga mot att i åtskilliga fall anlita annan än polismän som kontrollant.

Som ett skäl för berörda praxis — utöver kontrollsynpunkten — har anförts att man därigenom kan följa en konsekvent linje i fråga om personvalet och därmed undgå svårigheterna att avgöra om en viss, av lotterianordnaren föreslagen kontrollant kan godtagas eller ej. Den omständigheten att ett sådant avgörande — med hänsyn till kontrollbehovet — i vissa fall kan föranleda tvekan, utgör emellertid inte i och för sig tillräckligt skäl för myndigheten att helt undvika sådan prövning. De anförda svårigheterna torde inte heller vara större än att de — som framgår av annorstädes tilläm-

pad praxis — mycket väl kan bemästras; även inom det aktuella polisdistriktet synes för övrigt en mera differentierad prövning tidigare ha ägt rum.

I de fall, då en lotteriarrangör föreslår viss person till kontrollant, bör myndigheten följaktligen pröva om vederbörande, med hänsyn till lotteriets beskaffenhet och övriga omständigheter, kan ur kontrollsynpunkt anförtros uppdraget. Är så fallet, finns tydligen så mycket mindre anledning att förordna annan person till kontrollant som en sådan åtgärd måste förutsättas medföra en viss — om än i de flesta fall blygsam — kostnad för lotteriet. Den praxis, som introducerats i det aktuella polisdistriktet och som synes ha börjat tillämpas även på andra håll i länet, står därför helt allmänt i mindre god överensstämmelse med tankegången bakom lotteriförordningens föreskrift att lotteri ej får genom kontrollföreskrift onödigt betungas. Och i vissa fall skulle en konsekvent tillämpning av denna praxis tydligen kunna, t. ex. av skäl som klaganden antytt, komma i direkt strid med berörda föreskrift.

Om man från principfrågan härefter övergår till frågan om förordnandet av kontrollant för det av klaganden sökta lotteriet framgår av handlingarna att detta lotteri var av enkel beskaffenhet. Det gällde ett vanligt serielotteri av begränsad omfattning, ett lotteri med enbart skänkta vinster — och således utan lotterivinstskatt — och med en lottförsäljning som syntes vara avsedd att huvudsakligen äga rum under hand. Det kan enligt min mening inte rimligen ifrågasättas att den som kontrollant föreslagne kommunaltjänstemannen inte skulle vara i stånd att, med ledning av utfärdade föreskrifter och eventuellt andra anvisningar, utöva betryggande kontroll över detta lotteri. För min del anser jag därför att övervägande skäl talar för att den föreslagne, i enlighet med vad förut sagts, utsetts till kontrollant.

Att frågan om kontrollantskapet avgjordes på annat sätt — liksom att berörda praxis över huvud introducerats i polisdistriktet — har uppenbarligen föranletts uteslutande av en i och för sig lovvärd strävan att åstadkomma bästa möjliga kontroll över förekommande lotterier. Det påtalade förfarandet kan med hänsyn härtill icke läggas Grönwall till last som fel. I den mån klagomålen innefatta påstående härom, föranleder de därför inte någon min vidare åtgärd.

Av skäl som jag i det föregående närmare utvecklat synes mig emellertid en mer differentierad praxis i fråga om förordnande av lotterikontrollanter böra tillämpas än vad som nu är fallet inom berörda polisdistrikt och möjligen även på andra håll i länet. Jag utgår från att länsstyrelsen — som i princip synes dela denna uppfattning — kommer att vidtaga därav föranledda åtgärder.

Med dessa uttalanden var ärendet av mig slutbehandlat. En avskrift av beslutet tillställdes för kännedom den år 1964 tillsatta utredningen rörande tillsynen över lotteriverksamheten.

28. Fråga om det förelåg skyldighet för polismästare att utfärda tjänstgöringsbetyg för person som slutat anställning vid polisverket 8 år tidigare

I en den 23 augusti 1966 hit inkommen skrift framförde direktören B. Fransén klagomål mot polismästaren i Åmåls polisdistrikt Erik Nilsson för att denne efter en framställning i juni 1966 från Fransén om tjänstgöringsbetyg beträffande Franséns tjänstgöring vid polisverket i Åmål den 1 mars 1939—den 31 januari 1958 endast utfärdat bevis att Fransén under angivna tid tjänstgjort i polisdistriktet. Nilsson hade förklarat sig vara förhindrad att utfärda betyg, då han under ifrågavarande tid icke haft sin tjänstgöring förlagd till Åmål. Fransén förmenade att Nilsson bort kunna utfärda betyg efter hörande av befäl som känt till Franséns tjänstgöring.

Nilsson anförde bl. a. följande.

Såvitt jag har mig bekant finnes ej någon bestämmelse att polischef är skyldig utfärda annat betyg än vitsord till polismanstjänst. Visserligen finnes i de den 30.5.1958 utfärdade anvisningarna ang. tjänsteålders- och poängberäkning m. m. för befordran inom polismanskarriären föreskriften att »vid utfärdande av annat tjänstgöringsbetyg får blanketten 'Vitsord till polismanstjänst' icke användas».

I 36 § tjänstemannastadgan sägs att »myndighet skall på begäran av tjänsteman utfärda intyg om hans tjänstgöring».

Det anges således ej någon skyldighet att utfärda betyg.

Jag har själv vid två tillfällen helt vilseletts genom att för personal i tjänstgöringsbetyg uttalats alltför subjektiva omdömen, vilket medfört att jag vid utfärdande av betyg bemödat mig om att lämna helt korrekta uppgifter och ej anföra annat än vad jag har täckning för. Av denna anledning anförde jag i — — — skrivelse till Fransén — — — att jag i ett av mig utfärdat betyg ej kunde ge uttryck för andras uppfattning, då det vore jag som vore ansvarig för betygets innehåll.

Att under tjänstemannaansvar utfärda ett betyg helt baserat på andras uppfattning, objektiv eller ej, anser jag vara helt oriktigt.

Anser jag mig kunna utfärda betyg samråder jag helt naturligt med vederbörande befäl liksom då vitsord till polismanstjänst lämnas, då vitsordet jämväl kontrasigneras av vederbörande avdelningschef eller föredragande.

Jag finner det egendomligt att Fransén först mera än åtta år efter det han slutat sin anställning här begär tjänstgöringsbetyg. Han måste väl förstå att möjligheterna att efter så lång tid lämna objektiva omdömen i ett betyg — om nu sådant måste utfärdas — är väsentligt beskurna.

Vid ärendets avgörande anförde jag följande.

I polisinstruktionen den 13 november 1964 infördes i 99 §, som redan upphört att gälla, en bestämmelse enligt vilken polischef på begäran av tjänsteman skulle utfärda intyg eller betyg om hans tjänstgöring inom polisdistriktet. Fr. o. m. den 1 januari 1966 gäller i stället den allmänna be-

stämmelsen i 36 § statstjänstemannastadgan den 3 december 1965 att myndighet på begäran av tjänsteman skall utfärda intyg om hans tjänstgöring hos myndigheten. Enligt ordalydelsen föreligger icke någon skyldighet att utfärda betyg. Bestämmelsen överfördes, i sakligt hänseende oförändrad, till statstjänstemannastadgan från allmänna verkstadgan. Frågan om innebörden av föreskriften har varit föremål för MO:s bedömning (MO:s ämbetsberättelse 1961 s. 161). MO fann därvid det ligga närmast till hands att fatta uttrycket »intyg» såsom i princip endast innefattande besked om tjänstemans anställningstid och förordnande hos myndigheten. I enlighet härmed skulle bestämmelsen icke kunna anses ålägga myndigheterna någon ovillkorlig skyldighet att i utfärdade tjänstgöringsuppgifter på begäran medtaga av myndigheten uttalat omdöme rörande tjänstemannens tjänsteutövning för bedömande av hans förtjänst och skicklighet.

Skyldighet för polischef att utfärda tjänstgöringsbetyg av det slag varom här är fråga torde icke heller kunna grundas på annan i författning meddelad föreskrift. Därmed är dock icke sagt att sådan skyldighet över huvud icke föreligger.

Frågan om statstjänstemans rätt till tjänstgöringsbetyg synes numera kunna regleras i avtal (se Wennergren I statens tjänst s. 19 och 86). I den mån så icke skett torde följaktligen i princip allmänna civilrättsliga regler bli tillämpliga. Enligt arbetsrättslig praxis anses en arbetsgivare skyldig att på den anställdes begäran vid anställningens upphörande utfärda tjänstgöringsbetyg med uppgift om tjänstetiden, arbetsuppgifterna, tjänstbarheten och anledningen till anställningens upphörande. Denna skyldighet torde — även om praxis beträffande skyldighetens omfattning är skiftande — iakttagas på de flesta håll inom statsförvaltningen. Inom polisväsendet utfärdas också, enligt upplysning från rikspolisstyrelsen, vanligen tjänstgöringsbetyg i samband med anställnings upphörande.

På grund av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 16 juni 1966 har chefen för civildepartementet tillkallat en sakkunnig för att utreda frågan om normer för betyg och intyg över anställning inom den statligt reglerade offentliga förvaltningen. I direktiven för utredningen framhålles att praxis i fråga om den omfattning, i vilken myndighet anses böra utfärda betyg, är mycket växlande. Enligt direktiven bör ståndpunkt tagas till frågan när betyg eller endast intyg skall utfärdas. Även omfattningen av myndighets skyldighet att utfärda betyg eller intyg bör övervägas. Det betonas att i betyg ingående värdeomdömen i regel bör grundas på färska intryck och att, om längre tid förflutit efter det anställningen upphörde, risken för oriktiga värdeomdömen uppenbarligen ökar. Det påpekas också att under mellantiden avgångar kan ha förekommit bland den personal, som har den säkraste kännedomen om arbetstagarens personliga förutsättningar och hans sätt att sköta sina uppgifter. Det bör därför enligt direktiven övervägas om ej viss begränsning bör göras av den tid under vilken myndighet skall vara skyl-

dig att utfärda betyg eller intyg. Data kan vidare ha gått förlorade i samband med utgallring av handlingar om anställd personal.

En viss rätt för statstjänsteman till tjänstgöringsbetyg torde, på sätt framgår av det sagda, åtminstone numera kunna härledas ur allmänna arbetsrättsliga grundsatser. Omfattningen av denna rätt är dock oklar.

Mot bakgrunden av det sagda får jag beträffande Franséns fall anföra följande.

Fransén begärde tjänstgöringsbetyg sedan mera än åtta år förflutit från det han slutade sin tjänstgöring i polisdistriktet. Enligt min mening måste det anses ligga i sakens natur att den skyldighet att utfärda betyg efter tjänstgörings upphörande, som enligt det förut sagda kan anses åvila myndighet, icke kvarstår hur länge som helst utan att den avgångne tjänstemannen har att framställa sin begäran inom viss begränsad tid. Såsom i förut omnämnda utredningsdirektiv framhålles måste nämligen i betyg ingående värdeomdömen grundas på färska intryck. Om Nilsson från personer, vilka Fransén haft som överordnade, inhämtat uppgifter om Franséns tjänstgöring, torde vad som därvid blivit upplyst med hänsyn till den förflutna tiden icke ha kunnat läggas till grund för en så pass allsidig och tillförlitlig bedömning att den bort inflyta i ett tjänstgöringsbetyg. Det var därför enligt min mening riktigt av Nilsson att icke utfärda betyg. Nilssons påstående i upplysningarna till mig att det vore oriktigt att under tjänstemannaansvar utfärda ett betyg helt baserat på andras uppfattning, synes mig dock alltför onyanserat, då det väl kan tänkas fall — exempelvis under en övergångstid vid ny chefs tillträde — då anledning därtill kan finnas.

Av vad nu anförts framgår att jag icke funnit fel eller försummelse ligga Nilsson till last. Jag lämnar därför klagomålen utan vidare åtgärd.

29. Fråga om viss uppgift bort intagas i tjänstgöringsbetyg

Den 24 november 1962 utfärdade rektorn vid samrealskolan i Sölvesborg G. Kollander tjänstgöringsbetyg för fil. mag. G. N. avseende hennes tjänstgöring som extra adjunkt vid samrealskolan fr. o. m. den 27 november 1961 till dagen för betygets utfärdande. Å tjänstgöringsbetyget, som utfärdades å fastställt formulär, infördes *dels* vissa uppgifter om de läroämnen m. m. som tjänstgöringen omfattat, *dels* uppgift att G. N. vissa dagar varit tjänstledig på grund av sjukdom, *dels* vitsord för henne i fråga om nit, skicklighet, sätt att behandla lärjungarna samt förmåga att bland dem upprätthålla ordning ävensom i fråga om vandel.

Efter utgången av höstterminen 1962 införde Kollander — efter framställning av G. N. — å det för henne utfärdade betygsexemplaret anteckning om att betyget förlängdes t. o. m. höstterminens slut. Därjämte tillade Kollander följande.

Frånvarande från två undervisningstimmar den 8.12 enl. uppgift senare på grund av sjukdom.

Anteckning av motsvarande innehåll infördes samtidigt i vederbörlig anmärkningskolumn i den å skolan förda förteckningen över utfärdade tjänstgöringsbetyg.

Därefter utfärdade vikarierande rektorn Erik Lindstein den 18 juni 1963 nytt tjänstgöringsintyg för G. N. avseende tiden fr. o. m. den 24 november 1962 t. o. m. utgången av vårterminen 1963. I detta tjänstgöringsbetyg, som innehöll samma betygsvitsord som det närmast föregående, infördes anteckning om att G. N. varit tjänstledig på grund av sjukdom vissa dagar under vårterminen 1963. Någon uppgift att hon varit tjänstledig eller eljest frånvarande vissa timmar den 8 december 1962 förekom däremot inte i detta betyg.

Rörande vad som förekommit den 8 december 1962 uppgav G. N. i skrivelse den 15 juni 1963 till länsskolnämnden i Blekinge län följande: Omedelbart före en lektion hade hon plötsligt blivit sjuk. Då Kollander inte varit anträffbar i skolan, hade hon bett två kolleger att överta hennes två följande lektioner vilket dessa också gjort. Kollegerna kunde intyga att hon på grund av sjukdom inte kunnat fullgöra ifrågavarande tjänstgöring.

Vidare anförde G. N. i berörda skrivelse: Den av Kollander gjorda anteckningen å tjänstgöringsbetyget den 24 november 1962 måste närmast uppfattas såsom angivande att hon avhållit sig från tjänstgöring utan giltigt förfall. Anteckningen var följaktligen oriktig och vållade henne skada. Kollander hade emellertid förklarat sig inte vilja ändra formuleringen. På grund därav hemställde hon att länsskolnämnden måtte vidta sådana åtgärder att av tjänstgöringsbetyget framgick att hon varit tjänstledig ifrågavarande timmar på grund av sjukdom.

I yttrande den 12 augusti 1963 till länsskolnämnden anförde Kollander bl. a. följande: G. N. hade den 8 december 1962 uteblivit från två lektioner och själv anmodat annan lärare att överta dessa. Vid detta tillfälle hade Kollander befunnit sig på rektorsexpeditionen. Ingen hade dit anmält det inträffade och ej heller hade någon anmälan gjorts till hans bostad. Samma sak hade inträffat en gång tidigare — under föregående läsår — därvid han klargjort för G. N. att hon måste anmäla behov av ledighet direkt till rektor, i skolan eller i bostaden. Utan sådan anmälan kunde ju en rektor ej träffa erforderliga författningsenliga dispositioner, t. ex. anmoda annan lärare att överta tjänstgöringen. I förevarande fall var det ej fråga om sjukledighet i ordets tekniska mening, då sådan ledighet enligt Kollanders uppfattning inte kunde beviljas för del av dag utan endast för minst en hel dag. Ej heller kunde löneavdrag göras för bråkdel av daglön — något avdrag hade i detta fall ej heller gjorts — eller avlönad vikarie anställas för del av dag. I stället syntes vara fråga »om tillfälligt förfall», varom anvisningar fanns i läroverksstadgan och som uppenbarligen var något

annat än »sjukledighet». — I fråga om formuleringen av anteckningen å tjänstgöringsbetyget ville Kollander framhålla, att han inte kunnat ange att G. N. oavbrutet tjänstgjort och inte heller att hon åtnjutit tjänstledighet ifrågavarande timmar, då hon ju själv tagit sig ledigt. Kollander hade därför genom den valda formuleringen lämnat upplysning i koncentrerad form om sakförhållandet. En längre och mer uttömmande redogörelse ansåg han ej kunna komma i fråga.

I beslut den 27 februari 1964 uttalade länsskolnämnden att rektorn enligt nämndens mening bort godtaga G. N:s förklaring att hon på grund av sjukdom inte kunnat utöva tjänsten ifrågavarande lektionstimmar och att han i tjänstgöringsbetyget endast bort angiva att hon dessa timmar varit tjänstledig på grund av sjukdom. Nämnden fann sig emellertid sakna befogenhet att vidtaga åtgärder i syfte att åstadkomma rättelse och beslöt därför att G. N:s skrift inte skulle föranleda någon nämndens ytterligare åtgärd.

Därefter anhöll G. N. hos rektorsämbetet att nytt tjänstgöringsbetyg för tiden den 24 november 1962 t. o. m. vårterminen 1963 måtte utfärdas och att i samband därmed de två tidigare för samma period utfärdade betygen — med motstridiga uppgifter — måtte makuleras. Med anledning härav ägde den 5 oktober 1964 ett sammanträffande rum mellan Kollander och G. N., därvid hon medförde tjänstgöringsbetyget den 24 november 1962 med därå gjord anteckning samt tjänstgöringsbetyget den 18 juni 1963. Vid tillfället erbjöd Kollander henne i utbyte ett nytt tjänstgöringsbetyg. Enligt vad G. N. uppgivit innehöll emellertid det sistnämnda betyget sämre vitsord än de tidigare utfärdade. Med hänsyn härtill ansåg hon sig inte böra godtaga det föreslagna utbytet.

I januari 1965 uppdrog Lärarnas Riksförbund åt vederbörande distriktsombudsman att med fullmakt av G. N. söka av Kollander utfå korrekt tjänstgöringsbetyg för henne. Ombudsmannen avlät därefter en till Kollander såsom rektor adresserad skrivelse i saken, vilken skrivelse rekommenderats och försetts med mottagningsbevis. Försändelsen återkom till avsändaren utan att ha utlösts av Kollander.

I en den 10 maj 1965 hit inkommen skrift anhöll Lärarnas Riksförbund att JO måtte vidta åtgärder som kunde leda till rättelse av den felaktiga sakuppgiften i anteckningen å tjänstgöringsbetyget den 24 november 1962 samt pröva om Kollander gjort sig skyldig till tjänstefel dels genom att göra ifrågavarande anteckning och att underlåta att rätta densamma, dels genom sin vägran att mottaga distriktsombudsmannens till honom i tjänsten ställda skrivelse.

Kollander anförde i infordrat yttrande bl. a. följande.

Vad beträffar frågan om rektors skyldighet och rätt att notera sådan självtagen ledighet i tjänstgöringsbetyg, vill jag hänvisa till S. Ö:s då gällande författningshandbok (1:2 sid. 208: 2), där det i avtryckt cirkulär

från överstyrelsen föreskrives, att i tjänstgöringsbetyg skall *fullständigt* redogöras för ledigheter, som en lärare kan ha åtnjutit under den tid betyget avser eller ock, om ingen sådan ledighet förekommit, detta förhållande angivas. Härav har jag dragit slutsatsen, att icke blott beviljade ledigheter utan även självtagna sådana måste noteras. Att som min semestervikarie i den 18.6.1963 utfärdat tjänstgöringsbetyg helt förtiga N:s självtagna ledighet den 8.12.1962 synes sålunda vara felaktigt.

Vidare framhöll Kollander att anteckningen å tjänstgöringsbetyget inte inneburit någon sänkning av betygsvitsorden och inte kunde noteras i någon meritsammanställning, varför anteckningen inte heller på något sätt kunde förhindra eller försvåra befordran för G. N. Genom att hans semestervikarie i tjänstgöringsbetyget den 18 juni 1963 givit henne oförändrade betygsvitsord hade hon undgått en enligt Kollanders bedömning, särskilt med hänsyn till bristerna i hennes tjänstgöring under vårterminen 1963, eljest ofrånkomlig betygssänkning.

Beträffande den till honom adresserade försändelsen uppgav Kollander, att han vid telefonsamtal med avsändaren erhöll kännedom om vad framställningen avsåg och därvid framhöll att han stod fast vid sin ståndpunkt och ej hade något att tillägga. Då han sålunda omedelbart lämnade svar, fann han obehövligt att utkvittera försändelsen.

Vid prövning av ärendet anförde jag följande.

Beträffande först frågan om bedömningen av G. N:s frånvaro från de två lektionerna den 8 december 1962 — en frånvaro som enligt hennes uppgift haft sin grund i hastigt påkommen sjukdom — får jag anföra följande.

Kollander har hävdat att denna frånvaro — som endast avsåg del av dag — ej kunde betraktas som »sjukledighet», även om den berott på sjukdom. Enligt hans mening var det här fråga om en ledighet av annat slag, en ledighet som författningsmässigt betecknades som »tillfälligt förfall».

Med anledning härav vill jag till en början framhålla, att tjänstledighet för sjukdom eller av annan anledning ingalunda behöver — och vid den aktuella tidpunkten ej heller behövt — avse hel tjänstgöringsdag, något som också klart framgick av då gällande bestämmelser i 27 § A. Saar. Något hinder att i förevarande fall bevilja tjänstledighet på grund av sjukdom under de ifrågavarande lektionerna — och sålunda allenast för del av dag — har följaktligen ej förelegat.

Vad Kollander anfört om att frånvaron skulle vara att anse som en särskild form av ledighet, s. k. »tillfälligt förfall» — varom förmäles i 27 kap. 7 § skolstadgan — ger mig anledning erinra att sistnämnda författningsrum inte reglerar olika former av ledighet eller frånvaro utan i stället avhandlar frågan om kompetensen och ordningen för undervisningens uppehållande då lärartjänst under längre eller kortare tid — helt oberoende av orsak —

ej i vanlig ordning bestrides. Stadgandet innehåller följaktligen ingen distinktion mellan olika slags ledigheter. Frågan om ledighetsformerna regleras inte i skolförfattningarna utan i avlöningsbestämmelserna (jfr 28 § Saar).

Vid den nu aktuella tidpunkten gällde i fråga om tjänsteman — som enligt den av Kungl. Maj:t utfärdade bestämmelsen var berättigad att uppbära viss avlöning under tjänstledighet för sjukdom och som ville komma i åtnjutande av sådan ledighet — närmare föreskrifter i kungörelsen den 30 december 1955 om sjukkontroll för vissa statsanställda m. fl. Enligt dessa föreskrifter hade tjänstemannen att omedelbart efter sjukledighetens slut avge s. k. sjukförklaring. Genom sådan förklaring skulle, föreskrevs vidare, behovet av sjukledighet anses tillfredsställande styrkt, där ej myndigheten med hänsyn till omständigheterna fann sig ej kunna godta förklaringen.

På sätt nämnda föreskrifter med tillhörande anvisningar ger vid handen förutsattes i princip att tjänstemannen snarast möjligt anmälde behovet av sjukledighet, som därvid preliminärt beviljades, varefter definitivt beslut meddelades i samband med prövning att föreskrivna villkor uppfyllts.

I förevarande fall synes G. N. visserligen ej till rektor — som jämlikt 27 kap. 6 § d) skolstadgan ägde bevilja sjukledighet under högst två veckor i följd — ha anmält sitt behov av sjukledighet före eller omedelbart efter sin frånvaro under de två lektionerna. Ej heller synes vederbörlig sjukförklaring ha avgivits av henne förrän långt efter det Kollander verkställt den påtalade anteckningen å tjänstgöringsbetyget. Av handlingarna framgår emellertid att han redan ett par dagar efter G. N:s frånvaro erhöll kännedom därom och om hennes förklaring till händelsen. Vid sådant förhållande hade Kollander som rektor haft att — oavsett att hon inte tidigare anmält förhållandet — pröva om tjänstledighet för sjukdom, i enlighet med hennes förklaring, kunde beviljas henne eller — om så ej ansågs vara fallet — vilka åtgärder som hennes frånvaro eljest bort medföra. Härvid må erinras att »självtagen» frånvaro från tjänstgöring utan giltigt förfall i princip innefattar tjänstefel.

Någon omständighet som varit ägnad att förringa tilltron till G. N:s uppgift att hennes frånvaro orsakats av plötsligt påkommen sjukdom (svimningsanfall) har, såvitt handlingarna utvisar, inte förekommit. Själv synes Kollander ej heller vilja ifrågasätta riktigheten därav.

I enlighet med vad sålunda anförts finner jag att — om frågan angående G. N:s frånvaro från de båda lektionstimmarna prövats i behörig ordning — tjänstledighet för sjukdom bort beviljas henne under ifrågavarande del av dagen.

Att Kollander ej företagit sådan prövning har tydligen berott på att han inte förstått innebörden av hithörande författningsföreskrifter. Vad härutinnan förekommit är dock inte av beskaffenhet att kunna läggas honom till last som tjänstefel.

Vad härefter angår frågan om anteckningen på tjänstgöringsbetyget den 24 november 1962 får jag anföra följande.

Kollander har uppgivit att han med berörda anteckning avsåg lämna upplysning om att G. N. ej beviljats ledighet utan själv tagit sig ledigt. Enligt Kollanders uppfattning måste även »självtagen» ledighet antecknas i tjänstgöringsbetyg i likhet med ledigheter av annat slag. Vad Kollander påtalat hade varit att G. N. ej i förväg inhämtat hans medgivande till utevaron eller ens underrättat honom därom och att hon själv engagerat andra lärare i sitt ställe.

Som förut framhållits hade — oavsett att G. N. ej vederbörligen anmält sin frånvaro — tjänstledighet på grund av sjukdom rätteligen bort beviljas henne. Detta förhållande hade självfallet också bort antecknas i tjänstgöringsbetyget.

Från frågan att i tjänstgöringsbetyg anteckna förekommande ledigheter är att skilja frågan om att däri införa anteckning om förhållande, som innefattar anmärkning mot tjänstemannen. Om en befattningshavare åsidosatt sina åligganden eller eljest förfarit anmärkningsvärt, är detta en omständighet som skall tas i beaktande vid bestämmandet av de vitsord som enligt tjänstgöringsbetyget skall tilldelas vederbörande. Att i sådant betyg, vid sidan av vitsord enligt viss fastställd graderad skala, införa anteckning om fel eller att göra andra reservationsvisa uttalanden om tjänstemannen skulle uppenbarligen vara ägnat att förändra vitsordens innebörd och förringa betygets värde. Härvid är att märka, att en sådan anteckning i allmänhet ej kan innehålla någon fullständigare redovisning av vad som förekommit och därför ofta måste ge anledning till missuppfattningar rörande svårhetsgraden av det anmärkta beteendet. Av offentlig myndighet utfärdat tjänstgöringsbetyg bör självfallet inte innehålla oklara uppgifter, som tjänstemannen måste förtydliga genom att förebringa särskild utredning. Att i tjänstgöringsbetyg införa anteckningar, varom nu talats, kan därför inte anses tillåtligt och överensstämmer ej heller med vedertaget bruk.

Vad förevarande fall angår hade det ålegat G. N. att, om hinder ej mött, genast anmäla sitt behov av sjukledighet så att rektor kunnat bestämma hur undervisningen under hennes frånvaro bort uppehållas. Om sådan anmälan ej kunnat ske före de två lektionerna, hade hon i varje fall haft att omedelbart efter tillfrisknandet göra vederbörlig sjukanmälan. Under förutsättning att hon, såsom rektor ansett, härutinnan försummat sig — för min del saknar jag anledning att närmare ingå på denna i förevarande ärende ej närmare utredda fråga — hade förhållandet kunnat beaktas vid bestämmandet av hennes vitsord. Däremot hade, i enlighet med vad nyss sagts, särskild anteckning därom inte bort på sätt skett införas i tjänstgöringsbetyget. Anteckningen är för övrigt till sin innebörd ytterligt oklar och ger — särskilt med hänsyn till att tjänstgöringsbetyget innehåller uppgift att G. N. vissa andra dagar varit tjänstledig på grund av sjukdom —

närmast intryck att hon ej ansetts ha haft godtagbart skäl för sin ifrågavarande bortovaro.

Vid bedömningen av Kollanders förfarande att likväl verkställa berörda anteckning är att beakta, att föreskrifter eller anvisningar om avfattning av tjänstgöringsbetyg i förevarande avseende saknas. Med hänsyn härtill och till omständigheterna i övrigt kan hans förfarande enligt min mening ej läggas honom till last som tjänstefel. Jag finner därför klagomålen i denna del — utöver vad jag här ovan erinrat — ej kunna föranleda vidare åtgärd från min sida.

Med anledning av yrkandet i klagoskriften om rättelse av den gjorda anteckningen — ett yrkande som tidigare i olika sammanhang framförts utan att ändring kommit till stånd — får jag framhålla, att det ej ingår i JO:s befogenheter att förordna om sådan åtgärd. Emellertid torde, om det ur G. N:s synpunkt fortfarande anses angeläget att påkalla ändring, hinder ej möta för rektorsämbetet att — efter den utredning av saken som numera skett — till omprövning uppta frågan om beviljande av sjukledighet för G. N. den aktuella delen av dagen och därmed också frågan om behörigheten av den gjorda anteckningen, vilken införts i betygsförteckningen. Av omprövningen föranledda ändringar bör i sådant fall i lämplig ordning komma till uttryck i nytt tjänstgöringsbetyg för G. N.

I detta sammanhang vill jag erinra att — om en betygsgivare ändrar uppfattning i fråga om meddelat vitsord eller anser av annan betygsgivare lämnat vitsord oriktigt — ändring av i vederbörlig ordning redan utfärdade vitsord i tjänstgöringsbetyg icke av sådan anledning lagligen lärer kunna ske. Det skulle följaktligen ha varit anmärkningsvärt om Kollander, vilket påståtts ha varit hans avsikt, i utbyte mot tidigare tjänstgöringsbetyg utfärdat betyg för G. N. med sämre vitsord än vad han — och annan betygsgivare — redan tilldelat henne för gångna tjänstgöringsperioder.

Slutligen får jag framhålla, att det uppenbarligen ålegat Kollander att utlösa det i klagoskriften omnämnda brevet, vilket var ställt till honom i egenskap av rektor och som, enligt vad han själv inhämtade, avsåg en tjänsteangelägenhet. Med hänsyn till omständigheterna låter jag emellertid i denna del bero vid min nu gjorda erinran.

Med dessa uttalanden var ärendet av mig slutbehandlat.

30. Sekreterare i naturvårdsråd i ett län har förespeglat läkare, som genom att placera avfall i en skog gjort sig skyldig till straffbar förseelse, att polisanmälan ej skulle ske, om läkaren betalade 300 kr. till en hembygdsförening. Fråga om sekreteraren var underkastad tjänstemannaansvar och om förfarandet innefattade tjänstefel

Av handlingarna i ett härstädes genom klagomål av biträdande överläkaren Arne Mellgren anhängiggjort ärende inhämtas följande.

I mars 1965 placerade Mellgren två kartonger med avfall i en skog mellan Halmstad och Laholm. Avfallet påträffades av f. d. vägdirektören Ragnar von Segebaden. Denne sände därefter i uppgiven egenskap av sekreterare i Hallands läns naturvårdsråd ett den 3 april 1965 dagtecknat brev till »innehavaren av postgirokonto 45 36 87» av följande innehåll.

Vid inspektionsresa den 30/3 1965 utmed Motorvägen Östra Karup—Halmstad upphittades invid anslutningen av vägen Snapparp—Flodje två stora kartonger innehållande avfall. Såsom visitkort hade nedlagts ett makulerat inbetalningskort med stilprov.

Ett sådant nedskräpande är förbjudet enl. 23 § nu gällande naturvårdslag samt belagt med dagsböter enl. 37 § samma lag och med förpliktigande att ersätta kostnaderna för avfallets undanskaffande. Ärendets utredning och vidare behandling tillkommer närmast statspolisen och allmän åklagare.

Skulle Ni emellertid finna det angenämare att till Harplinge Hembygdsförening, Harplinge, översända 300:— kronor, skall jag, så snart bekräftelse härå erhållits, till Eder återställa det tillvaratagna postgirokortet samt ombesörja avfallets fraktande till sopstation.

Vid beloppets översändande behöver endast uppgivas, att det sänts på uppdrag av mig.

I en den 29 juli 1966 hit inkommen skrift uppgav Mellgren, att han erhöll brevet i början av april 1965 och reagerade mycket starkt inför förslaget om betalning till hembygdsföreningen, vilket Mellgren uppfattade som försök till utpressning. Mellgren upplyste vidare, att han själv bortskaffat avfallet och även dömts till dagsböter för sin förseelse.

von Segebaden uppgav bl. a. följande. Det föreföll honom högst otroligt att hans åtgärder i egenskap av naturvårdsrådets sekreterare skulle vara underställda JO:s överinseende. I hans vardagsarbete, då som nu, samlade han upp bortkastat papper o. dyl. inom Haverdalsreservatet och egen skog. Han hade erfarenhet av att det därvid kunde vara värt att söka adressen till gärningsmannen ur innehållet i det kvarlämnade. Ersättning för sitt besvär hade han aldrig begärt. Ej heller hade han tidigare blandat in hembygdsföreningen i sammanhanget. I förevarande fall, som syntes honom synnerligen hänsynslöst, kunde han givetvis ha nöjt sig med att underrätta statspolisen men tanken att »bötespengarna» kunde göra större nytta hos föreningen kom honom att handla på sätt som skett.

Vid prövning av klagomålen anförde jag följande.

von Segebaden var under den aktuella tiden enligt länsstyrelsens i Hallands län förordnande ledamot och tillika sekreterare i länets naturvårdsråd. Rådet, som har till uppgift att verka för att naturen och landskapsbilden i länet skyddas och vårdas, fullgör därvid tjänsteärende, som avses i 20 kap. 12 § första stycket brottsbalken. Såsom sekreterare i rådet var von Segebaden följaktligen underkastad ämbetsansvar och stod således under JO:s tillsyn. Jag ingår därför i prövning av det påtalade förfarandet.

Brevet till Mellgren har enligt vad som uttryckligen angivits vid underskriften avsänts av von Segebaden i dennes egenskap av sekreterare åt naturvårdsrådet och således i rådets tjänst. Innebörden av brevet till Mellgren får anses vara att denne, om han betalade 300 kronor till hembygdsföreningen, kunde påräkna att den förseelse mot naturvårdslagen, vartill han ansågs ha gjort sig skyldig genom att lämna avfallet i skogen, icke skulle angivas till åtal. Att på dylikt sätt genom förespegling att slippa straff söka påverka Mellgren att bidraga till angivna ändamål var givetvis, även om ändamålet var allmännyttigt, icke tillbörligt och helt oförenligt med ett uppdrag i det allmännas tjänst. von Segebaden handlade följaktligen felaktigt genom att sålunda använda sin tjänsteställning att söka påverka Mellgren.

von Segebaden har emellertid numera, tydligen av åldersskäl, frånträtt sitt uppdrag i naturvårdsrådet. Med hänsyn härtill och till omständigheterna i övrigt låter jag bero vid vad i saken förevarit.

31. Fråga om beslut om arbetsgivaransvar för preliminär skatt kan anses röra arbetstagaren och om tillfälle därför bör beredas honom att yttra sig över utredning, innan beslut meddelas

I 75 § uppbördsförordningen stadgas följande: Underlåter arbetsgivare, som är skyldig verkställa skatteavdrag, utan skälig anledning att fullgöra denna skyldighet, är han jämte arbetstagaren ansvarig för skatt, vilken skatteavdraget skolat avse, till belopp som svarar mot vad han underlåtit att avdraga. Krav på erläggande av skattebelopp som nu sagts må följaktligen riktas mot såväl arbetsgivaren som arbetstagaren, dock att därest den sistnämnde vistas å känd ort inom riket, arbetsgivaren må krävas endast om arbetstagaren underlåtit att efter anmaning gälda skattebeloppet i fråga. Efterkommer arbetsgivaren icke anmodan att erlägga beloppet, må detsamma uttagas i den ordning som stadgas i fråga om indrivning av skatt, dock att införsel ej må beviljas. Arbetsgivare eller arbetstagare, som har att erlägga mot underlåtet skatteavdrag svarande belopp, är tillika skyldig att å beloppet erlägga restavgift. Har lokal skattemyndighet icke prövat,

om arbetsgivare är skyldig att svara för arbetstagares skatt, skall utmätningsmannen, därest arbetsgivaren bestrider sådan skyldighet, av den lokala skattemyndigheten i orten inhämta besked, huruvida arbetsgivaren är att anse såsom ansvarig för skatten. Denna må hos arbetsgivaren uttagas endast därest sistnämnda myndighet finner sådan ansvarighet föreligga.

Enligt 76 § äger arbetsgivare, som betalat skatt för arbetstagare jämlikt 75 §, söka skattebeloppet åter av arbetstagaren. Härvid har arbetsgivaren att till vederbörande utmätningsman ingiva det indrivningskvitto, som må ha överlämnats till arbetsgivaren, eller på annat sätt hos utmätningsmannen styrka, att han erlagt skatten. Vidare stadgas, att utmätningsmannen hos arbetstagaren må uttaga beloppet i samma ordning som stadgats i fråga om indrivning av skatt, dock att införsel ej må beviljas. Därvid är arbetstagaren skyldig att å beloppet erlägga restavgift.

Vid en på uppdrag av mig den 24 juni 1965 företagen inspektion av uppbördsverket i Norrköping uppmärksammades bl. a. följande ärende angående arbetsgivaransvarighet. Firma Linnéa Blomsterhandel Olof Dellnert hade i egenskap av arbetsgivare för Harald Birger Stenberg, Norrköping, av uppbördsverket genom fastställelsebeslut den 24 november 1964 förklarats jämte Stenberg ansvarig för icke verkställda avdrag för preliminärskatt under tiden den 1 januari—den 31 augusti 1964 till ett belopp av 1 014 kronor. Stenberg hade icke erhållit del av fastställelsebeslutet och icke heller fått tillfälle att yttra sig över den utredning, som föregått beslutet.

I inspektionsprotokollet antecknades att genom fastställelsebeslutet syntes en exekutionsurkund ha tillskapats icke blott mot arbetsgivaren utan även mot arbetstagaren. Som stöd för denna uppfattning åberopades ett uttalande av departementschefen i proposition 1953:100 sid. 273, vari anfördes bl. a. följande: »I anledning av vad i något remissyttrande framhållits får jag uttala, att enligt min mening hinder icke kan anses föreligga för indrivningsmyndighet att i nu avsett fall vidtaga exekutiva åtgärder mot arbetstagaren utan att först ha krävt arbetsgivaren.» Jag ifrågasatte därför om icke Stenberg bort erhålla del av den i ärendet upprättade granskningsrapporten för yttrande, innan uppbördsverket meddelade beslut i ärendet och — sedan ärendet avgjorts — av fastställelsebeslutet, för att därigenom kunna bevaka sin rätt.

I infordrade upplysningar anförde kronokamreraren Å. Wahlberg bl. a. följande.

Vid fastställande av arbetsgivares ansvarighet enligt uppbördsförordningen för arbetsgivares skatt torde de lokala skattemyndigheterna i allmänhet icke, i avsaknad av bestämmelser härom, delgiva granskningsrapporter och fastställelsebeslut med arbetstagaren. I vad det gäller granskningsrapporter och fastställelsebeslut, där fråga uppkommer om solidarisk ansvarighet för arbetsgivare och arbetstagare för underlåtenhet att avdraga *preliminär* skatt synas starka skäl tala för, att jämväl arbetstagaren beredes tillfälle inkomma med erinringar resp. meddelas besvärshänvisning över

fastställelsebeslut. Bestämmelser härom synas böra intagas i uppbördsförfattningarna.

I därefter infordrat utlåtande från centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden anfördes följande.

Fastställande av arbetsgivares ansvarighet för arbetstagares skatt då fråga är om underlåtenhet att verkställa skatteavdrag regleras i 75 § uppbördsförordningen och 51 samt 52 §§ uppbördskungörelsen. I 51 § uppbördskungörelsen stadgas bland annat att rapport (s. k. granskningsrapport) skall tillställas arbetsgivaren och i 52 § 2 mom. stadgas att arbetsgivare och länsstyrelse skall underrättas om den lokala skattemyndighetens fastställelsebeslut. Som framhålles i JO:s protokollsutdrag saknas uttrycklig föreskrift i uppbördsförfattningarna om att arbetstagaren skall tillställas granskningsrapport och fastställelsebeslut. Att sådan föreskrift saknas torde hänga samman med frågan huruvida arbetstagare får anses vara part i ärende av här ifrågavarande art. Vid bedömande av denna fråga har man att beakta bestämmelserna om besvär i 85 och 86 §§ uppbördsförordningen.

Enligt uppbördsförordningen äger den, som icke åtnöjes med beslut av lokal skattemyndighet enligt denna förordning, söka ändring i beslutet genom besvär hos länsstyrelsen (85 § 1 mom.). Över länsstyrelsens beslut enligt uppbördsförordningen, med undantag för frågor rörande preliminär skatt, skatteavdrag och anstånd med skatteinbetalning, får besvär anföras hos kammarrätten. Besvärsrätt tillkommer den, som beslutet avser samt i vissa fall revisor hos riksrevisionsverket. Över kammarrättens utslag kan klagan föras hos Kungl. Maj:t.

Besvärsberättigad eller part är således den som beslutet rör. Som departementschefen uttalat i proposition 1953:100 sid. 273 skall arbetstagaren slutligen svara för det ej avdragna skattebeloppet. Hans rätt beröres därför enligt nämndens mening inte av lokal skattemyndighets beslut, genom vilket arbetsgivaren göres solidariskt ansvarig med arbetstagaren för det skattebelopp som avses. Från rättspraxis kan nämnas, att arbetstagare i likartat ärende inte anses besvärsberättigad, enär arbetstagarens rätt icke beröres. (Regeringsrättens utslag den 11/2 1954 och 17/5 1962; RÅ 1954 not Fi 339 och 1962 ref. 29.)

I det av JO aktualiserade fallet kan arbetstagaren knappast ha varit i god tro när han uppburit inkomst utan att erlägga preliminärskatt för denna inkomst. Då han haft att erlägga preliminär A-skatt och om han ansett detta skatteslag vara riktigt, borde han ha insett att skatteavdrag skolat ske. Om han ansett sig böra erlägga preliminär B-skatt hade han enligt 17 § uppbördsförordningen varit pliktig att avgiva preliminär självdeklaration till den lokala skattemyndigheten för beräkning av den preliminära B-skatten.

Nämnden finner således att skyldighet att höra arbetstagare i mål av ifrågavarande art icke föreligger. I den mån lokal skattemyndighet finner att arbetstagare av särskild anledning bör höras, föreligger givetvis inte något hinder att så sker.

Vid ärendets avgörande anförde jag följande.

Arbetsgivaransvarighet enligt 75 § uppbördsförordningen kan avse såväl preliminär A-skatt som kvarstående skatt. Fastän lagtexten inte gör någon skillnad i fråga om ansvarighet för det ena eller andra skatteslaget är ändå

uppenbart att rättsverkningarna för arbetstagaren av ett beslut om ansvarighet för preliminär skatt i vissa fall är av helt annat slag än rättsverkningarna av ett motsvarande beslut angående kvarstående skatt.

Arbetsgivaransvarighet i fråga om *kvarstående* skatt aktualiseras först sedan skatten restförts. Redan innan fråga om arbetsgivaransvarighet uppkommer är således skatten för arbetstagarens vidkommande förfallen till betalning och kan utkrävas hos denne genom indrivningsåtgärder. I detta fall innebär ett beslut om arbetsgivaransvarighet för arbetstagarens del väsentligen inte annat än att denne på grund av regressbestämmelsen kan bli skyldig att erlägga skattebeloppet till arbetsgivaren i stället för till uppbördsmyndighet, nämligen om arbetsgivaren avkrävts och erlagt beloppet. Härav följer att ett dylikt beslut uppenbarligen icke nämnvärt berör arbetstagarens rätt. Uttalandet i inspektionsprotokollet om kommunikationsskyldighet och skyldighet att delgiva beslut om arbetsgivaransvarighet med arbetstagaren avser därför icke detta fall.

Om arbetsgivare underlåter att verkställa avdrag för *preliminär* skatt aktualiserar detta i och för sig icke någon skyldighet för arbetstagaren att betala skatten förrän den efter verkställd taxering och debitering av slutlig skatt eventuellt påföres honom i form av kvarstående skatt. I fråga om rättsverkningarna av ett beslut om arbetsgivaransvarighet för preliminär skatt är innebörden av bestämmelserna i 75 § uppbördsförordningen i viss mån oklar. Enligt ordalydelsen i första stycket kan krav på erläggande av skattebeloppet riktas mot såväl arbetsgivaren som arbetstagaren. Sedd mot bakgrunden av departementschefens förut återgivna uttalande i proposition 1953:100 om att »hinder icke kan anses föreligga för indrivningsmyndighet att — — — vidtaga exekutiva åtgärder mot arbetstagaren» synes avsikten vara att beslutet utgör en exekutionstitel mot både arbetsgivaren och arbetstagaren. Är så fallet blir följden att en arbetstagare i anledning av ett beslut om arbetsgivaransvarighet under inkomståret kan krävas på skatt betydligt tidigare än om beloppet uttagits i form av kvarstående skatt, vartill kommer en eljest icke ifrågakommen skyldighet att erlägga restavgift å det fastställda skattebeloppet. Under sådana förhållanden kan sålunda ett beslut om arbetsgivaransvarighet för preliminär skatt medföra icke oväsentliga rättsverkningar också för arbetstagaren. Om sådant beslut meddelas först efter det att arbetstagaren påförts kvarstående skatt, blir emellertid förhållandena desamma som angivits i fråga om beslut angående arbetsgivaransvarighet för kvarstående skatt.

Såsom redan nämnts gör lagtexten i 75 § inte någon skillnad mellan beslut om arbetsgivaransvarighet för preliminär och kvarstående skatt. Det är emellertid inte uteslutet att vad som i föregående stycke åberopats såsom skäl för att uppdebiterad preliminärskatt skall kunna uttagas hos såväl arbetsgivaren som arbetstagaren allenast avsetts att gälla beslut om arbetsgivaransvarighet för kvarstående skatt. I så fall saknas direkt stöd för an-

tagande att beslut rörande preliminärskatt skall kunna göras gällande direkt mot arbetstagaren. Emellertid är att märka att även om så icke kan ske, äger arbetsgivaren otvetydigt regressrätt gentemot arbetstagaren vare sig det av honom erlagda skattebeloppet utgjort uppdebiterad kvarstående skatt eller uppdebiterad preliminär sådan. Härav följer att det i förevarande hänseende är likgiltigt vilken av de båda angivna tolkningarna som är den rätta; beslut om arbetsgivaransvarighet för preliminär skatt under löpande inkomstår måste under alla förhållanden anses få påtagliga rättsverkningar för arbetstagaren.

Centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden har i sitt utlåtande som skäl för sin mening att fastställelsebeslut av ifrågavarande slag icke berör arbetstagarens rätt åberopat dels ett departementschefsuttalande om att arbetstagaren slutligen skulle svara för det ej avdragna skattebeloppet, dels två regeringsrättsutslag, enligt vilka arbetstagare ej ansetts besvärsberättigad, emedan dennes rätt icke berördes av beslut om arbetsgivaransvarighet. Vad angår departementschefsuttalandet synes detta icke ge något fullständigt svar på förevarande spörsmål eftersom av betydelse härför även är själva ordningen för skattens uttagande hos arbetstagaren. I fråga om de båda regeringsrättsutslagen synes vidare en viss försiktighet vid tolkningen vara motiverad. I RÅ 1954 not Fi 339 hade en länsstyrelse undanröjt av lokal skattemyndighet fastställd arbetsgivaransvarighet för arbetstagares preliminärskatt. Hos kammarrätten yrkade arbetstagaren, att arbetsgivaren måtte förpliktas att jämlikt 95 § (numera 75 §) uppbördsförordningen gälda skatten. Kammarrätten fann besvären icke kunna upptagas till prövning och angav såsom skäl härför att klagandens rätt icke berördes av länsstyrelsens resolution samt att klaganden följaktligen icke vore berättigad föra talan emot densamma. Arbetstagaren fullföljde talan hos regeringsrätten, som icke gjorde ändring i kammarrättens beslut. I RÅ 1962 ref. 29 var förhållandena likartade. Även här var fråga om arbetsgivaransvarighet för arbetstagares preliminärskatt. Länsstyrelsen hade icke funnit skäl göra ändring i lokal skattemyndighets fastställelsebeslut. Kammarrätten befriade arbetsgivaren från ansvarighet. Efter besvär av arbetstagaren, som yrkade att kammarrättens utslag måtte undanröjas och länsstyrelsens resolution fastställas, fann regeringsrätten dennes yrkande icke kunna upptagas till prövning med motivering att arbetstagarens rätt icke berördes av kammarrättens utslag samt denne följaktligen icke ägde föra talan emot detsamma.

Man bör hålla i minnet att klagandena i de båda regeringsrättsmålen uppenbarligen misstagit sig om innebörden av arbetsgivaransvarighet. De synes ha trott att de själva skulle bli fria från skyldighet att betala skatten om arbetsgivaren förklarades ansvarig härför. I själva verket blir som nämnts ett beslut om arbetsgivaransvarighet för preliminär skatt till nackdel även för arbetstagaren.

Under sådana förhållanden kan icke uteslutas att regeringsrätten med sin formulering av utslagen i de båda målen endast velat påpeka att de friande kammarrättsutslagen icke i något avseende försatte klagandena i en sämre situation än om arbetsgivaransvarighet fastställts och att av denna orsak deras rätt icke berördes — eller i vart fall förnärmades — av att besluten om arbetsgivaransvarighet upphävdes.

Jag kan därför icke finna annat än att beslut om arbetsgivaransvar för preliminär skatt under löpande inkomstår eller innan arbetstagaren påförts kvarstående skatt måste anses röra arbetstagaren. Att denne kan ha ett påtagligt intresse av att erhålla del av utredningen i sådana ärenden synes uppenbart med hänsyn till de invändningar, som han kan tänkas göra, såsom t. ex. att arbetsgivaren icke är huvudarbetsgivare, att den ifrågakomna inkomsten utgör nettolön efter avdrag för skatt, att beloppet helt eller delvis utgör ersättning för olika kostnader eller att något arbetsgivarförhållande överhuvudtaget icke förelegat.

Jag har i annat sammanhang (se JO:s ämbetsberättelse 1962 s. 345) utvecklat mina synpunkter på kommunikationsskyldigheten i förvaltningen och därvid starkt understrukit vikten av att erforderligt tillfälle lämnas part att yttra sig över förebragt utredning i förvaltningsärende även i fall då uttryckliga bestämmelser härom saknas. Besvärssakkunniga har sedermera i sitt betänkande Lag om förvaltningsförfarandet (SOU 1964:27) föreslagit sådan skyldighet inskriven i den av dem föreslagna lagen (8 kap. 5 §).

Besvärssakkunniga har vidare föreslagit att myndighets beslut skall tillkännagivas part, där det ej finnes uppenbarligen obehövligt (11 kap. 8 §). Med part förstås därvid den som saken rörer. Avsikten med den föreslagna bestämmelsen är givetvis att en person skall få kännedom om myndighets beslut, som får rättsliga följder för honom, och att han skall få tillfälle att överklaga beslutet. Den princip, åt vilken lagförslaget ger uttryck är även den en allmän rättsgrundsats, som utan lagstiftning torde äga omfattande tillämplighet.

På grund av vad sålunda anförts anser jag för min del att Stenberg bort erhålla del såväl av granskningsrapporten som av det slutliga beslutet i ärendet. Med hänsyn till att frågan härom otvivelaktigt ger utrymme för delade meningar kan någon kritik självfallet icke riktas mot kronokamreraren för den underlåtna delgivningen.

Ordalagen i 75 § uppbördsförordningen ger intryck av att arbetstagarens ansvarighet är helt klar och att den är fastslagen i annat sammanhang. Så är emellertid icke fallet i fråga om preliminär skatt. På grund härav kan ett beslut om arbetsgivaransvarighet såsom tidigare utretts få rättsverkningar icke blott för arbetsgivaren utan även för arbetstagaren. Denna synpunkt synes ej ha beaktats vid utformningen av 75 § uppbördsförordningen och de därtill anknytande bestämmelserna i 51 och 52 §§ uppbördskungörelsen. Enligt min mening är önskvärt att bestämmelserna om arbetsgivares ansva-

righet för arbetstagares skatt omarbetas så att rättsverkningarna för arbetstagaren i olika fall klart framgår av lagtexten. Denna är såsom tidigare anförts även i övrigt utformad på ett sätt, som medför tveksamhet om den reella innebörden inte blott av rättsverkningarna gentemot arbetstagaren utan också av ordningen för realiserandet av arbetsgivaransvarigheten.

Beslut om arbetsgivaransvarighet för preliminärskatt grundas på utredning bl. a. om arbetsgivaren har haft skälig anledning att underlåta skatteavdrag. Om försummelse från arbetstagarens sida är i sådana ärenden inte fråga. Det förefaller under sådana omständigheter omotiverat att av arbetstagaren utkräva restavgift, eftersom sådan i övrigt endast förekommer då försummelse med skatteinbetalning förelegat och uppenbarligen är avsedd att utgöra en ekonomisk sanktion för sådan försummelse.

Då de uppmärksammade bristerna icke såvitt bekant hittills föranlett kritik från någon arbetstagares sida och följaktligen icke synes ha medfört några allvarliga olägenheter för de därav berörda, finner jag någon särskild framställning i saken icke vara av behovet påkallad. Iakttagelserna kan i stället lämpligen beaktas vid kommande ändring av uppbördsförordningen och uppbördskungörelsen. En avskrift av detta beslut kommer därför att överlämnas till chefen för finansdepartementet för kännedom.

32. Sedan arrenderätten till stad tillhörig mark överlåtits på H. samt denne begärt tillstånd till överlåtelsen, förklarade drätselkammaren, utan att yttra sig om framställningen, att staden var villig att utarrendera marken till H. på kortare tid och till högre arrende än enligt gällande arrendekontrakt. Förfarandet som var ägnat att medföra förlust för överlåtaren har ansetts oförenligt med stadens civilrättsliga förpliktelser och därför oriktigt

I två den 10 mars 1966 hit inkomna skrifter riktade fru Rut Kellgren kritik mot drätselkammaren och anförde därvid i huvudsak följande: Genom arrendekontrakt den 29 januari 1953 upplät Sala stad till henne för en tid av 25 år och mot en årlig arrendesumma av 75 kronor arrenderätten till en sommarstugetomt, varå en sommarvilla och vissa uthusbyggnader fanns, vilka hon ärvt efter sina föräldrar. Den 28 augusti 1965 överlät Rut Kellgren genom köpeavtal sommarvillan m. m. till stadsarkitekten T. Hultman. Överlåtelsen gjordes beroende av stadens godkännande. Samtidigt överlät Rut Kellgren sin rätt enligt arrendekontraktet på Hultman.

Sedan Hultman gjort framställning om att arrendekontraktet måtte överföras på honom, beslöt drätselkammarens arbetsutskott den 14 decem-

ber 1965 att sommarstugetomten skulle utarrenderas till Hultman för drygt fyra år mot en årlig arrendeavgift av 390 kronor. Någon ändring härutinnan föranleddes icke av en förnyad framställning från Hultman, vari denne bl. a. förklarade att han endast begärt att få övertaga förre arrendatorns överlåtna kontrakt. Såvitt Rut Kellgren kunde finna hade drätselkammaren överskridit sin befogenhet. Arrendekontraktet hade icke blivit uppsagt och var alltjämt gällande. Drätselkammarens beslut om arrendering till Hultman på försämrade villkor saknade därför rättslig giltighet. Drätselkammaren hade varken bifallit eller avslagit Hultmans framställning. Drätselkammaren brukade förfara på detta sätt vid överlåtelse av sommarvillor, något som utlöst en känsla av rättslöshet bland berörda personer. Drätselkammarens ställningstagande hade orsakat Rut Kellgren ekonomisk förlust.

I anledning av klagomålen inkom drätselkammaren genom sitt arbetsutskott med upplysningar, varvid uppgavs väsentligen följande.

I köpeavtalet av den 28 augusti 1965 har icke uttryckligen angivits att avtalets giltighet gjorts beroende av att Hultman finge övertaga fru Kellgrens arrendekontrakt oförändrat utan endast att överlåtelsen vore beroende av godkännande från stadens sida. Staden har enligt här tillämpad praxis godkänt överlåtelsen på så sätt att staden beslutat att till Hultman utarrendera sommarstugutomten enligt nu gällande normer för sådana upplåtelser.

Riktigheten av detta förfaringssätt kan kanske diskuteras. Emellertid har staden — — — med stöd av kontraktsbestämmelsen om att arrendatorn ej utan stadens medgivande äger till annan överlåta arrenderätten ansett sig ha rätt att förfara så som skett i förevarande fall. — — —

Något klagomål har tidigare icke framförts till drätselkammaren mot beslut i anledning av arrendeöverlåtelse. Det är möjligt att detta berott på att ev. förekommande höjning av arrendeavgiften varit obetydlig eller att den nye arrendatorn genom det nya 5-årskontraktet fått längre arrendetid än som återstått enligt överlåtarens kontrakt. Sedan år 1956 medgives icke arrendeupplåtelse på längre tid än 5 år, men kontrakten innehåller bestämmelse om automatisk förlängning på 1 år i sänder vid underlåten uppsägning. Vid reglering av arrendeavgiften eller andra arrendevillkor utskrives regelmässigt nytt 5-årskontrakt med samma förlängningsklausul.

Det kontrakt, som erbjudits Hultman, är av den typ, som ovan angivits. Det kan därför icke nu med säkerhet påstås att Hultman genom att antaga erbjudandet om nytt kontrakt skulle få kortare sammanlagd arrendetid än genom övertagande av fru Kellgrens kontrakt. Å andra sidan är det klart att avgiftshöjningen skulle bli ovanligt stor och att arrendatorns trygghetskänsla kunde försämras. — — —

Det bör vidare framhållas att staden hittills aldrig vid arrendetidens utgång tvingat någon sommarstuguägare att avflytta och att, om så skulle bli fallet, frågan om ersättning för byggnaderna torde komma att upptagas till välvillig behandling.

Vid ärendets avgörande anförde jag följande.

Enligt 2 kap. 8 § första stycket, jämfört med 70 § andra stycket, lagen om nyttjanderätt till fast egendom må arrendator vid avtal varom här är fråga ej utan jordägarens samtycke till annan överlåta arrenderätten i vidare mån än av 8 § andra stycket framgår. Sistnämnda lagrum föreskriver att vid avtal slutet för viss tid ej understigande tio år arrendatorn, därest denne vill lämna från sig arrendet, kan bjuda jordägaren att återtaga fastigheten mot skyldighet att gälda arrendatorn skälig ersättning för arrenderättens värde. Är jordägaren därtill villig, och träffas ej överenskommelse om ersättningens belopp, fastställes arrenderättens värde i nu ifrågavarande fall genom skiljemän. Vill jordägaren ej återtaga fastigheten eller har han ej inom en månad efter det hembudet gjordes förklarat sig villig därtill, vare arrendatorn öppet att i sitt ställe sätta annan, med vilken jordägaren skäligen kan nöjas.

I stadens arrendekontrakt med Rut Kellgren stadgas att arrendatorn ej utan stadens medgivande äger till annan överlåta arrenderätten till den upplåtna marken. Eftersom kontraktet således förutsätter att arrendatorn äger överlåta arrenderätten med sådant medgivande, har staden i anledning av Hultmans begäran att få övertaga arrendeavtalet varit civilrättsligt förpliktad att lämna besked i den ena eller den andra riktningen. Därest resultatet blivit att Hultmans framställning avslagits — något som väl icke krävt att skälen därför behövt angivas — skulle Rut Kellgren ha kunnat hembjuda området till staden. Detta hade i sin tur kunnat leda till att staden antingen fått gälda värdet av arrenderätten, vilket för Rut Kellgren med hänsyn till den låga arrendeavgiften och inträffad värdestegring på objekt av förevarande slag torde ha varit betydande, eller fått finna sig i att Rut Kellgren satt annan i sitt ställe, med vilken staden skäligen bort nöjas.

Drätselkammaren är givetvis skyldig att fullgöra stadens civilrättsliga förpliktelser. Genom att ej taga ställning till det av Hultman framförda yrkandet om medgivande till överlåtelsen av arrenderätten har drätselkammarens arbetsutskott åsidosatt vad som ålegat kammaren.

Om Rut Kellgren godtagit drätselkammarens förslag skulle detta tydligen ha medfört förlust för henne och vinst för staden. Drätselkammaren har uppgivit att det i detta fall tillämpade förfarandet brukats även i andra fall. Det synes mig dock uppenbart att staden i sina civilrättsliga mellanhavanden med arrendatorer icke bör tillämpa förfarande som kan medföra förlust för sådana arrendatorer som icke förstå att tillvarataga sina intressen. Jag anser dock vad drätselkammaren i detta fall tillåtit sig icke vara av beskaffenhet att kunna läggas de ansvariga ledamöterna till last såsom tjänstefel.

Jag vill i detta sammanhang tillägga att staden självfallet icke ägt eller bort erbjuda sig att utarrendera området till Hultman förrän arrendekontraktet med Rut Kellgren bragts att upphöra. Arbetsutskottets beslut om

utarrendering till Hultman kan emellertid betraktas såsom ett förhandsbesked och föranleder därför icke någon min åtgärd.

Med hänsyn till vad drätselkammaren härstädes anfört utgår jag från att drätselkammaren kommer att lämna Hultman besked i anledning av hans båda framställningar.

Med dessa uttalanden var ärendet av mig avslutat.

33. Oriktiga anteckningar om underlag för beräkning av skogsvårdsavgift har ansetts skola rättas i den ordning som är stadgad för uppbördsmål och ej taxeringsbesvärsvägen. I anledning av skiftande praxis har åtgärd vidtagits i syfte att vinna enhetlig praxis

Vid min inspektion av länsstyrelsen i Östergötlands län i juni 1965 iakttogs att prövningsnämnden i länet enligt protokoll den 8 augusti 1963 § 23, den 2 oktober 1963 § 273 och den 28 augusti 1964 § 14 behandlat frågor om storleken av underlag för beräkning av skogsvårdsavgift.

Med anledning härav lät jag till protokollet anteckna följande:

Enligt 68 § taxeringsförordningen skall i inkomstlängd antecknas särskilt bl. a., till ledning för påförande av skogsvårdsavgift, uppgift om de värden å skogsmark och växande skog, varå avgiften skall beräknas. I prop. 1954:189 s. 110 uttalade departementschefen att »anteckningarna i inkomstlängden i angivna hänseenden icke avser någon taxeringsåtgärd; de verkställas enbart för att underlätta debiteringsarbetet för de lokala skattemyndigheterna». Oriktiga anteckningar om berörda värden synes på grund härav icke skola rättas genom taxeringsbesvär. Efter påpekande är lokal skattemyndighet — oavsett vilka värden som införts i taxeringslängden — oförhindrad att självständigt avgöra efter vilka värden skogsvårdsavgiften skall beräknas. Det kunde därför ifrågasättas om prövningsnämnden med hänsyn till det sagda bort upptaga dessa frågor till saklig prövning.

Efter remiss inkom landskamreraren Sten Neikter med bl. a. följande synpunkter på den vid inspektionen upptagna rättsfrågan.

Handläggningen av nu berörda rättsfråga torde ur den skattskyldiges synpunkt vara av mindre betydelse, enär denne i dessa som regel enkla avgöranden måste antagas få sitt rättsanspråk vederbörligen tillgodosett, oavsett det sätt på vilket handläggningen anses böra ske.

En viss praktisk olägenhet följer emellertid av att spörsmålet anses böra behandlas som debiteringsärende. Skulle nämligen lokal skattemyndighet efter debiteringslängdens färdigställande finna, att viss debitering av skogsvårdsavgift grundas på felaktigt underlag, äger den debiterande myndigheten icke rätt att utan vidare själv vidtaga rättelse av den begångna felaktigheten. Därest debiteringen blivit för hög, måste myndigheten vidtala den skattskyldige att inkomma med ansökan om rättelse. Har debiteringen där-

emot blivit för låg, måste jämlikt 70 § uppbördsförordningen frågan hänskjutas till länsstyrelsen för dess utredning och avgörande. Om man däremot betraktar det påförda underlaget för skogsvårdsavgiften som ett led i taxering, kan lokala skattemyndigheten numera, sedan proposition 1965:131 antagits av riksdagen, själv jämlikt nya § 72 a taxeringsförordningen vidtaga erforderlig rättelse. En ändring av 70 § uppbördsförordningen får följaktligen anses önskvärd, så att även debiteringsändringarna kunna verkställas på ett smidigare sätt än för närvarande.

Vad slutligen helt allmänt angår dessa rättsfrågors överförande till lokal skattemyndighets bedömande, får detta anses ligga i linje med en numera eftersträvad förenkling av behandlingen av enklare rättsfrågor och kan ej heller rättssäkerheten i dessa fall försämras, därest handläggningen sker hos lokal skattemyndighet i stället för i prövningsnämnden.

För att få det aktualiserade spörsmålet ytterligare belyst inhämtades utlåtanden från centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden (CFU) och kammarrätten.

CFU anförde följande:

Av departementschefens uttalande i proposition 1954:189 sid. 110 framgår, att rättelse av underlag för beräkning av skogsvårdsavgift skall verkställas i den processuella ordning, varom stadgas i uppbördsförordningen. Detta uttalande torde fortfarande äga giltighet.

I den mån rättelse skett enligt taxeringsförordningens besvärsregler har detta inneburit, att andra processuella regler tillämpats än som avsetts enligt departementschefens uttalande. De skattskyldiga åsamkas emellertid härigenom inte någon ekonomisk förlust, enär samma restitutions- och räntebestämmelser gäller för ändring av såväl taxering som debitering.

I sin skrivelse den 13 december 1965 har landskamreraren i Östergötlands län bl. a. anfört, att om debitering blivit för låg, måste jämlikt 70 § uppbördsförordningen frågan hänskjutas av lokal skattemyndighet till länsstyrelsen för dess utredning och avgörande. En ändring av nämnda lagrum finner landskamreraren önskvärd, så att även debiteringsändringar kan verkställas på ett smidigare sätt än för närvarande.

Nämnden instämmer i detta uttalande. Inom nämndens kansli har sedan någon tid pågått arbete med förslag till ändringar i bland annat uppbördsförordningen till följd av förestående datareform inom folkbokförings- och uppbördsväsendet. Härvid förutsättes ändring av 70 § uppbördsförordningen så att lokal skattemyndighet, efter hörande av den skattskyldige, själv skall kunna vidtaga rättelse i de fall då debitering obehörigen inte skett eller skett med för lågt belopp eller att preliminär skatt gottskrivits med för högt belopp.

Kammarrätten anförde bl. a. följande:

Skogsvårdsavgiften, som infördes år 1903, hade under åren 1912—1947 direkt anknytning till den särskilda virkestaxeringen till skogsaccis. Enligt kungörelsen den 2 februari 1918 (nr 54) angående uppbörd av skogsvårdsavgifter m. m. skulle prövningsnämndens ändringar i virkestaxering införas i skogsvårdsavgiftslängder, varefter länsstyrelsen skulle vidtaga de rättelser beträffande påförda skogsvårdsavgiftsbelopp, som påkallades av prövningsnämndens beslut, samt med order om debitering översända berörda längder

till vederbörande debiteringsförrättare. Prövningsnämnden behandlade således på ett indirekt sätt frågan om underlaget för beräkning av skogsvårdsavgift.

Enligt den nu gällande förordningen den 28 juni 1946 (nr 324) om skogsvårdsavgift skall avgiftsunderlaget utgöra summan av det taxerade skogsmarksvärdet och det taxerade skogsvärdet. I 3 § förordningen hänvisas till uppbördsförordningen beträffande debitering och uppbörd av avgiften.

Förordningen om skogsvårdsavgift ändrades år 1953 i samband med att fastighetsskatten upphörde som självständig skatteform och inordnades under inkomstskatten. Ändringen var utan större saklig innebörd och innebar egentligen endast en uttrycklig sammankoppling av skyldigheten att skatta för garantibelopp för fastighet med skyldigheten att erlägga skogsvårdsavgift för värdet å till fastigheten hörande skogsmark och växande skog. I det tidigare skedet uträknade debiteringsförrättaren avgiften med ledning av uppgifterna i fastighetstaxeringslängden; avgiften upptogs sedan på den särskilda fastighetsdebetsedeln. Efter nyssnämnda ändring var fastighetstaxeringslängden ej längre ett tjänligt debiteringsunderlag. I stället föreskrevs att i den vanliga inkomstlängden skulle i förekommande fall antecknas, till ledning för avgiftsdebiteringen, värdet på skogsmark och växande skog. Föreskriften härom återfinns i 68 § taxeringsförordningen. I anslutning därtill infördes bestämmelsen i 27 § 1 mom. uppbördsförordningen om debitering av skogsvårdsavgift. Därvid gjordes det uttalandet av chefen för finandepartementet som åsyftas i remisshandlingarna. Genom att skogsmarks- och skogsvärdena antecknades i inkomstlängden underlättades för debiteringsförrättaren att i samband med uträkningen av övriga delposter i den slutliga skatten framräkna även skogsvårdsavgiften. Hela den slutliga skatten, med angivande av delposterna, upptas numera på en och samma debetsedel.

Genom nu angivna författningsändringar skedde uppenbarligen ingen ändring därutinnan att avgiftsberäkningen som sådan är en helt på debiteringsförrättaren ankommande uppgift. Han har därvid att hålla sig till vad i taxeringsväg beslutats om skattskyldighet för garantibelopp för fastighet och om värdet på skogsmark och växande skog. Vad i inkomstlängden antecknats om sistnämnda värde saknar självständig betydelse; anteckningens syfte är endast att underlätta debiteringsförrättarens arbete. Befinnes anteckningen vara felaktig, skall avgiften uträknas på grundval av det riktiga värdet sådant detta av taxeringsmyndigheterna i vederbörlig ordning angivits. Har uträkningen skett med ledning av en felaktig notering i inkomstlängden, skall rättelse ske när felaktigheten uppmärksammas. Förutsättningar för anförande av debiteringsbesvär föreligger i princip.

Det finns anledning understryka den bundenhet, som gäller för debiteringsförrättaren. Han äger inte materiellt pröva vem som rätteligen bort upptagas som skattskyldig för fastighetens garantibelopp och som därigenom också skall påföras skogsvårdsavgift. Han äger lika litet pröva det vid fastighetstaxering bestämda värdet på skogsmark och växande skog, vilket värde avgör avgiftens storlek. Genom debiteringsbesvär kan ej heller erhållas någon prövning i dessa hänseenden.

Läget kan alltså sammanfattas på följande sätt. Taxeringsmyndigheterna har det reella avgörandet både vad angår vem som skall påföras skogsvårdsavgift och med vilket belopp detta skall ske. Ändring av beslut härutinnan kan vinnas genom taxeringsbesvär, inte genom framställning till uppbörds-

myndigheterna eller genom debiteringsbesvär. Formellt kan däremot aldrig i taxeringsväg prövas vem som skall påföras skogsvårdsavgift eller med vilket belopp detta skall ske. Avgiftspåföringen som sådan beslutas av debiteringsförrättaren utifrån vad i taxeringsväg bestämts i nyss angivna hänseenden.

Vad ovan angivits om innebörden av gällande bestämmelser kan föranleda frågan om dessa har en lämplig utformning. Enligt kammarrättens mening saknas emellertid anledning till kritik. Reglerna syftar till en enkel ordning enligt vilken den relativt sett obetydliga skogsvårdsavgiften göres beroende av vissa skattemässiga bedömanden, som under alla förhållanden måste göras. Avgiften påföres av debiteringsförrättaren strikt efter resultatet av dessa bedömanden. För den enskilde kan möjligen synas svårbegripligt att ett i taxeringsväg framställt yrkande beträffande skattskyldighet för garantibelopp eller värdet av skogsmark och skog inte prövas i samma ordning som ett samtidigt framställt yrkande om ändring i avseende å skogsvårdsavgift. Intet torde emellertid hindra att prövningsnämnden i förekommande fall ger en vägledande upplysning. Om nämnden helt eller delvis bifaller taxeringsbesvären, skulle sålunda till beslutet kunna fogas upplysningen att det författningsenligt ankommer på vederbörande debiteringsförrättare att ompröva den påförda skogsvårdsavgiften. Avslås åter taxeringsbesvären, skulle kunna omnämnas att nämnden visserligen inte ägt pröva yrkandet angående avgiften men att denna författningsenligt är beroende av utgången i taxeringsmålet. Om till prövningsnämnden inkommer en besvärsskrift som endast avser verkställd debitering av skogsvårdsavgift, bör skriften överlämnas till den lokala skattemyndigheten för prövning.

Upplysningsvis må meddelas att kammarrätten i anslutning till behandlingen av förevarande remiss undersökt i den omfattning, som kunnat ifrågakomma, huruvida domstolen i sin dömande verksamhet av förbiseende eller av annat skäl avvikit från vad ovan angivits om förevarande bestämmelsers innebörd. I de fall som kunnat observeras har detta ej skett. Kammarrätten har sålunda i några utslag i mål, där yrkandet omfattat jämväl skogsvårdsavgift och där prövningsnämnden ingått på sakprövning, förklarat sig icke kunna i denna del pröva besvären. Stundom har detta skett med tillägget att prövningen ej kunde ske »i förevarande ordning», varmed får antagas ha avsetts antyda att kammarrätten varit behörig bedöma yrkandet om besvären gällt länsstyrelsens beslut i debiteringsärenden gällande skogsvårdsavgift. Vidare har i ett fall, där yrkandet sakligt varit helt ogrundat, domstolen skilt sig från målet med förklaringen att kammarrätten lämnat »besvären utan bifall».

Tilläggas må att den blankett för prövningsnämndsprotokoll, som centralt tillhandahålles men som inte obligatoriskt behöver användas, har fått en mindre tillfredsställande utformning. Blanketten är tryckt enligt ett formulär som synes bygga på den felaktiga uppfattningen att prövningsnämnden äger pröva ett yrkande om ändring beträffande påförd skogsvårdsavgift.

I skrivelse till länsstyrelsen anförde jag därefter följande.

Neikter, CFU och kammarrätten synes samstämmigt vara av den uppfattningen att frågor om rättelse av underlag för beräkning av skogsvårds-

avgift skall handläggas i den ordning som är stadgad för uppbördsmål och icke såsom besvär över taxering. Eftersom denna uppfattning torde, på sätt framgår av det departementschefsuttalande, vartill i protokollet hänvisats, stå i överensstämmelse med vad som avsetts från statsmakternas sida, synes önskvärt att denna uppfattning läggs till grund för myndigheternas praxis.

Såsom framgår av vad Neikter och CFU anfört är det visserligen ur den skattskyldiges rättssäkerhetssynpunkt i och för sig av mindre betydelse om frågor av förevarande slag handläggs i den ena eller den andra ordningen. Det sagda gäller emellertid endast under den förutsättningen att förfarandet är enhetligt i alla instanser. När emellertid kammarrätten på grund av annan uppfattning om ordningen för handläggning av dylika frågor än prövningsnämnd icke anser sig kunna pröva besvär över prövningsnämnds beslut om underlag för beräkning av skogsvårdsavgift, medför detta givetvis olägenheter för klaganden av sådan beskaffenhet att åtgärder för åstadkommande av enhetlighet är påkallade. Det åsyftade resultatet torde enligt min mening bäst ernås genom att ge de synpunkter, som framkommit i förevarande ärende största möjliga spridning. Då jag erfarit att förevarande fråga i ett stort antal andra län handläggs i samma ordning som tillämpats hos länsstyrelsen i Östergötlands län kommer en avskrift av denna skrivelse att tillställas samtliga länsstyrelser ävensom överståthållarämbetet för kännedom.

I likhet med Neikter och CFU finner jag frågor av förevarande slag vara av den beskaffenheten att enklast möjliga förfarande för rättelse av felaktiga anteckningar om underlag bör eftersträvas. Eftersom debiteringsförrättaren på sätt kammarrätten anfört är bunden av de taxeringar, varigenom frågorna om fastighetens taxeringsvärde och skattskyldigheten för garantibelopp avgjorts, lär rättelse av felaktigheter i underlaget för beräkning av skogsvårdsavgift normalt icke behöva föranleda någon utredning eller i övrigt ge anledning till tveksamhet. Med hänsyn härtill och till att frågan om ett enklare förfarande i ärenden av detta slag redan är föremål för CFU:s uppmärksamhet föranleder ärendet i denna del icke någon min särskilda åtgärd.

Det har slutligen av Neikter och kammarrätten påpekats att blanketten för prövningsnämndsprotokoll fått en vilseledande utformning i det att utrymme för anteckning av underlag för beräkning av skogsvårdsavgift har lämnats både i den spalt som upptager taxeringsnämnds beslut och den där prövningsnämndens beslut antecknats. Jag anser påpekandet berättigat men vill tillägga, att det icke är utan betydelse att taxeringsnämndens anteckning om underlaget finns angiven i protokollet såsom en påminnelse för prövningsnämnden om att ändring av t. ex. skattskyldighet för garantibelopp lämpligen bör föranleda ett påpekande till lokal skattemyndighet om att omdebitering av skogsvårdsavgift bör ske. (Jämför fortsättningen

av det tidigare återgivna departementschefsuttalandet i proposition 1954: 189 sid 110.) På grund av det anförda kommer jag att till blankettkommissionen överlämna en avskrift av detta beslut, för den åtgärd som kommissionen kan finna påkallad.

Efter avgörandet av förestående ärende mottog jag från förste taxeringsintendenten i Norrbottens län Ragnar Dahlqvist ett brev, däri han påpekade, att Kungl. Maj:ts den 18 december 1964 fastställda diarieplan för länsstyrelsernas landskontor förutsatte, att besvär angående skogsvårdsavgift skulle behandlas av prövningsnämnd såsom taxeringsbesvär. Enligt Dahlqvist vore det önskvärt att diarieplanen korrigerades i förevarande hänseende. Som jag delade Dahlqvists uppfattning, skrev jag den 30 november 1966 till chefen för inrikesdepartementet och framhöll, att diarieplanen icke överensstämde med vad som från statsmakternas sida förutsatts beträffande handläggningen av hithörande frågor, samt hemställde att statsrådet måtte föranstalta om den ändring av diarieplanen som påkallades av det sagda.

34. Tillvägagångssättet vid skönstaxering

Är en självdeklaration eller underlaget för densamma så bristfälligt att den skattskyldiges inkomst av viss förvärvskälla inte kan beräknas tillförlitligen, skall inkomsten enligt 21 § taxeringsförordningen uppskattas efter vad med hänsyn till föreliggande omständigheter finnes skäligt. Sådan skönstaxering föranleds ofta av att tilltron till självdeklarationen rubbats genom en s. k. kontantberäkning. Om sådan beräkning lämnas upplysningar i skriften »Handledning för arbetet i taxeringsnämnd» (fjärde upplagan s. 200). Där förklaras bl. a. att syftet med kontantberäkningen är att genom jämförelser mellan den skattskyldiges kontanta inkomster, utgifter och förmögenhetsförändringar under beskattningsåret, sådana dessa framgår av i deklarationen lämnade eller på annat sätt inhämtade uppgifter, kontrollera deklarationens tillförlitlighet. Kontrollen skall utföras så att sammanräkning sker dels av samtliga kontanta inkomster jämte eventuell minskning av bankmedel, fordringar (utom varu- och skattefordringar) och kontanter samt ökning av skulder dels ock av samtliga utgifter jämte eventuell ökning av bankmedel, fordringar och kontanter samt minskning av skulder. Härefter bedöms om den skattskyldige kan antas ha kunnat bestrida sina kontanta levnadskostnader med skillnadsbeloppet. Beträffande minusposten ökning av bankmedel skall som sådan tas upp den verkliga ökningen — vid jämförelse med förra årets deklaration — av alla under förmögenhetssammanställningen uppgivna banktillgodohavanden.

Förre köpmannen A. S. och hans hustru W. S. taxerades år 1960 i Stock-

holms stad till statlig och kommunal inkomstskatt samt till statlig förmögenhetsskatt för vissa belopp. I inkomsterna ingick enligt självdeklarationerna inkomst av kapital för mannens del med 1 835 kronor och för hustruns del med 747 kronor, allt avseende räntor på bankmedel. Övriga intäkter enligt självdeklarationerna hänförde sig till inkomst av tjänst (pension) och uppgick till sammanlagt 6 420 kronor.

Vid eftergranskning av självdeklarationerna på överståthållarämbetets skatteavdelning hösten 1961 begärde förste taxeringsinspektören Folke Ekelund besked från makarna rörande de bankräntor som gottskrivits dem ettvart av åren 1955—1959 och kapitalbehållningen på bankräkningarna vid årssluten. Med ledning av makarnas uppgifter — vilka både i fråga om räntebelopp och kapitalbehållningar avvek från vad de uppgett i sina självdeklarationer — jämte i övrigt tillgängliga siffror gjorde Ekelund bl. a. en beräkning för år 1959 som utvisade en verklig förmögenhetsökning detta år av 9 948 kronor för mannen S. och av 9 816 kronor för hustrun S. Förmögenhetsökningen utgjordes — sedan från bruttot avdragits skuldökning — dels av skillnaden mellan vad som antogs vara behållningarna vid 1959 och 1958 års slut på bankräkningarna inklusive upplupna räntor, dels av värdeökningen på premieobligationer. Mot bakgrund av att makarna inte deklarerat inkomster till större belopp än 9 002 kronor tillsammans anmodades de klargöra hur en förmögenhetsökning på sammanlagt 19 764 kronor kunnat uppkomma år 1959. Vid besök av makarna på skatteavdelningen den 29 november 1961 antecknade Ekelund att de inte kunde lämna annan förklaring än att de möjligen haft litet pengar hemma eller i bankfack.

Under åberopande av att förklaring inte stått att vinna till förmögenhetsökningarna på 9 948 kronor respektive 9 816 kronor framställde förste taxeringsinspektören M. Rietz yrkande om — såvitt här är av intresse — skönsmässig eftertaxering av envar av makarna för ej deklarerad inkomst av 10 000 kronor. I förklaring över framställningen meddelade makarna att omskrivna belopp utgjorde sparmedel och småvinster samt att inkomst av förvärvsarbete ej förekommit. Prövningsnämnden i Stockholm biföll eftertaxeringsyrkandet genom beslut den 29 juni 1962. Besvär över beslutet avslogs av kammarrätten genom utslag den 19 november 1963. Sedan talan fullföljts till regeringsrätten och fullständig utredning om makarnas banktillgodohavanden åvägabragts, undanröjde regeringsrätten genom utslag den 28 september 1966 den skönsmässiga höjningen av taxeringarna under motivering att den i målet förebragta utredningen inte gav anledning till antagande, att makarnas inkomster av tjänst eller tillfällig förvärvsverksamhet under beskattningsåret överstigit vad som uppgetts i deklarationerna.

I en skrift, som kom in hit den 26 november 1965, lämnade jur. kand. Hans Liljeson en redogörelse för handläggningen av frågan om eftertaxe-

ring av makarna S. för år 1960 t. o. m. skriftväxlingen i regeringsrätten. Han anmärkte mot att vederbörande befattningshavare konsekvent tillämpat metoden att vid förmögenhetsökningens beräkning i banktillgodohavandena vid årets slut medräkna den under året upplupna och till beskattning upptagna räntan, varigenom ett mot räntan svarande belopp oriktigt kommit att framstå som »icke deklarerad inkomst». Han påtalade också att vid förmögenhetsökningens beräkning det ökade kursvärdet på premieobligationer tagits med. Vidare pekade han på att makarnas banktillgodohavanden vid årets början upptagits till för låga belopp, varigenom förmögenhetsökningen och därmed den »icke deklarerade inkomsten» kommit att framstå som ännu mycket större. Förmögenhetsökningens storlek var enligt hans mening själva huvudfrågan i målet. Särskild noggrannhet var därför påkallad vid utredningen om denna, vid avlåtandet av framställningen om eftertaxeringen och under ärendets vidare handläggning. Han hemställde om min eventuella åtgärd i anledning av de felaktigheter som enligt hans mening blivit begångna av vederbörande befattningshavare.

Förklaringar avgavs av förste taxeringsintendenten Gillis Heimer, samt av Rietz och Ekelund. I förklaringarna framhölls att beräkningen av förmögenhetsökningen grundats på de uppgifter som makarna S. själva lämnat på begäran hösten 1961. Vid den förnyade kontroll som gjorts 1965 genom att besked inhämtats direkt från bankerna hade det emellertid visat sig att makarna uppgett för låga belopp i fråga om behållningen på sina bankräkningar hos Stockholms läns sparbank den 31 december 1958.

I anledning av förklaringarna gjorde Liljeson gällande att vad som förevarit var ägnat att allvarligt rubba tilltron till taxeringsmyndigheternas objektivitet. Han betecknade det som synnerligen otillfredsställande att taxeringsmålen kunnat passera såväl prövningsnämnden som kammarrätten utan att det upptäckts att de förhållandevis enkla uträkningar, som skulle utgöra bevisningen i målen, var grovt felaktiga. Han påpekade också att påståendet om att förmögenhetsökningen beräknats med ledning av de uppgifter som makarna själva lämnat hösten 1961 är oriktigt såvitt gäller behållningen på Stockholms läns sparbank, eftersom mannen S. tydligt angett att uppgiften avsåg förhållandet den 22 oktober 1958, medan Ekelund använt den såsom avseende läget den 31 december 1958.

Vid ärendets avgörande anförde jag följande.

Inledningsvis vill jag erinra om att jag, på grund av stadgandet i regeringsformen § 113 om att taxeringsmän ej får ställas till ansvar för taxering, inte kan närmare ingå på de av prövningsnämnden vidtagna taxeringsåtgärderna. Hinder möter däremot ej mot att jag synar den handläggning på överståthållarämbetets skatteavdelning som hänför sig till beredningen

och utförandet av talan från det allmännas sida i eftertaxeringsmålen och som utgör det egentliga föremålet för Liljesons anmärkningar.

Av det som förut antecknats om eftertaxeringsmålen framgår att makarna S. i sina självdeklarationer ej lämnat fullständiga och i allo riktiga uppgifter om sina ränteinkomster och banktillgodohavanden. De hade heller inte i samband med eftergranskningen av deklarationerna hösten 1961 gett annat än vaga och otillräckliga upplysningar som svar på framställda frågor om sin förmögenhetsställning. Förhållandena måste med hänsyn härtill anses ha varit sådana att det fanns fog att överväga eftertaxering på skönsmässig grund.

Det ankommer på de beslutande organen att avgöra om eftertaxering skall påföras en skattskyldig eller ej, och de har att självständigt pröva bevisvärdet av det utredningsmaterial som det allmännas ombud åberopar till stöd för en framställning om eftertaxering. Dessa omständigheter fritar emellertid inte det allmännas ombud från ansvar för utredningen. Det är en taxeringsintendents tjänsteplikt att sörja för att de yrkanden han framställer vilar på ett vederhäftigt och tillförlitligt material till främjande av en rättvis och likformig taxering.

Den sammanställning som mannen S. på begäran lämnade Ekelund beträffande räntor och banktillgodohavanden och som inkomststämplats den 14 oktober 1961 var visserligen undertecknad av mannen S. »Enl. bankbesked och bästa förmåga.» Redan en jämförelse med självdeklarationerna ådagalägger dock dess ofullständighet. Härtill kommer sådana brister som den av Liljeson påpekade att behållningen på bankräkningen hos Stockholms läns sparbank uppgetts per den 22 oktober 1958 i stället för per den 31 december samma år. Sammanställningen var därför uppenbarligen inte av beskaffenhet att kunna läggas till grund för en tillförlitlig beräkning av en eventuell förmögenhetsökning under år 1959. Ekelund borde därför inte okritiskt ha låtit sig nöja med de bristfälliga upplysningar han fått av makarna själva utan han borde — såsom sedermera skedde då målen nått regeringsrätten — ha inhämtat exakta uppgifter från de banker där makarna hade sina tillgodohavanden. Framför allt ålåg det emellertid Rietz att ej framställa yrkande om eftertaxering utan att han förvissat sig om att beräkningen av förmögenhetsökningen vilade på ett sakligt korrekt underlag. Om Rietz iakttagit vad som ålegat honom i nämnda hänseende, skulle eftertaxeringsmålen med all sannolikhet från början ha fått de rätta proportionerna. Genom hans försummelse fick målen en olycklig start.

Mot Rietz har även riktats den anmärkningen att beräkningen av den verkliga förmögenhetsökningen innefattade de under året upplupna räntorna och ökningen av kursvärdena på premieobligationerna. Om syftet endast varit att framräkna makarnas förmögenhetsökning under året var det givetvis inte något fel att ta med räntorna. Däremot var det uppenbart fel att låta kursvärdeökningen på obligationerna påverka resultatet. Efter-

som syftet var att lägga beräkningen till grund för en uppskattning av en från taxering undanhållen inkomst, måste tillvägagångssättet att medräkna räntorna dock anses mindre tillfredsställande. Rietz borde i stället ha låtit upprätta en fullständig s. k. kontantberäkning, vilken utvisade hur mycket makarna haft över till levnadskostnader sedan så mycket av uppgivna inkomster borträknats som Rietz antagit använda till bestridande av förmögenhetsökningen. Härefter borde i enlighet med 21 § taxeringsförordningen makarnas inkomster ha uppskattats efter vad som med hänsyn till föreliggande omständigheter funnits skäligt, allt under förutsättning att någon annan plausibel förklaring till förmögenhetsökningen inte framkommit än den att makarna haft odeklarerade inkomster.

Genom att Rietz underlät att redovisa dessa led i den bevisning, på vilken eftertaxeringsyrkandet grundades, fick makarna inte de upplysningar de behövt för att på rätt sätt kunna bemöta yrkandet och utföra sin talan. Processen fick också till följd härav ett mindre ändamålsenligt förlopp. Jag anser mig böra stryka under vikten av att det allmännas talan förs så att den enskilda motpartens rättssäkerhet inte sätts i fara. Det är av största betydelse för förverkligandet av principen att ingen får dömas ohörd att en taxeringsintendents talan utformas med sådan fullständighet och på ett sådant sätt att den blir helt begriplig för den skattskyldige. Innebörden av sådana kontrollmetoder som exempelvis kontant- och bruttovinstberäkningar måste klargöras för den ej initierade. Eljest kan han inte tillvarata sin rätt.

Försummelser ligger enligt det anförda Rietz och även Ekelund till last i flera hänseenden. Med hänsyn till omständigheterna anser jag mig kunna låta bero vid de erinringar som ligger i det sagda.

Vad slutligen angår kammarrättens befattning med skattemålen finner jag — i betraktande av det sätt varpå makarna S:s besvärstalan fördes i kammarrätten — tillräckliga skäl ej föreligga att föranstalta om närmare utredning om anledningen till att bristerna i de åsatta taxeringarna ej uppmärksammades av kammarrätten.

35. Sedan kommunalfullmäktige tillstyrkt rusdrycksutskänkning i viss lokal dels under återstoden av löpande oktrojperiod och dels under därpå följande fyraårsperiod har länsstyrelsen genom särskilda beslut — meddelade av olika tjänstemän — först givit tillstånd till utskänkning under förstnämnda period och kort därefter, utan att nytt material av betydelse tillkommit, vägrat tillstånd för följande period. Fråga om betydelsen av kravet på en enhetlighet och konsekvens i myndigheternas handlande. Tillika fråga om det finns fog för tillämpad praxis att i fall som det förevarande förvägra vederbörande restauratör besvärsrätt

I december 1964 gjorde fru Selma Lindmark i Jokkmokk, jämlikt 27 § rusdrycksförsäljningsförordningen, anmälan hos intendenten för utskänkningsärenden i Norrbottens län att hon önskade bedriva årsutskänkning av vin och starköl å Lindmarks Matsalar i Jokkmokk. Anmälan avsåg utskänkning såväl under återstoden av då löpande oktrojperiod som under oktrojperioden 1 oktober 1965—den 30 september 1969.

I samma månad gjordes enahanda anmälan av två andra personer, avseende fortsatt utskänkning av rusdrycker å två restauranger i samhället under oktrojperioden 1965/1969.

Sedan nykterhetsnämnden i kommunen förklarat sig inte ha något att erinra mot utskänkning i enlighet med de tre anmälningarna, behandlades ärendena av kommunalfullmäktige den 22 februari 1965. Såvitt angår de två restauranger, å vilka utskänkning redan bedrevs, tillstyrkte fullmäktige fortsatt utskänkning under kommande oktrojperiod. Beträffande den önskade nya utskänkningen å Lindmarks Matsalar beslöt fullmäktige först — med 18 röster mot 7 och 5 nedlagda — att tillstyrka utskänkning under återstående del av löpande oktrojperiod och sålunda fram till den 1 oktober 1965. Därefter beslöts — utan votering — att tillstyrka utskänkning under oktrojperioden 1965/1969.

Under följande mars månad yttrade sig därefter länsnykterhetsnämnden, polismyndigheten och den till Nya Systemaktiebolaget knutna rådgivande nämnden. Samtliga organ tillstyrkte fortsatt utskänkning å de båda nämnda restaurangerna.

Beträffande frågan om utskänkning å Lindmarks Matsalar ansåg länsnykterhetsnämnden att det inte förelåg något som helst behov därav, varför nämnden avstyrkte utskänkning i dessa lokaler. Polismyndigheten fann för sin del hinder inte möta ur ordningssynpunkt och tillstyrkte utskänkning. Rådgivande nämnden slutligen förklarade sig avstyrka utskänkningstillstånd.

Den 29 april 1965 överlämnade Nya Systemaktiebolaget genom distriktschefen i länet ärendena till länsstyrelsen i Norrbottens län med anhållan om utskänkningstillstånd. I fråga om utskänkningen å Lindmarks Matsa-

lar framhöll dock distriktschefen i egenskap av intendent för utskänkningsärenden att han intog samma avstyrkande ståndpunkt som den rådgivande nämnden.

Under tiden för ovannämnda remissbehandling hade en ledamot av kommunalfullmäktige hos länsstyrelsen anfört besvär över fullmäktiges beslut den 22 februari 1965 att tillstyrka utskänkning å Lindmarks Matsalar. Sedan kommunalnämnden för sin del föreslagit fullmäktige att tillstyrka besvären, beslöt fullmäktige den 26 april 1965 — med 18 röster mot 11 och 1 nedlagd — att avstyrka besvären. Den 1 juni 1965 prövades dessa kommunalbesvär av länsstyrelsen, som fann att de klandrade besluten inte visats vara olagliga, varför besvären lämnades utan bifall.

Efter det beslutet härom vunnit laga kraft, upptog länsstyrelsen den 10 augusti 1965 frågan om tillstånd till utskänkning å Lindmarks Matsalar i vad den avsåg återstående del av då löpande oktrojperiod. Länsstyrelsen beslöt därvid meddela sökandebolaget tillstånd att bedriva årsutskänkning av vin och starköl i berörda lokaler under nyssnämnda tid eller sålunda t. o. m. den 30 september 1965. Beslutet fattades av landssekreteraren L. Hultman med förste länsnotarien R. Wahlberg som föredragande.

Den 13 september 1965 meddelade länsstyrelsen bolaget tillstånd till årsutskänkning av rusdrycker å de två andra restaurangerna under oktrojperioden 1965/69.

Ansökningen om tillstånd att under samma oktrojperiod bedriva utskänkning å Lindmarks Matsalar överlämnades följande dag till kommunalnämnden för skyndsamt yttrande. Nämnden beslöt — med 8 röster mot 2 — avstyrka bifall till ansökningen. Därvid framhölls bl. a. att tillkomsten av ytterligare ett utskänkningsställe inte kunde betraktas som nykterhetsbefrämjande och att befintliga två restauranger med fullständiga rättigheter väl täckte behovet.

I beslut den 4 oktober 1965 fann länsstyrelsen, med hänsyn till vad som framkommit i den i ärendet verkställda utredningen, ej skäl bifalla framställningen. Beslutet fattades av landshövdingen M. Näslund med länsassessorn I. Hinnfors som föredragande. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog jämväl t. f. landssekreteraren C. G. Wennberg.

Över beslutet anförde fru Lindmark besvär hos Kungl. Maj:t. Klaganden erinrade bl. a. att länsstyrelsen den 10 augusti 1965 meddelat utskänkningstillstånd för tiden fram till den 1 oktober samma år. Detta beslut hade hos klaganden skapat säkra förväntningar att få bedriva utskänkning i berörda lokaler. Hon hade också vidtagit ekonomiska förberedelser härför. Frågan om överlåtelse å henne av nämnda tillstånd hade emellertid enligt klaganden avsiktligt förhalats genom åtgärder från systembolagets sida. Någon överlåtelse av tillståndet hade, trots klagandens påminnelser därom, inte kommit till stånd under den tid tillståndet gällde. Avslagsbeslutet den 4 oktober 1965 innebar att ett redan beviljat och ut-

annonserat tillstånd inhiberats. Därigenom hade de av henne vidtagna förberedelserna blivit förgäves och hennes rörelse misskrediterats.

Sedan bl. a. kontrollstyrelsen avgivit utlåtande över klagandens besvär, fann Kungl. Maj:t den 14 juli 1966 att klaganden inte ägt anföra besvär över ifrågavarande beslut, varför besvären ej kunde upptagas till prövning.

I sitt ovannämnda utlåtande — av vilket ett exemplar den 26 november 1965 hit överlämnades för kännedom — framhöll kontrollstyrelsen att besvärsrätt endast tillkom sökanden, d. v. s. bolaget, och att klaganden sålunda saknade sådan rätt. I sakfrågan ansåg sig dock kontrollstyrelsen, efter en redogörelse för utskänkningsfrågans handläggning, vilja anföra följande:

Länsstyrelsen har sålunda först meddelat tillstånd till årsutskänkning av vin och starköl för återstoden av oktrojperioden 1961—1965 (den 10.8. 1965) och kort därefter — utan att några nya fakta i ärendet enligt remisshandlingarna framkommit — avslagit framställningen om motsvarande tillstånd för den nya oktrojperioden (den 4.10.1965). En sådan handläggning framstår såsom märklig icke minst med hänsyn till att enligt 26 § andra stycket rusdrycksförsäljningsförordningen skäl skall kunna förebringas för att tillstånd må meddelas för del av oktrojperiod, vilket motiverats bl. a. med önskvärdheten av gemensam handläggning av samtliga utskänkningsärenden för viss ort. Det måste också för den enskilde restauratören vara otillfredsställande att, särskilt då samtidig och likartad remissbehandling skett av de anmälda önskemålen, först få utskänkningsrätt meddelad för restaurangen och kort tid därefter förvägras sådan rätt. Även om — som här varit fallet — överlåtelse av utskänkningstillståndet för återstoden av oktrojperioden ej hunnit ske, kan det antas att restauratören vidtar förberedelser för framtida utskänkningsverksamhet i och med att tillstånd under föreliggande premisser en gång meddelats.

Sedan jag i anledning av kontrollstyrelsens utlåtande infordrat yttrande från de befattningshavare inom länsstyrelsen, som deltagit i handläggningen av ifrågavarande ärenden, anförde Hultman och Wahlberg beträffande beslutet den 10 augusti 1965 följande:

Enligt 26 § rusdrycksförsäljningsförordningen skall tillstånd till årsutskänkning avse en för sådana tillstånd gemensam tidsperiod om fyra år (oktrojperiod), räknat från och med den 1 oktober. Om skäl därtill äro, må tillstånd meddelas även för del av oktrojperiod.

Den 10 augusti 1965 hade såväl klagandens anmälan om önskemål om utskänkningsrätt för återstoden av då löpande oktrojperiod som för oktrojperioden 1965—1969 varit föremål för remissbehandling och därvid tillstyrkts av både nykterhetsnämnd och kommunens beslutande organ, varjämte polismyndigheten förklarat sig icke ha något att erinra mot utskänkningstillstånd. Länsnykterhetsnämnden och rådgivande nämnden avstyrkte under motivering att behov av det sökta tillståndet icke förelåge. Vid bedömandet av sistnämnda fråga har vi beaktat att tätorten Jokkmokk på grund av sitt geografiska läge utgör ett naturligt etappmål för turister, som söker sig upp längs efter Luleälvens dalgång. Särskilt under somma-

ren besöker ett stort antal turister Jokkmokk. Då det ekonomiska värdet av utskänkningsrätten får anses vara störst under sommarturistsäsongen. har denna omständighet av oss ansetts utgöra skäl för att meddela tillstånd under återstoden av då löpande oktrojperiod.

Rörande sina överväganden vid meddelandet av beslutet den 4 oktober 1965 anförde Näslund, Wennberg och Hinnfors följande:

Som skäl för avslagsbeslutet angavs de omständigheter, som framkommit vid den i ärendet verkställda utredningen. Särskild vikt tillmättes dock den omständigheten att länsnykterhetsnämnden hade avstyrkt framställningen samt att det vid uppvaktning i ärendet, efter länsstyrelsens beslut den 10 augusti 1965, från företrädare för kommunen blivit upplyst, att matserveringen i stor utsträckning besökes av skolungdom. Vid nämnda uppvaktning upplystes ävenledes att kommunalnämnden i kommunen icke hade yttrat sig över framställningarna före kommunalfullmäktiges beslut rörande desamma. Detta förhållande föranledde länsstyrelsen att begära kommunalnämndens yttrande i ärendet. Den 21 september 1965 beslöt nämnden avstyrka bifall till den då föreliggande framställningen.

Den omständigheten att kommunens nykterhetsnämnd och vederbörande polismyndighet hade tillstyrkt framställningen liksom förhållandet att länsstyrelsen kort tid dessförinnan lämnat tillstånd för återstoden av oktrojperioden talade för bifall. Länsstyrelsen hade härvid att utgå ifrån att ett avslagsbeslut under föreliggande omständigheter kunde innebära kostnader och olägenheter för restauratören, som denne ej hade möjligheter att få kompenserade. Från vederbörande distriktschef upplystes dock, att överlåtelse av det förut meddelade tillståndet ej skett.

Vid sitt slutliga ställningstagande fann länsstyrelsen, att nykterhetspolitiska skäl — särskilt då risken för tidiga alkoholvanor hos ungdomen — talade mot bifall. Med hänsyn härtill och då det förut meddelade tillståndet ej blivit överlåtet på restauratören fann länsstyrelsen sig föranlåten att — om än med tvekan — meddela avslagsbeslut.

Med hänsyn till de omständigheter för vilka länsstyrelsen nu redogjort får länsstyrelsen hemställa, att ärendet icke måtte bli föremål för ytterligare åtgärd från JO:s sida.

Vid ärendets prövning anförde jag i skrivelse till länsstyrelsen följande.

I. *Frågan om länsstyrelsens handläggning av tillståndsärendena m. m.*

Beträffande bedömningen av tillståndsfrågor av förevarande slag vill jag till en början framhålla, att det ligger i sakens natur att en sådan fråga — betraktad utifrån allmänna behovs- och lämplighetssynpunkter — ofta kan vara föremål för delade meningar. Det torde i själva verket vara sällan som man på ett mera otvetydigt sätt kan fastslå, att behov verkligen föreligger att inom en viss ort t. ex. utöka antalet befintliga utskänkningsställen eller att olägenheter ur mer eller mindre speciella nykterhetspolitiska synpunkter skulle följa av sådan åtgärd. I allmänhet måste det här bli fråga om tämligen subjektiva värderingar, väsentligen beroende på den skiftande allmänna inställningen till nykterhetsfrågan.

Sedan gammalt har ju kommunerna ansetts böra äga medbestämmanderätt i frågor rörande utskänkning av alkoholhaltiga drycker. Reglerna härom torde vila på tanken att det är ett viktigt intresse för kommunrepresentationen att i den betydelsefulla sociala fråga, som alkohomissbruket utgjort och fortfarande utgör, kunna tillvarata och värna kommunmedlemmarnas intressen. Såvitt angår sådan utskänkning, varom nu är fråga, har sålunda kommunens fullmäktige tillerkänts absolut vetorätt. Om fullmäktige — kanske med ytterst knapp marginal — motsätter sig viss utskänkning, förfaller alltså frågan. Varken länsstyrelsen eller Kungl. Maj:t kan i sådant fall — alldeles oavsett tyngden av de skäl som i allmänhetens intresse talar för att utskänkning kommer till stånd — ändra detta ställningstagande.

Däremot föreligger i och för sig intet hinder för de statliga myndigheterna att — om fullmäktige tillstyrkt utskänkning — likväl besluta om avslag. Sådant beslut förutsätter emellertid att det ur de allmänna synpunkter, som uppbär lagstiftningen om rusdrycksförsäljning, verkligen kan åberopas objektivt godtagbara skäl för en dylik restriktiv ståndpunkt. Begränsas problemställningen till en mera generell bedömning av behovet och lämpligheten ur nykterhetspolitisk synpunkt att tillskapa en ny utskänkningsrättighet, synes vid tillståndsmyndighetens prövning stor hänsyn böra tas till den bedömning, som skett inom det kommunala representativa organet. De vanskliga avvägningsfrågor som uppkommer, då det gäller att ta ställning till om en ny utskänkning inom viss ort bör tillåtas eller ej, torde nämligen som regel kunna på ett riktigare sätt bedömas av de lokala kommunala instanserna än utifrån regionala och centrala organs synvinkel. Enligt min mening bör därför mycket vägande sakliga skäl föreligga för att en tillståndsmyndighet skall kunna på allmänna nykterhetspolitiska grunder avslå ansökan om en utskänkning, som kommunens egen representation funnit böra komma till stånd. Denna synpunkt synes också ligga helt i linje med tankegångarna bakom 1954 års reform av lagstiftningen på området, en reform som knappast syftade till ökad restriktivitet vid tillståndsgivningen men däremot — bland annat — till större effektivitet i fråga om kontrollen över utskänkningarnas bedrivande.

a) *Beslutet den 10 augusti 1965*

Mot bakgrund av ovan anförda allmänna synpunkter på tillståndsprövningen finner jag för min del att länsstyrelsen — såvitt angår beslutet den 10 augusti 1965 att meddela tillstånd till utskänkning under återstående delen av då löpande oktrojperiod — haft goda skäl för sitt ställningstagande. Visserligen kunde — på sätt remissyttrandena också utvisade — olika meningar helt naturligt hävdas rörande behovet och lämpligheten av att inrätta ytterligare ett utskänkningsställe inom orten. Det är emellertid att märka, att den restriktiva uppfattningen härutinnan företräddes av de regionala organen, under det att samtliga lokala remissmyndigheter — låt

vara att en minoritet inom fullmäktige ställt sig avvisande — ansett att utskänkningen borde få komma till stånd. Vid detta förhållande och då i övrigt särskilda omständigheter, som talade för den restriktiva ståndpunkten, inte åberopats eller eljest synes ha förelegat, måste enligt min mening det av landssekreteraren fattade beslutet att bifalla ansökningen anses stå i god överensstämmelse med utskänkningslagstiftningen och bakomliggande tankegångar.

b) *Ärendets utdragna handläggning*

Beträffande handläggningen hos länsstyrelsen av det nu avhandlade ärendet rörande utskänkningstillstånd fram till den 1 oktober 1965 vill jag emellertid erinra, att avgörandet synes ha dragit alltför långt ut på tiden. Efter det restauratören i december 1964 anmält sin sökan att redan under löpande oktrojperiod påbörja utskänkningen, överlämnades sålunda ärendet i färdigutrett skick till länsstyrelsen i slutet av april 1965. Beslut fattades emellertid först den 10 augusti samma år. Vid denna tidpunkt återstod alltså endast omkring 1 1/2 månad av oktrojperioden. Då därtill kommer att viss procedur erfordrats i fråga om tillståndets överlåtelse på restauratören, innebar dröjsmålet med beslutsfattandet att det meddelade tillståndet inte kunde få annat än ett mycket begränsat praktiskt värde. Som utvecklingen nu blev, kom beslutet i detta ärende — som legat färdigutrett hos länsstyrelsen i mer än tre månader — överhuvudtaget inte att bli av någon praktisk betydelse.

Nu berörda dröjsmål med beslutsfattandet synes ha ägt samband med handläggningen av det förut omnämnda besvärsmålet rörande kommunalfullmäktiges beslut att tillstyrka utskänkningen, ett mål vari lagakraftägande utslag inte förelåg förrän långt fram på sommaren. Med anledning härav vill jag framhålla, att laga hinder i och för sig inte föreligger att meddela beslut i utskänkningsärende — vari fullmäktige yttrat sig — oavsett att beslutet om sådant yttrande ännu inte vunnit laga kraft. I föreliggande fall synes ej heller eljest ha funnits någon anledning att avvakta laga kraft, så mycket mindre som från länsstyrelsens sida framhållits att utskänkningsrättigheten hade sitt största värde under sommarturistsäsongen. Enligt min mening hade därför utskänkningsärendet bort upptagas till avgörande långt tidigare än vad nu skedde, i varje fall snarast efter det länsstyrelsen den 1 juni 1965 prövade kommunalbesvären och fann dem ogrundade.

Även om jag saknar anledning antaga att vad härutinnan förekommit kan läggas någon viss befattningshavare till last som tjänstefel, vill jag understryka angelägenheten av att, i fall som det förevarande, avgörandet av utskänkningsärenden inte obehörigen fördröjs av den anledningen att kommunalbesvär anförts och att prövning därav ännu inte skett eller beslut i saken vunnit laga kraft.

c) *Systembolagets förfarande*

I detta sammanhang må erinras att restauratören riktat kritik jämväl mot systembolagets förfarande i fråga om överlåtelse av det meddelade utskänkningstillståndet, ett förfarande som skulle ha inneburit att man från bolagets sida på ett anmärkningsvärt sätt förhalat överlåtelsefrågan i syfte att tillståndet inte skulle kunna utnyttjas. Då bolagets företrädare och personal inte är underkastade ämbetsansvar, är jag emellertid förhindrad att upptaga denna fråga till utredning.

d) *Beslutet den 4 oktober 1965*

Jag övergår härefter till länsstyrelsens beslut den 4 oktober 1965 att avslå ansökningen om utskänkningstillstånd under oktrojperioden den 1 oktober 1965—den 30 september 1969.

Som förut framhållits fattades detta beslut av länsstyrelsen i ny sammansättning, nämligen av landshövdingen under medverkan av två andra tjänstemän än de som tidigare prövat utskänkningsfrågan. Av det yttrande som avgivits rörande skälen till detta senare ställningstagande synes framgå, att man ansett vissa nya omständigheter av betydelse ha tillkommit efter den prövning, som ett par månader tidigare ägt rum. Sålunda har framhållits dels att kommunalnämnden — efter särskild remiss — avgivit ett avstyrkande yttrande, dels att upplysning erhållits om att den ifrågavarande matserveringen i stor utsträckning besöktes av skolungdom och dels att överlåtelse på restauratören av det förut givna tillståndet inte ägt rum.

Vad först angår kommunalnämndens yttrande får jag framhålla, att det synes som om de i avslagsbeslutet deltagande fäst större avseende vid detta yttrande än vid den uppfattning som kommit till uttryck inom fullmäktige, som i två olika sammanhang diskuterat saken. Med anledning härav får jag erinra att lagstiftningen i äldre tid tillagt kommunalnämnden viss självständig medbestämmanderätt i utskänkningsfrågor. Detta förhållande ansågs emellertid oegentligt, eftersom ju nämnden endast var en delegation av det representativa organet. Befogenheten för nämnden borttogs därför, vilket skedde redan år 1877. Enligt gällande lagstiftning är det fullmäktiges ställningstagande som är av betydelse, inte den uppfattning som till äventyrs kommit att dominera inom dess beredningsorgan. I den mån man inom länsstyrelsen ansett att kommunalnämndens bedömning borde tillmätas stor och självständig betydelse — remissen till nämnden tyder härpå — har detta alltså inneburit återgång till ett betraktelsesätt som för länge sedan övergivits av lagstiftningen.

Ej heller övriga åberopade omständigheter synes mig ha varit av beskaffenhet att kunna förändra bedömningssituationen. Att skolungdom i stor utsträckning brukade besöka matstället, har knappast kunnat vara obekant

för ortsmyndigheterna, vilka likväl samtliga tillstyrkt ansökningen. Det är för övrigt att märka att utskänkning ej må äga rum till den som kan antagas ej ha fyllt 18 år. Och frågan om överlåtelsen av det förut beviljade tillståndet har i och för sig varit ovidkommande för tillståndsprövningen. Den omständigheten att överlåtelse inte kommit till stånd har för övrigt tydligen inte kunnat läggas restauratören till last. I den mån hänsyn till denne ansetts böra tagas vid tillståndsprövningen, har nämnda förhållande därför omöjligen kunnat utgöra särskild grund för en negativ bedömning.

I enlighet med vad nu anförts har jag — i likhet med kontrollstyrelsen — inte kunnat finna att någon omständighet, som talade emot bifall till ansökningen, förelåg utöver vad som redan var fallet vid länsstyrelsens ställningstagande i det tidigare ärendet.

Rörande frågan om behovet och lämpligheten av att inrätta ytterligare ett utskänkningsställe i orten har, som förut framhållits, skäl kunnat åberopas för såväl den ena som den andra ståndpunkten. I ett fall som det förevarande är det uppenbarligen inte möjligt göra gällande att den restriktiva bedömning, som kom till uttryck i beslutet den 4 oktober 1965, skulle kunna betecknas såsom i och för sig felaktig eller eljest objektivt ogrundad.

Det är emellertid en viktig förvaltningsrättslig princip att myndigheterna vid sin tillämpning av olika författningar — med deras ofta breda bedömningsmarginaler — handlar enhetligt och konsekvent och att sålunda den enskilde alltid kan inom en viss ram förutse hur myndigheterna kommer att besluta. Han måste ha möjlighet att i ekonomiska och andra avseenden planera härefter. Detta krav på enhetlighet och följdriktighet i fråga om författningarnas tillämpning utgör i själva verket en grundförutsättning för att förvaltningen skall kunna fylla sin funktion att befrämja en ordnad och sund samhällsutveckling. I den mån lagstiftningen och ärendenas beskaffenhet i och för sig lämnar utrymme för olika ställningstaganden, måste myndigheterna därför handla efter enhetliga och konsekventa linjer. Att utan tungt vägande skäl ändra redan antagen praxis eller att i enskilda fall — på grundval av i huvudsak enahanda material — från tid till annan intaga skiftande ståndpunkter är uppenbarligen inte förenligt med detta fundamentala krav.

I förevarande fall hade, på sätt förut framhållits, några nya relevanta omständigheter inte framkommit efter det länsstyrelsen den 10 augusti 1965 funnit utskänkningstillstånd böra beviljas för återstående del av oktrojperioden. Detta ställningstagande hade också, låt vara att överlåtelse av tillståndet inte kommit till stånd, otvivelaktigt givit vederbörande restauratör fog för sin förväntan att tillstånd — i konsekvens med det redan meddelade beslutet — skulle ges jämväl för följande oktrojperiod. Sådant tillstånd hade därför enligt min mening bort meddelas. Länsstyrelsen hade haft så mycket större anledning att intaga denna ståndpunkt som besvär över

tillståndsbeslut kan anföras av en vidsträckt krets myndigheter och enskilda, under det att — som senare skall närmare beröras — besvärsrätten i fråga om avslagsbeslut principiellt är ytterligt begränsad och i förevarande fall vara praktiskt illusorisk.

Det är emellertid tydligt att landshövdingen och övriga i beslutet deltagande tjänstemän vid sitt ställningstagande låtit sig uteslutande ledas av vad de ansett vara ur nykterhetspolitiska synpunkter tjänligast. Med hänsyn härtill och till omständigheterna i övrigt kan berörda beslut — ehuru jag av anförda skäl anser att beslutet innefattat åsidosättande av en viktig förvaltningsrättslig grundsats — inte läggas dem till last som tjänstefel.

Vad i saken förekommit ger mig emellertid anledning understryka vad jag förut anfört rörande angelägenheten av att myndigheternas handlande präglas av enhetlighet och konsekvens. Det är visserligen av vikt att tjänstemännen självständigt — efter lag och sakens beskaffenhet — prövar förekommande ärenden. För samhällsutvecklingen är emellertid av största betydelse att denna självständighet — och det breda utrymme för olika meningar som ofta föreligger i förvaltningsärenden — inte utan vägande objektiva skäl leder till för allmänheten oberäkneliga växlingar i myndighetens ställningstaganden. Att så inte i större utsträckning sker, synes mig utgöra en väsentlig rättssäkerhetsfråga som kräver oavlåtlig uppmärksamhet.

II. *Frågan om utvidgning av besvärsrätten vid avslagsbeslut i utskänkningsärenden*

Vad som förekommit i ärendet aktualiserar även ett annat spörsmål av principiell betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt. Jag avser härmed den nyss antydda frågan om möjligheten att genom besvär få ett beslut av förevarande slag omprövat i högre instans.

Liksom fallet är i fråga om flertalet förvaltningsförfattningar saknar rusdrycksförsäljningsförordningen närmare bestämmelser om vem som är besvärsberättigad. Enligt vad besvärssakkunniga uttalat i sitt betänkande rörande förvaltningsförfarandet (s. 516) gäller sedvanerättsligt att besvärsrätt tillkommer inte blott den, vars privaträttsliga eller medborgerliga rättigheter saken rör, utan också den som har intresse i saken av annan natur, därvid dock regelmässigt krävs att intresset skall vara väsentligt och erkänt eller eljest beaktat av den lagstiftning eller sedvanerätt, om vars tillämpning är fråga. De sakkunniga framhåller att en tämligen fast praxis efter hand utbildats på område efter område, även om dock betydande gränsdragningsproblem kan uppkomma i praktiken. Av den redogörelse för praxis, som de sakkunniga lämnat, synes också framgå att meningarna rörande besvärsrättens räckvidd i åtskilliga fall gått starkt isär.

Såvitt angår beslut enligt rusdrycksförsäljningsförordningen synes i praxis en vidsträckt besvärsrätt gälla i fråga om beslut, som innebär bi-

fall till gjord ansökan. Sålunda har ansetts att besvärsrätt i dessa fall bör tillkomma inte endast de i saken hörda myndigheterna utan även bl. a. konkurrenter till den medgivna rörelsen och för övrigt varje kommunmedlem. När det däremot gäller avslagsbeslut, anses endast sökanden äga besvärsrätt. Någon annan än denne anses med andra ord inte ha något legitimt intresse i saken. I enlighet med denna praxis har också de av restauratören i det nu aktuella ärendet anförda besvären inte upptagits till prövning.

Betraktelsesättet att endast sökanden bör äga överklaga avslagsbeslut kan helt visst i många sammanhang ha fog för sig. När det gäller utskänkningsärenden av nu aktuell beskaffenhet är emellertid att märka, att tillståndssökanden — till skillnad från vad som eljest är fallet i liknande sammanhang — inte utgörs av den som skall utnyttja tillståndet. I stället kan som sökande endast framträda det för detaljhandeln särskilt bildade systemaktiebolaget eller — om bolaget efter gjord anmälan vägrar att ansöka om tillstånd — kommunens fullmäktige. Det är alltså endast dessa båda organ som kan anhängiggöra ärendet i första instans. Denna speciella konstruktion synes kräva särskild uppmärksamhet vid bedömningen av frågan om besvärsrättens omfattning i avslagssituationer.

Uppfattningen att i sådana fall endast sökanden bör äga besvärsrätt torde principiellt vila på tanken att ett avslagsbeslut närmast drabbar den som själv framträder med begäran om tillstånd och att det ur rättsskyddssynpunkt måste vara tillfyllest att denne — vars intressen sålunda i första hand skulle lida förfång — får avgöra om beslutet bör överklagas eller ej. Denna antagna intressekollision kan naturligtvis förekomma även i utskänkningsärenden, där bolaget framträder som sökande. Så behöver dock ingalunda alltid vara förhållandet. I ett tveksamt fall, där remissmyndigheterna företrätt skiftande meningar, kan sålunda bolagets företrädare för sin del ställa sig helt indifferent till saken, ehuru han — för att få prövning till stånd — uppträder som tillståndssökande hos länsstyrelsen. Som framgår av det nu aktuella tillståndsärendet kan sådan ansökan också göras, även om man från bolagets sida i själva verket intar en direkt avstyrkande attityd. I sådana fall föreligger uppenbarligen inte någon kollision mellan ett avslagsbeslut och bolagets intressen.

Begränsas nu besvärsrätten i angivna fall till sökanden, d. v. s. till bolaget, är det tydligt att dylika utskänkningsärenden de facto slutgiltigt avgörs redan genom avslagsbeslutet i första instans. Man kan ju inte gärna räkna med att bolaget skall anföra besvär över ett beslut, som överensstämmer med dess egen uppfattning. Genom denna begränsning av besvärsrätten eluderas med andra ord i praktiken det rättsskydd som besvärsinstitutet är avsett att skänka. Förhållandet framstår som så mycket mera otillfredsställande som de ärenden, varom här är fråga, i regel torde vara av starkt kontroversiell natur och behovet av att kunna få beslutet materiellt omprövat följaktligen särskilt framträdande.

Det synes ligga nära till hands att låta besvärsrätt i angivna fall tillkomma jämväl fullmäktige, som ju har att tillgodose kommunmedlemmarnas intressen i dessa ärenden och som av lagstiftningen tillagts både obligatorisk yttranderätt och egen initiativrätt i första instans. Emellertid torde kunna diskuteras om det verkligen alltid är lämpligt — och med avseende å besvärsinstitutets syfte ändamålsenligt — att fullmäktige agerar som part i besvärsprocesser av detta slag och i sådan egenskap sålunda har att ingå i närmare argumentation till förmån t. ex. för bibehållande av viss omdiskuterad utskänkningsrörelse. Med hänsyn bl. a. härtill synes kunna ifrågasättas om man inte bör gå ett steg längre och utsträcka besvärsrätten jämväl till den eller de restauratörer, som i händelse av bifall till ansökningen kan ifrågakomma för överlåtelse av tillståndet. Det är visserligen riktigt att frågan om restauratörens rätt att bedriva utskänkning inte är föremål för prövning i tillståndsärendet; saken gäller ju principiellt endast bolagets rätt att få ett tillstånd, som senare skall överlåtas. Som regel är emellertid det sökta tillståndet redan i förväg individualiserat till viss restauratör, varför ärendet i realiteten gäller jämväl dennes privaträttsliga intresse. För min del har jag överhuvudtaget svårt att finna något sakligt skäl som kan tala för att resturatörerna i dessa fall bör uteslutas från besvärsrätt, när — enligt vad som synes vara Kungl. Maj:ts praxis — sådan rätt i fråga om tillståndsbeslut av skilda slag plägar tilläggas affärskonkurrenter, som helt saknar av lagstiftningen erkänt intresse i tillståndsärendet.

Med anledning härav har jag övervägt att göra framställning om särskild lagstiftningsåtgärd i syfte att åstadkomma vidgad besvärsrätt i ärenden av ovan angivet slag. Frågan synes emellertid lämpligen böra upptagas i ett större lagstiftningssammanhang. Bortsett från att själva principfrågan om besvärsrättens omfattning är föremål för övervägande i samband med prövningen av besvärssakkunnigas förslag, har särskilda sakkunniga föregående år tillkallats för allmän översyn av alkohol- och nykterhetspolitiken. I denna uppgift torde ingå att ägna uppmärksamhet jämväl åt nu ifrågavarande speciallagstiftning, som — om nuvarande konstruktion ifråga om tillståndsgivningen kommer att bibehållas — synes böra kompletteras med särskilda föreskrifter rörande besvärsrätten. I och för sig föreligger givetvis också möjlighet för Kungl. Maj:t att — i avbidan på frågans reglering i lagstiftningen — överväga uppmjukning av hittills rådande praxis i förevarande hänseende. Jag har på grund härav ansett mig böra tills vidare avstå från att göra särskild framställning om författningsändring.

Såvitt angår nu avhandlade besvärsrättsfråga föranleder ärendet därför inte annan åtgärd från min sida än att avskrift av förevarande skrivelse kommer att överlämnas till chefen för finansdepartementet och till 1965 års alkoholpolitiska utredning för kännedom.

Ärendet var härmed av mig slutbehandlat.

36. Skolstyrelse har meddelat förbud för eleverna att utan tillstånd lämna skolans område under håltimmar, lunchrast och andra raster. Fråga om lämpligheten av dylikt förbud. Tillika fråga om elevråd varit utsatt för påverkan att utträda ur samorganisation

Gävle Elevråds Samorganisation (Geso) — en sammanslutning som enligt uppgift består av femton elevråd vid skilda skolformer inom Gävle och i dess närhet — påtalade i en den 24 mars 1966 hit inkommen skrift *dels* att för Valbo centralskola utanför Gävle gällde en ordningsföreskrift som innehöll förbud för elev att utan särskilt tillstånd lämna skolans område under lunchraster och håltimmar, *dels* att elevrådet vid skolan varit utsatt för påverkan eller försök till påverkan från skolans sida att utträda ur Geso. I klagoskriften anhölls om utredning huruvida berörda förhållanden var författningsenliga.

Med anledning av klagomålen har skolstyrelsen inkommit med upplysningar, varefter Geso avgivit påminnelser.

Förbudet att under lunchraster och håltimmar lämna skolans område

Skolstyrelsen antog den 23 oktober 1965 ordningsregler för kommunens grundskola, vilka skulle gälla vid alla skolor inom kommunen. I punkt 6 av dessa ordningsregler stadgas följande:

Under raster får Du ej utan särskilt tillstånd lämna skolans område. — Förbudet gäller även lunchraster och håltimmar.

I sin klagoskrift har Geso anhållit om utredning huruvida skolan äger rätt att utfärda ordningsregler rörande elevers vistelse under lunchraster och håltimmar, vilka syntes vara att betrakta som elevernas fritid.

Rörande denna fråga har från skolstyrelsens sida anförts följande:

De av skolstyrelsen fastställda ordningsreglerna är generellt gällande vid kommunens samtliga skolanläggningar och avser elever i årskurserna 1—6 vid bygdeskolorna och 1—9 vid Valbo centralskola. Elevernas ålder är 7—15 år. Samtliga är alltså minderåriga.

Centralskolan mottager i klasserna 7—9 barn från hela Valbo och från Hedesunda kommun, som saknar eget högstadium i grundskolan. C:a ⅔ av de 550 högstadieeleverna, som undervisas vid centralskolan, färdas dit pr buss och har en färdsträcka på mellan 7 och 35 km. Endast ett mindre antal bor i skolans närhet.

Skolstyrelsen är jämlikt gällande skolförfattningar ansvarig för att sådan ordning och disciplin råder vid skolan och bland eleverna, att undervisningen kan bedrivas effektivt och utan yttre och inre störningar.

Skolstyrelsen har också den skyldigheten och det ansvaret mot målsmännen, att då dessa sänder sina barn till en avlägset belägen skola, de ska känna trygghet och veta, att barnen under skoldagen är omhändertagna och står under skolans tillsyn.

Skolledningen i Valbo har antagit de ordningsnormer för eleverna, som

är nödvändiga, om ovanstående krav ska kunna tillgodoses, och därvid måste även punkt 6 i ordningsreglerna finnas. Tidigare erfarenheter från skolledningens sida har otvetydigt utvisat detta.

Som i det föregående härovan framhållits, har ordningsreglerna generell giltighet för alla elever vid grundskolan, som är en barnskola. Men då det gäller de äldsta eleverna, dvs. barnen i årskurserna 7—9, har *varje målsman* dock beretts tillfälle avgöra, om han anser, att hans barn ska lämna skolan vid kortare ledighet under skoldagen. I intet fall har ett sådant önskemål åsidosatts av skolledningen, som då kunnat överlåta sitt ansvar på vederbörande målsman för tid, eleven vistas utanför skolanläggningen. Övriga målsmän har genom att inte begära ovan nämnt tillstånd enligt skolledningens uppfattning föredragit, att deras barn vistas inom skolområdet under pågående skoldag.

Här gäller det minderåriga, och då är det trots allt målsmännen, som ytterst har att säga ifrån, vad de anser vara lämpligast och bäst för sina barn i hithörande hänseende.

Då skola och målsmän, som gemensamt har ansvaret för barnens uppträdande och fostran, är överens, torde knappast en utomstående elevorganisation ha befogenhet kräva någon ändring.

Om majoriteten av centralskolans elever velat ha en sådan, hade det f. ö. legat närmast till hands att de själva i samråd med sina målsmän vänt sig till den egna skolledningen.

Slutligen kan tilläggas, att eleverna vid Valbo centralskola till sin disposition under raster och övrig ledig tid har Valbo kommuns fritidsområde. Detta gränsar till skolan och har en yta på 40 000 kvm. Under tiden maj—september har eleverna där bl. a. tillgång till en utomhusbassäng, 50×15 m, med tempererat vatten. De har en idrottsplan med löparbanor m. m. Under den övriga tiden på året finns för dem inomhusbad, bordtennis, idrottshall, skridsko- och ishockeybanor. Dessutom disponerar de elevrum och bibliotek, och till *frivillig* hobbyverksamhet, såsom maskinskrivning och fotografering m. m., har skolan anställt kursledare.

Skolstyrelsen har vidare upplyst att ordningsföreskriften tillkommit i fullt samförstånd med styrelsen för Valbo målsmannaförening, som ansett den utgöra en trygghetsfaktor ur målsmännens synpunkt.

I sina påminnelser har Geso framhållit att området för och verksamheten under elevernas fritid inte bör bestämmas i form av ett obligatorium med vissa undantag samt att kritik mot ordningsregeln, sedan Geso gjort sin anmälan, även framförts från målsmannahåll. Vidare har framhållits att skolledningen som motivering för föreskriftens införande ursprungligen åberopat att skadegörelse och snatterier från elevers sida förekommit i skolans närhet. Eleverna hade känt sig kränkta av denna motivering, som saknade fog och som sedermera också frånfallits av skolledningen. Geso hade varken från länsskolnämnden i länet eller från skolöverstyrelsen kunnat få klart besked rörande ordningsregelns laglighet.

Vid ärendets avgörande anförde jag följande.

Befogenhet att utfärda ordningsföreskrifter för skolorna är enligt skol-

stadgan fördelad mellan å ena sidan skolstyrelsen och å andra sidan rektor i samråd med kollegiet. Sålunda äger enligt 2 kap. 2 § skolstyrelsen att i fråga om verksamheten vid skolor under dess förvaltning utfärda ordningsstadga, upptagande allmänna föreskrifter om ordningen vid skolorna. Enligt 9 kap. 4 § d) har rektor vid grundskola — och motsvarande befogenhet tillkommer rektor vid gymnasium och fackskola — att efter hörande av kollegiet meddela erforderliga ordningsföreskrifter inom sitt arbetsområde, föreskrifter som alltså skall vara betingade av särskilda förhållanden inom nämnda område.

I förevarande fall är fråga om en av skolstyrelse utfärdad generell ordningsföreskrift för samtliga skolor under dess förvaltning. Föreskriften har, enligt vad som upplysts, avseende dels å ett antal bygdeskolor med elever i årskurserna 1—6, dels å en centralskola med elever i årskurserna 1—9, av vilka enbart de tre högsta årskurserna uppgivits bestå av 550 elever.

Det för alla dessa elever i uppgiven ålder av 7—15 år utfärdade förbudet att utan tillstånd lämna skolan — förutom under raster mellan två lektioner — jämväl under måltidsraster och s. k. håltimmar har uppenbarligen till syfte att möjliggöra kontroll från skolans sida över elevernas förehavanden under de uppehåll i skolarbetet, varom här är fråga. Otvivelaktigt är också en sådan reglering i och för sig ägnad att främja ett ordningsintresse. Med hänsyn till den allmänna utformning, som skolstyrelses befogenhet härutinnan givits i skolstadgan, föreligger inte heller något principiellt hinder att utfärda ordningsstadgande av nyssnämnd innebörd. Såtillvida kan den nu aktuella föreskriften inte anses sakna författningsenligt stöd.

En annan sak är däremot om föreskriften materiellt sett har fog för sig. Härom får jag anföra följande.

Som bärande grundsats vid utfärdande av ordningsmässiga regleringar i samhället gäller att regleringen skall uppbäras av ett verkligt behov och att därigenom ej läggs onödigt tvång på vederbörande eller eljest göres obefogad inskränkning i den enskildes frihet (jfr 7 § allmänna ordningsstadgan). Motsvarande grundsats bör självfallet tillämpas även i fråga om ordningsföreskrifter vid skolorna. Innan en inskränkande reglering med avseende å elevernas förhållanden genomförs, bör följaktligen nödvändigheten därav noga prövas och en avvägning ske mellan de fördelar som stadgandet anses medföra och olägenheterna av de inskränkningar i elevernas rörelsefrihet som därav kan följa. Det finns anledning att särskilt framhålla detta, eftersom man inom ordningsområdet kan tänka sig en mängd förbud och andra regleringar, som formellt och i viss mån också faktiskt kan sägas tjäna ordningsintressen, utan att likväl — vid den intresseavvägning som skall ske — tillräckliga skäl därför kan anses föreligga.

Såvitt angår ett ordningsstadgande av nu ifrågavarande slag kan helt visst, mot bakgrund av vad nyss anförts, utrymme finnas för olika meningar rörande nödvändigheten av sådan reglering eller i varje fall av dess

räckvidd. Det gäller ju här en begränsning av elevs principiella frihet att disponera från skolarbete ledig tid. Även om detta intresse naturligtvis framträder med olika styrka för elever i skilda ålderskategorier och med hänsyn till skiftande lokala förhållanden i fråga om skolområdets omfattning, närhet till egen bostad osv., synes allmänt sett böra gälla att påtagliga skäl ur ordningssynpunkt skall föreligga för begränsning härutinnan.

Det är inte primärt en skolans uppgift att till skyddande av vissa utanför skolan föreliggande ordningsintressen genomföra generella regleringar, som avser elevernas uppträdande på ledig tid utanför skolans område. Den omständigheten att enstaka elever vid någon skola uppträtt klandervärt utanför skolan torde överhuvudtaget inte kunna åberopas för att utfärda långtgående förbud för samtliga elever vid skolorna inom kommunen. De allmänna ordningsföreskrifter som skolstyrelse har att utfärda måste, såsom författningstexten också ger vid handen, bestämmas av vad som objektivt erfordras för att verksamheten vid själva skolorna skall kunna försiggå under ordnade förhållanden. Det skall alltså här vara fråga om föreskrifter som är påkallade för att tillgodose undervisningens behöriga bedrivande och elevernas egna skyddsbehov.

Frågan huruvida det ur nu antydda synpunkter verkligen kan vara motiverat att genom förbud som här avses begränsa elevers frihet att disponera ledig tid får naturligtvis bedömas med hänsyn till föreliggande lokala förhållanden, vilka åtminstone på vissa håll säkerligen kan förete variationer av betydelse för bedömningen. I den mån ett förbud härvid anses huvudsakligen betingat av behov att genom särskild tillsyn skydda eleverna under skoldagen, synes vara av vikt att bedömningen härutinnan också har stöd hos en betydande majoritet av elevernas målsmän. Framför allt är så givetvis fallet om förbudet förenas med en dispensgivning, som avser att tillgodose varje enskild målsmans önskemål. Om en sådan dispensgivning i större grad skulle medföra en kategoriklyvning av eleverna i fråga om rätten att lämna skolområdet, synes förhållandet varken vara ägnat att främja ordningen eller eljest framstå som lämpligt.

I förevarande fall har skolstyrelsen till stöd för förbudets behövlighet åberopat »tidigare erfarenheter» samt framhållit att föreskriften tillkommit i samförstånd med styrelsen för kommunens målsmannaförening. De kortfattade uppgifter som lämnats härom — liksom om grunderna för och omfattningen av den dispensgivning som förekommer — möjliggör självfallet inte från min sida något närmare ställningstagande till frågan om nödvändigheten och lämpligheten av denna för samtliga skolor inom kommunen gällande reglering. Mot densamma synes i varje fall, efter ordningsreglernas utfärdande, vissa invändningar ha framförts inte endast från elevhåll utan även från målsmäns sida.

För min del saknar jag emellertid anledning att ingå på närmare prövning av berörda fråga. Det är nämligen tydligt att — vilken mening man

än må hysa i frågan — det inte kan läggas skolstyrelsen till last som fel att saken bedömts på sätt som skett. Det gäller här ett lokalt problem, som styrelsen i samråd med av frågan berörda parter bör pröva efter vad skolans bästa kräver och förhållandena i övrigt påkallar.

Utöver de allmänna synpunkter som jag i det föregående anlagt på hithörande spörsmål finner jag följaktligen ärendet i denna del inte föranleda något mitt vidare yttrande. Jag vill endast tillägga, att det självfallet står elevrådet, målsmannaföreningen eller annan vederbörande fritt att, med anförande av de skäl som anses tala därför, hos skolstyrelsen påkalla omprövning av nu avhandlade ordningsföreskrift.

Frågan om otillbörlig påtryckning mot elevkåren

I klagoskriften har framhållits att representanter för elevrådet vid Valbo centralskola vid en i slutet av oktober 1965 av Geso anordnad kurs fäste uppmärksamheten på den förut omnämnda ordningsregeln. Sedan elevkåren — efter tillstyrkan av skolans rektor — ingått som medlem i Geso, påtalades ordningsregeln ånyo vid sammanträde med Geso den 22 november 1965. Därvid hemställdes från elevrådets sida att Geso måtte vidtaga åtgärder för ändring av föreskriften, en hemställan som också bifölls av Geso. Vad härutinnan förekom refererades i ortspressen. Därefter publicerades vissa av referatet föranledda förklaringar och bemötanden av skolans rektor och av Geso.

Några dagar efter berörda sammanträde — framhölls vidare i klagoskriften — inkallades styrelsen för centralskolans elevråd till studierektorn Svea Gustavsson, som därvid påtalade »den misstämning inom skolan och de tidningsskriverier som medlemskapet i Geso hade medfört och uppmanade elevrådet att lämna samarbetsorganisationen». Enligt yrkande av studierektorn sammanträdde elevrådets styrelse den 27 november, därvid studierektorn var närvarande och »pläderade för att elevrådet måtte lämna Geso». Sedan studierektorn avlägsnat sig, beslöt styrelsen enhälligt om utträde ur Geso. Styrelsens beslut konfirmerades därefter av elevrådets beslutande församling.

Vidare framhölls i klagoskriften att representanter för elevrådet vid ett sammanträffande med Geso den 31 januari 1966 förklarat sig beredda att ompröva frågan om elevrådets medlemskap, »då de vid beslutet om utträde ansåg sig ha varit otillbörligt påverkade av skolledningen». Vid tillfället beslöts att ordföranden i Geso skulle närvara vid sammanträde med elevrådet den 2 februari. Dagen före sammanträdet erhöll elevrådsstyrelsen vid besök hos skolans rektor tillstånd att använda viss skollokal för sammanträdet. Då emellertid rektor omedelbart därefter fick kännedom om att ordföranden i Geso var inbjuden, meddelade han att skolan tyvärr inte kunde upplåta lokal för ändamålet. Sammanträdet avhölls därefter utan

medverkan av Geso:s ordförande. Elevrådet beslöt därvid enhälligt att åter ingå som medlem i Geso.

I klagoskriften anhölls om utredning huruvida ovannämnda påverkan eller försök till påverkan på elevrådet kunde vara förenligt med stadgad föreningsfrihet.

I sitt yttrande har skolstyrelsen — efter att ha hört rektorn och studierektorn — framhållit att påståendet om otillbörlig påverkan saknade all grund. Härom anfördes vidare i yttrandet:

Då studierektor inför medlemmar i elevrådet som sin åsikt hävdat, att Geso utnyttjade Valbo centralskolas elevråd på ett sätt, som äventyrade det dittills mycket goda förhållandet mellan elever, lärare och skolans ledning, och att elevrådet av bl. a. detta skäl borde överväga sitt kvarstående i Geso, finner skolstyrelsen, att hon endast begagnat sig av den rätt till yttrande- och åsiktsfrihet, som tillkommer envar i vårt samhälle.

För övrigt finner skolstyrelsen det vara en lärares både rätt och skyldighet att bistå och hjälpa eleverna välja den form av verksamhet, som är dem till gagn och lämpad för deras ålders- och utvecklingsstadium.

Beträffande påståendet om rektors vägran att upplåta sammanträdeslokal anfördes i skolstyrelsens yttrande:

Rektor har icke befogenhet att till andra än skolans egna lärjungar eller lärare ställa lokaler till förfogande. Då det gäller uthyrande till övriga utanför skolan stående organisationer eller enskilda är det skolchefen, som på skolstyrelsens vägnar beslutar. Detta gäller samtliga skollokaler i kommunen. Då rektor fann, att det enligt hans uppfattning var organisationen Geso i Gävle, som önskade lokal vid centralskolan för ett sammanträde, till vilket skolans elevråd skulle inbjudas, hänvisades därför vederbörande att själva begära skolchefens tillstånd, vilket de emellertid icke gjorde.

I sina påminnelser har Geso vidhållit att påverkan förekommit från studierektorns sida. Enligt Geso är av största värde att elevråd kan vända sig till rektor för att få råd och sakliga upplysningar. Organisationen har emellertid framhållit att rektor eller lärare inte borde använda sin auktoritet till att hålla elevråden i ledband och att helt godtyckligt desavouera deras beslut. Vidare har bl. a. framhållits att rektor eller lärare inte hade rätt att inom elevorganisation framställa yrkande.

I denna del av ärendet anförde jag följande.

Som en av grundskolans uppgifter anges i skolstadgan att eleverna bör fostras till självtillit och självständigt omdöme. En naturlig form för sådan fostran är verksamhet inom föreningslivet. Skolan har också ålagts främja elevernas deltagande däri (5 kap. 1 och 3 §§ skolstadgan).

Den självverksamhet, som i enlighet härmed bedrivs inom bl. a. sko-

lornas elevråd, bör följaktligen uppmuntras och stödjas av skolans ledning. Denna nyttiga verksamhet skulle helt visst motverkas och rent av kunna förlamas, om man från skolans sida ingrep i elevernas föreningsangelägenheter och genom uttalanden och propåer lämnade anvisningar om hur olika frågor borde behandlas och avgöras. Med hänsyn till det beroendeförhållande, vari eleverna otvivelaktigt står till skolledning och lärare, är det nämligen tydligt att sådana ingripanden regelmässigt innebär en särskild press på eleverna att handla i enlighet med givna anvisningar. Förfarande av angivet slag står därför i strid mot det nyss berörda syfte, som föreningsverksamheten avser att främja.

Det måste följaktligen anses vara en tjänsteplikt för rektor och lärare att avhålla sig från att i elevorganisationers verksamhet ingripa på sätt som innebär eller som med fog kan av eleverna uppfattas som påtryckning att de — vid äventyr av ogillande och vad därmed ur elevers synpunkt befaras kunna följa — skall avgöra föreningsfråga på visst anvisat sätt. Härmed är givetvis inte sagt att det skulle vara skolledningen förmenat att med elevorganisation i rådgivande syfte diskutera någon dess angelägenhet. Sådant samråd får emellertid inte påtvingas eleverna och bör i möjligaste mån begränsas till att lämna saklig information av betydelse för elevernas självständiga ställningstagande.

Vad det nu aktuella fallet angår har skolstyrelsen anfört att studierektorn, då hon med elevrådet upptog frågan om lämpligheten av dess utträde ur den av ett flertal elevråd bestående samorganisationen, endast begagnat sig av den rätt till yttrandefrihet som tillkommer envar medborgare. Det är emellertid uppenbart att studierektorn i detta sammanhang inte uppträdde som enskild person utan i sin nämnda egenskap. Hon har därför på grund av sin tjänst haft att iakttaga de förpliktelser som nyss nämnts.

Om det vid de kontakter som i saken förekommit mellan studierektorn och elevrådet tillgått på sätt i klagoskriften uppges, är tydligt att studierektorn inte iakttagit den återhållsamhet som vederbort och att hennes åtgärder inneburit obehörig påverkan på elevrådet. I en föreningsfråga av detta slag — avseende elevrådets samgående med andra elevråd — synes mig initiativ och förslag från skolans sida överhuvudtaget böra undvikas. Att elevrådet faktiskt känt sig utsatt för påverkan som nyss nämnts, bestyrks också av den efterföljande utvecklingen.

För övrigt synes mig de skäl som studierektorn — enligt skolstyrelsens yttrande — åberopat till stöd för sitt ingripande föga bärande. Beträffande påståendet att Geso »utnyttjade» elevrådet kan därmed, såvitt handlingarna utvisar, inte avses annat förhållande än att Geso — i samråd med elevrådet — vidtagit åtgärd i syfte att få den förut berörda ordningsregeln ändrad. Att elevorganisationerna ansåg frågan härom förtjänt att ställas under debatt kan emellertid, av skäl som tidigare anförts, ingalunda anses

opåkallat. Berörda åtgärd har rimligen icke kunnat uppfattas såsom något negativt som äventyrade samarbetet mellan parterna.

Vad som egentligen förekommit mellan studierektorn och elevrådet är emellertid inte närmare klarlagt i alla för en bedömning nödvändiga detaljer. Med hänsyn till den tid som förflutit sedan händelserna ägde rum, synes det emellertid inte antagligt att en tillförlitlig utredning därom numera kan förebringas. På grund härav och i betraktande av omständigheterna i övrigt har jag inte ansett påkallat att föranstalta om ytterligare utredning härutinnan.

I denna del finner jag ärendet därför inte föranleda vidare yttrande utöver vad jag här ovan framhållit om vikten av att eleverna utan obehörig inblandning från skolans sida får sköta sina föreningsangelägenheter och om de förpliktelser till återhållsamhet som härutinnan åligger skolledning och lärare.

Vad slutligen angår rektors åtgärder i fråga om upplåtelse av lokal för visst sammanträde har av Geso hävdats, att rektor — av den anledningen att organisationens ordförande skulle närvara vid det av elevrådet planerade sammanträdet — återkallat lämnat tillstånd till lokalupplåtelse. Rektor har å sin sida förklarat att han fick den uppfattningen att det var Geso som skulle vara arrangör för sammanträdet och att det därför föll utom hans kompetens att medgiva upplåtelse. Även om det är svårt att förstå hur ett dylikt missförstånd kunnat uppkomma, finner jag dock med hänsyn till vad rektor sålunda uppgivit skäl saknas för vidare åtgärd från min sida.

Med dessa uttalanden är ärendet av mig slutbehandlat.

C. Framställningar och utlåtanden

1. Framställning om åtgärder i syfte att giva de renskötande samerna bättre möjligheter att själva tillvarataga sina av lagen erkända rättigheter och att hindra att intrång däri göres utan tillräckliga skäl och utan rimlig ersättning

Den 24 januari 1966 avlät jag följande framställning till Konungen.

I en den 31 oktober 1963 hit inkommen skrift anförde advokaten Theodor Sandgren i Gävle på uppdrag av Kaalasvuoma och Rautasvuoma lappbyar i Norrbottens län klagomål över att samernas rättigheter enligt lagen den 18 juli 1928 om de svenska lapparnas rätt till renbete i Sverige (renbeteslagen) åsidosattes icke endast av enskilda fysiska och juridiska personer utan även av statliga och kommunala myndigheter. Företag av olika slag utfördes och upplåtelser av rätt till jakt eller fiske skedde, vilka medförde allvarligt intrång i samernas rättigheter utan att samerna erhölle kompensation eller ens alltid hördes i saken. Som exempel härpå åberopade klaganden vissa fall som upptagits i två särskilda, till klagoskriften fogade promemorior, avseende Kaalasvuoma respektive Rautasvuoma lappby.

Länsstyrelsen i Norrbottens län har i anledning av klagomålen avgivit yttrande, varvid länsstyrelsen bifogat infordrade yttranden från ett flertal statliga och kommunala myndigheter i länet, m. fl., vilka avses med klagomålen eller eljest handlägga frågor som kunna beröra samernas rättigheter.

Klaganden har inkommit med påminnelser och länsstyrelsen med nytt yttrande, varefter klaganden avgivit slutpåminnelser.

Vad som förekommit och upplysts i förevarande klagoärende har givit mig anledning att närmare överväga huruvida renbeteslagen och övriga författningar, som reglera de renskötande samernas rättigheter och organisation samt olika förvaltningsmyndigheters befattning med hithörande spörsmål, äro — ur synpunkten av samernas rättsskyddsintressen — i behov av översyn och revidering. Jag har därvid, av skäl som i det följande skola närmare utvecklas, kommit till den uppfattningen att berörda lagstiftning — med hänsyn till den samhällsutveckling som ägt rum efter renbeteslagens antagande år 1928 — företer flera, delvis mycket allvarliga brister ur nämnda rättsskyddssynpunkt. Med anledning härav har jag sett mig föranlåten att genom denna skrivelse fästa Eders Kungl. Maj:ts uppmärksamhet på

förhållandet med hemställan om åtgärder i syfte att giva de renskötande samerna bättre möjligheter att själva tillvarataga sina av lagen erkända rättigheter och att hindra att intrång däri göres utan tillräckliga skäl och utan rimlig gottgörelse.

Innan jag ingår på detta spörsmål, upptar jag de anförda klagomålen till behandling.

I. Klagomålen

De av klaganden i de förut nämnda särskilda promemoriorna framförda klagomålen hänföra sig till nedan i punkterna 1—4 angivna förhållanden. Här må anmärkas, att enligt vad länsstyrelsen uppgivit de områden här i riket, inom vilka till Kaalasvuoma och Rautasvuoma lappbyar hörande renskötande samer äga uppehålla sig med sina renar, äro belägna inom Kiruna stads område mellan Kalix och Torne älvar ovan odlingsgränsen.

1. *Gruvbrytning i Leveniemi invid Svappavaara by och anläggande av järnväg från malmbanan till Svappavaara*

Närmare 5 mil sydost om Kiruna samhälle ligger byn Svappavaara, förbunden med samhället genom en allmän väg. Några kilometer sydväst om Svappavaara är Leveniemi gruvfält beläget. Luossavaara-Kirunavaara aktiebolag — här nedan kallat LKAB — har av staten förvärvat rätt att bryta järnmalm inom nämnda gruvfält. För malmtransporterna har statens järnvägar anlagt en närmare 4 mil lång godsjärnväg från malmbanan till Svappavaara. Bangården i Svappavaara har dock byggts av LKAB. Järnvägen — som togs i bruk i oktober 1964 — följer i huvudsak gränsen mellan Kaalasvuoma och Rautasvuoma lappbyar och delvis en av lappbyarna sedan gammalt begagnad renflyttningsled.

Beträffande här avsedda förhållanden har klaganden — medan järnvägen malmbanan—Svappavaara ännu var under byggnad — anfört i huvudsak följande: Kaalasvuoma lappby har av ålder haft en flyttningsväg genom Svappavaara by. På grund av den allmänna vägen och byns tillväxt har samerna nödgats taga flyttningsled söder om byn i svårframkomlig terräng. Den allmänna vägen är i vissa delar under ombyggnad och får en sträckning, som delvis går efter Rautasvuoma lappbys flyttningsled. Väg bygges från gruvområdet till Kalix älv och kommer att förorsaka samerna merarbete, då renarna lätt taga färden efter vägen. Planerad uppläggning av stora tippmassor och uppförandet av bostäder och andra byggnader inom gruvområdet ävensom själva gruvdriften och därav alstrad trafik komma att störa renarna och vålla att hjordarna skingras. Sannolikt blir passage förbi gruvområdet omöjlig. Den nya järnvägen kommer att gå genom lappbyarnas betesmarker och beröra deras flyttningsvägar. Trafiken på järnvägen

kommer att medföra ständiga olyckor bland renarna och svåra störningar i renskötseln. Något verkligt hörande av samerna förekom icke, innan banans sträckning bestämdes och järnvägsstyrelsen bemyndigades att anlägga järnvägen. Samernas önskemål om stängsel m. m. på ömse sidor om järnvägen ha uppenbarligen aldrig framförts av vare sig lappväsendets tjänstemän eller länsstyrelsen. De myndigheter, som handlagt ärendet om järnvägsanläggningen, ha icke till saklig prövning upptagit frågan, hur intrånget för samerna skall kompenseras, förrän så nyligen skett genom en framställning av kammarkollegiet till Eders Kungl. Maj:t.

Av handlingarna framgår beträffande förevarande punkt bl. a. följande.

Svappavaara by bildades under 1600-talet och har inte nämnvärt utökats eller förändrats under senare år. Som följd av den påbörjade gruvdriften kan emellertid en utökad bostadsbebyggelse förväntas i anslutning till bykärnan. Allmänna vägen Kiruna—Svappavaara tillkom på 1920-talet. Den har under senare år varit föremål för upprustning, varvid vissa kurvor rätats.

Vad särskilt angår anläggandet av järnvägen malmbanan—Svappavaara utvisa handlingarna följande.

I skrivelse den 19 oktober 1959 till länsstyrelsen redogjorde statens järnvägars distriktschef i V distriktet för det planerade företaget och anhöll om länsstyrelsens yttrande. Efter »inledande samråd med företrädare för rennäringen» avgav förste konsulenten vid lappväsendet, Erik Hedbäck, infordrat yttrande i ärendet till länsstyrelsen. Hedbäck anförde däri, att järnvägen och järnvägstrafiken skulle komma att innebära förlust av renbetesland och störningar i renskötseln, med säkerhet skador å renar samt möjligen behov av ändrad renflyttningsväg ävensom av stängsel utefter någon del av järnvägslinjen, dock ej å någon längre sträcka, då renar i större delen av området borde kunna passera över järnvägen. I händelse järnvägen byggdes, skulle vidare fråga uppstå om vederlag enligt 5 § renbeteslagen för förlust av renbetesmark och annat intrång i rennäringen. I yttrande den 19 april 1960 till statens järnvägars distriktschef förklarade sig länsstyrelsen inte ha något att erinra mot den föreslagna sträckningen av järnvägen under förutsättning att vad som anförts i vissa bifogade yttranden, däribland Hedbäcks, beaktades. — Vid årssammanträde med Rautasvuoma lappby den 9 maj 1960 anmälde Hedbäck järnvägsfrågan. Enligt sammanträdesprotokollet fordrade lappbyn, att stängsel skulle uppföras längs hela järnvägslinjen. — Genom regleringsbrev den 26 maj 1961 (kommunikationsdepartementet) erhöll järnvägsstyrelsen Eders Kungl. Maj:ts bemyndigande att anlägga ifrågavarande järnväg. — I yttrande den 6 juni 1961 till domänstyrelsen över framställning från järnvägsstyrelsen om att få taga erforderlig kronomark i anspråk för sin del av järnvägsbygget förklarade länsstyrelsen, efter att ha återgivit Hedbäcks ovan nämnda yttrande, att den inte motsatte sig markupplåtelsen, men framhöll olägen-

heterna för rennäringen. Förslag till anordningar för att minska dessa olägenheter och beträffande storleken av det vederlag, som skulle utgå till lappfonden för intrånget i rennäringen, sade sig länsstyrelsen kunna framlägga först senare. Tillstånd borde dock redan nu meddelas att taga behövlig mark i anspråk för järnvägsbygget. — I skrivelse den 13 juli 1961 till järnvägsstyrelsen förklarade domänstyrelsen, att den icke hade något att erinra mot att för järnvägen erforderligt område överfördes från styrelsens till järnvägsstyrelsens förvaltning på villkor som senare skulle anges, samt medgav att marken omedelbart finge tagas i anspråk. — Vid årssammanträden med Rautasvuoma lappby den 12 juni 1961 och den 28 mars 1963 framförde lappbyn ånyo krav på stängsel utmed järnvägen. — Den 13 juni 1961 behandlades samma fråga vid årssammanträde med Kaalasvuoma lappby, därvid en av lappbyns medlemmar uttalade önskemål om stängsel, medan några andra samer önskade, att ärendet lämnades öppet och att underhandlingar fördes med järnvägsmyndigheterna. — I anledning av remiss avgav länsstyrelsen den 28 maj 1963 yttrande till Eders Kungl. Maj:t över en av Svenska samernas riksförbund gjord framställning angående skadeverkningarna å renskötseln genom gruvverksamheten i Leveniemi, m. m. Med framställningen synes ha åsyftats att utverka förordnande av en domare med bisittare m. m. att hålla förrättning på platsen och framlägga förslag till skadereglering och erforderliga åtgärder. I yttrandet redogjorde länsstyrelsen för i vilka avseenden järnvägen och gruvdriften kunde väntas vålla olägenheter för rennäringen samt berörda lappbyars farhågor för skador av järnvägsdriften och krav på stängsel utmed järnvägen. Länsstyrelsen förklarade sig komma att följa verkningarna av den nya gruvbrytningen i Svappavaara och inge de förslag som befunnes påkallade för att skydda rensamernas rätt. — I skrivelse den 4 december 1963 till kammarkollegiet anhöll länsstyrelsen om kollegiets medverkan för tillgodoseende av berörda lappbyars och renskötselns intressen i samband med järnvägens tillkomst. Frågan om järnvägsmarkens undantagande jämlikt 5 § renbeteslagen från lapparnas begagnande samt om den gottgörelse för intrång i renskötseln, som i anledning härav skall utgå, blev därefter av kammarkollegiet genom skrivelse den 16 mars 1964 underställd Eders Kungl. Maj:ts prövning.

Eders Kungl. Maj:t meddelade den 9 september 1964 beslut i de genom kammarkollegiets och Svenska samernas riksförbunds framställningar väckta frågorna. Därvid förordnades om järnvägsområdets undantagande från lapparnas begagnande. Vidare uppdrog Eders Kungl. Maj:t, som fann järnvägssträckan böra förses med lämpligt stängsel, åt lantbruksstyrelsen, kammarkollegiet och riksrevisionsverket att gemensamt — efter samråd med bl. a. vederbörande lappbyar, Svenska samernas riksförbund, Kiruna stad och vissa närmare angivna statliga myndigheter — dels utföra en teknisk och ekonomisk utredning i stängselfrågan och dels utreda, vilken

skälig gottgörelse som jämlikt renbeteslagen skall lämnas för det intrång, som genom områdets undantagande orsakas för renskötseln, samt framlägga förslag till lämpliga bestämmelser för gottgörelsens användning. I beslutet uttalades tillika, att vid utredningen jämväl andra frågor, som påverkade renskötseln inom ifrågavarande lappbyar, finge upptagas till behandling i erforderlig utsträckning.

Klagomålen under förevarande punkt avse väsentligen ordningen för myndigheternas handläggning av de frågor som aktualiserades av den planerade gruvbrytningen och anläggandet av tillhörande malmbana. Det har sålunda hävdats att samerna icke i erforderlig utsträckning hörts i saken, att deras efter hand framkomna önskemål om skyddsåtgärder ej vidarebefordrats till beslutande organ och att frågan om ersättning för orsakat intrång i rennäringen ej i tid upptagits till behandling.

Som jag i ett senare avsnitt av denna skrivelse skall närmare beröra saknar renbeteslagen praktiskt taget helt regler rörande förfarandet i ärenden som här avses. Av allmänna rättsgrundsatser följer emellertid att vissa krav på handläggningsordningen ändock måste uppställas och tillgodoses, krav som äro nödvändiga för materiellt godtagbara beslut. Med hänsyn till den rätt, som renbeteslagen tillförsäkrar samerna att för sin renskötsel begagna vidsträckta fjällområden, att använda av ålder nyttjade flyttningsvägar för renarna, att idka jakt och fiske m. m., och till betydelsen för samerna att dessa rättigheter behörigen iakttagas, är det tydligt att utredningsförfarandet i hithörande ärenden bör fylla relativt höga anspråk. En självklar fordran är härvid bl. a. att myndigheterna — innan ställning ens preliminärt tages till projekt som kan komma att medföra betydande intrång i berörda rättigheter — inhämta samernas egna synpunkter i frågan och att man härvid tillser att dessa synpunkter verkligen bli representativa för de samer, som beröras av saken. Att så sker framstår som ett oundgängligt led för åstadkommande av den allsidiga utredning som bör ligga till grund för de viktiga ställningstaganden om vilka här är fråga.

Mot bakgrund av vad sålunda anförts synas vissa anmärkningar kunna riktas mot myndigheternas handläggning av de med klagomålen under förevarande punkt avsedda frågorna, framförallt med avseende å ordningen för hörande av de samer som berördes av den planerade och anlagda järnvägslinjen. Härutinnan må påpekas att länsstyrelsen — då den i anledning av vederbörande distriktschefs skrivelse den 19 oktober 1959 hade att avge yttrande rörande den planerade järnvägen malmbanan—Svappavaara — icke tillsåg att de av järnvägsföretaget berörda lappbyarna blevo hörda i ärendet, oaktat det uppenbarligen var fråga om ett företag som kunde förutses medföra betydande olägenheter för renskötseln inom dessa lappbyar. Länsstyrelsen borde sålunda icke, på sätt handlingarna synas visa, ha

nöjt sig med att vederbörande förste konsulent under hand samrått med »företrädare för rennäringen». Då länsstyrelsen därefter på våren 1961 hade att till domänstyrelsen yttra sig över järnvägsstyrelsens framställning att få taga erforderlig mark i anspråk för järnvägsbyggandet, förelåg ett uttalande i järnvägsfrågan från Rautasvuoma lappbys sammanträde den 9 maj 1960. Såvitt framgår av handlingarna hörde länsstyrelsen däremot icke Kaalasvuoma lappby, innan länsstyrelsen den 6 juni 1961 avgav yttrande till domänstyrelsen i markupplåtelseärendet. Så skedde först en vecka senare.

I betraktande av att uttryckliga bestämmelser om förfarandet icke meddelats och med hänsyn till i ärendet upplysta omständigheter synes det mig dock icke med fog kunna göras gällande, att vad härutinnan och eljest förekommit i fråga om myndigheternas handläggning skulle kunna läggas någon under min tillsyn stående myndighet eller enskild befattningshavare till last som tjänstefel. Jag har därför ansett mig sakna anledning att närmare ingå på en granskning av de olika handläggningsmomenten och att föranstalta om ytterligare skriftväxling därom. Då vidare Eders Kungl. Maj:t numera förordnat om skyndsam utredning rörande erforderliga skyddsåtgärder i samernas intresse och skälig gottgörelse för orsakade intrång i rennäringen, påkallar ärendet i denna del ej heller eljest vidare åtgärd från min sida.

2. *Gruvbrytning vid Nokutusvaara och anläggande av väg dit*

Genom överenskommelser åren 1959 och 1961 mellan kommerskollegium och LKAB erhöll bolaget rätt att t. o. m. den 30 juni 1962 göra vissa undersökningsarbeten inom sju av staten ägda utmål i Nokutusvaara, omkring 5 km norr om Kiruna samhälle. För att kunna bedriva dessa arbeten har LKAB byggt en väg norr om Luossavaara fram till sjön Nokutusjärvis nordspets.

Härom har klaganden anfört i huvudsak följande: Ifrågavarande väg går på en hög bank vid Nokutusjärvis norra spets. Vägbanken hindrar framkomligheten i den av Rautasvuoma lappby använda renflyttningsvägen utefter sjön. Anläggningen av vägen och gruvan kommer att medföra, att flyttningsvägen blir oframkomlig och renarna ofredade. De myndigheter, som tillåtit företagen, ha icke beaktat samernas lagliga rätt. Tillstånd till vägens anläggande lämnades utan att lappbyn hörts. Inga åtgärder hade vidtagits för att trygga framkomligheten för renarna, innan vägen färdigställdes och gruvbrytningen började.

Av handlingarna framgår i förevarande avseende bl. a. följande.

LKAB upptog på hösten 1959 överläggningar i frågan med lappbyns ordningsman i närvaro av bl. a. vederbörande förste konsulent. Ordningsmannen framförde därvid krav på renstängsel, därest gruvan skulle bli

föremål för brytning och trafiken därigenom störande för renarna. Lämpliga anordningar för att säkra ostörd flyttning förbi gruvan samt vederlag i händelse av bestående olägenheter diskuterades vidare. — I yttrande till domänstyrelsen den 20 maj 1960 tillstyrkte länsstyrelsen bifall till en av LKAB gjord framställning om tillstånd att utföra det planerade vägföretaget, under förmälan tillika, att frågan om behövliga åtgärder för att ordna annan renflyttningsväg skulle upptagas från lappväsendets sida i senare sammanhang. Domänstyrelsen lämnade den 24 maj 1960 bolaget rätt att framdraga ifrågavarande väg under vissa villkor, därvid bl. a. framhölls att olägenheterna för renskötseln kunde antagas kräva vissa kompensationsåtgärder. — Vid årssammanträde med Rautasvuoma lappby den 9 maj 1960 behandlades vägfrågan. Från lappbyns sida restes därvid krav på renstängsel. Gruvbrytningen behandlades vid lappbyns årssammanträde den 21 juni 1961. Enligt det därvid förda protokollet hade LKAB förklarat sig berett att iordningställa ny flyttningsväg förbi gruvan, om så erfordrades. — Då provbrytningen påbörjades på våren 1961, meddelade LKAB vissa säkerhetsbestämmelser till skydd för bl. a. samerna och renflyttningarna, varom såväl lappbyn som länsstyrelsen underrättades. Provbrytningen avslutades i mitten av år 1962. Då emellertid frågan om ny brytning senare blev aktuell, träffade lappbyns fullmäktige och lappväsendet vid sammanträde med representanter för LKAB den 19 mars 1964 överenskommelse om att reservflyttningsväg vid behov skulle iordningställas.

Av skäl som anförts under föregående punkt synes frågan om anläggandet av den ifrågavarande vägen och därav följande olägenheter för samerna ha bort upptagas till mera ingående diskussioner med dessa än vad som skett innan beslut i saken träffades. Vad härutinnan förekommit är emellertid enligt min mening icke av beskaffenhet att kunna läggas någon myndighet eller befattningshavare till last som tjänstefel. På grund härav och med hänsyn till de anstalter, som i samernas intresse vidtagits efter sagda beslut, finner jag klagomålen i denna del icke påkalla någon min vidare åtgärd.

3. *Kiruna flygfält*

Å ett myrområde omkring 5 km sydost om Kiruna samhälle har luftfartsstyrelsen anlagt ett flygfält, som togs i bruk år 1961.

Härom har klaganden anfört i huvudsak följande: Flygfältet ligger i Rautasvuoma lappbys gamla flyttningsväg. Samerna måste därför vid flyttningarna taga en omväg, som medför merarbete och förseningar. Ett rimligt krav vore, att luftfartsstyrelsen i samråd med lappbyn iordningställde ny flyttled. Styrelsen och övriga myndigheter ha icke frågat efter om flygfältet medfört skador för samerna. Flygfältet och där bedriven verk-

samhet innebär, att flyttningsvägen blivit oframkomlig och att renarna ofredas.

Handlingarna i ärendet utvisa beträffande denna punkt bl. a. följande: Rautasvuoma lappby hördes den 12 juni 1958 över luftfartsstyrelsens framställning rörande överlåtelse till styrelsen av mark för flygfältets anläggande. Lappbyn beklagade därvid, att krav ställdes på ett område med värdefull renbetesmark, därtill invid gammal flyttningsled, men förklarade sig inse att upplåtelsen vore ofrånkomlig med hänsyn till behovet av nytt flygfält. Lappbyn önskade få hela flygfältet inhägnat. — I yttrande till Eders Kungl. Maj:t den 30 juni 1959 förklarade länsstyrelsen, att från dess sida intet vore att erinra mot överlåtelse till luftfartsstyrelsen av den kronomark, som erfordrades för flygfältet, samt anhöll att senare få inkomma med förslag angående vederlag för intrång i rennäringen. I skrivelse till Eders Kungl. Maj:t den 17 november samma år hemställde länsstyrelsen om sådant vederlag med närmare angivet belopp. Genom lappväsendets försorg har skogsröjning utförts under sensommaren 1963 och skulle ytterligare företagas nästföljande år för att underlätta renflyttning invid flygfältet.

Länsstyrelsen har hos Eders Kungl. Maj:t gjort framställning om vederlag för den förlust av renbete, som flygfältet orsakade. Beträffande frågan huruvida och i vilken omfattning i övrigt olägenheter åsamkats eller kunde komma att åsamkas renskötseln genom flygfältets anläggande och flygtrafiken ha skilda meningar hävdats i ärendet. Såvitt framgår av handlingarna, ha samerna i vart fall icke tidigare framfört klagomål härom till lappväsendets befattningshavare eller länsstyrelsen. I anledning av vad klaganden i detta avseende anfört har genom lappväsendets försorg åtgärder numera vidtagits för att möjliggöra ostörd flyttning med renarna förbi flygfältet. Med hänsyn härtill och då anmärkning i övrigt icke synes kunna riktas mot myndigheternas handläggning, föranleda klagomålen i förevarande hänseende icke någon min vidare åtgärd.

4. *Vissa andra fall av bebyggelse och särskilda anordningar som hindra framkomligheten å flyttningsvägar, m. m.*

Vid Laxforsen, drygt en mil öster om Kiruna samhälle, samt vid sjön Altajärvi, omkring 15 km öster om samma samhälle, förefinnes viss bebyggelse med sommarstugor. Omkring 5 km öster om samhället har vidare uppstått en tämligen omfattande bostadsbebyggelse i Tuollavaara.

Beträffande nämnda bebyggelse har klaganden anfört, att sommarstugorna i Laxforsen hade inhägnats och därför utgjorde ett effektivt hinder vid Rautasvuoma lappbys renflyttningar genom området, samt att bebyggelsen vid Altajärvi och i Tuollavaara väl ännu icke helt hindrade fram-

komligheten i flyttningslederna men att tillkomsten av ytterligare bebyggelse och stängsel måste begränsas, så att hinder icke uppstode.

Klaganden har därutöver påtalat, att hinder för samma lappbys flyttningar uppkommit dels genom att ett taggtrådsstängsel med en för renarnas passage otillräcklig öppning uppförts i närheten av sjön Kallojärvi och dels genom snöskärmar som av vägförvaltningen uppsatts vid vissa allmänna vägar.

Klaganden har slutligen framfört yrkanden om vissa tekniska anordningar m. m. till underlättande av att renhjordarna utan skador skola kunna passera allmän väg på närmare angivna punkter.

Av handlingarna inhämtas beträffande de under denna punkt behandlade förhållandena bl. a. följande: Bebyggelsen i Laxforsen och vid Altajärvi är belägen på enskild mark, och länsstyrelsen har sålunda icke tagit befattning med några markupplåtelser där. Klagomål över svårigheter för renflyttningar inom områdena ha icke tidigare framförts. I fråga om det nämnda taggtrådsstängslet, som är uppfört på enskild mark, och vägväsendets snöskärmar ha lappväsendets befattningshavare redan tidigare medverkat till ändringar för underlättande av framkomligheten i därav berörda flyttningsleder.

Vad i ärendet förekommit under denna punkt ger icke fog för antagande att någon myndighet förfarit felaktigt eller eljest underlåtit att beakta samernas rätt.

II. Behovet av en revision av lagstiftningen

Jag övergår härefter till den inledningsvis antydda frågan om behovet av författningsändringar i syfte att trygga de renskötande samernas rätt att icke utan tvingande skäl och utan rimlig gottgörelse tåla intrång i sin hävdvunna näring.

På grund av sedvanerätt, vilken mera fullständigt kodifierats först genom 1886 och 1898 års renbeteslagar och därefter i den nu gällande lagen i ämnet av år 1928, äga de renskötande samerna speciella rättigheter i förhållande till kronan och andra rättsinnehavare. Till sitt innehåll äro dessa rättigheter mest omfattande inom Norrbottens och Västerbottens läns lappmarker ovan odlingsgränsen och inom Jämtlands län å renbetesfjällen, vilka områden i princip äro upplåtna till de renskötande samernas uteslutande begagnande. I fråga om tiden och graden av nyttjande är deras rätt mindre vidsträckt utanför ifrågavarande områden. Enligt senast gjorda beräkning uppgår det antal svenska samer, som f. n. ägna sig åt renskötsel, med familjemedlemmar och anställda till omkring 2 000.

De rättigheter, som sålunda tillkomma samerna, avse i första hand rätten

till renskötsel, varmed enligt 1 § 2. första stycket renbeteslagen avses befogenhet för same att, enligt vad i lagen sägs, å de trakter där han äger uppehålla sig använda land och vatten till underhåll för sig och sina renar. Vidare lämnas i 21—24 §§ bestämmelser om samernas flyttningar med sina renar, varigenom samerna bl. a. tillförsäkrats rätten att använda av ålder nyttjad flyttningsväg. I 55 § regleras den av samerna sedan gammalt tillkommande rätten till jakt och fiske. Även i övrigt innehåller renbeteslagen bestämmelser om samerna tillkommande särskilda rättigheter i fråga om uppförande av bostäder, upptagande av mindre odlingar, hållande av får och getter, tagande av virke m. m.

I likhet med andra sakägares rätt med avseende å fast egendom kan samerna tillkommande rätt i vissa situationer få ge vika för intressen, som genom särskilda lagbestämmelser av expropriationsrättslig natur tillerkänts prioritet i förhållande till bestående rättigheter. Som exempel på sådan lagstiftning kan nämnas — förutom expropriationslagen — gruvlagen och vattenlagen. För sådana ingrepp är föreskrivet visst rättsligt förfarande — hos administrativ myndighet eller domstol eller i kombination av båda — i avsikt att garantera såväl att berörda rättsinnehavare få tillfälle att framföra sina synpunkter på frågan huruvida laga förutsättningar för expropriation föreligga, som ock att ersättning och annan kompensation för mistad rätt samt skada och intrång i övrigt utgår enligt gällande bestämmelser.

Vid sidan av sådana expropriationsrättsliga förfaranden — vilka ur rättssäkerhetssynpunkt synas tillfredsställande reglerade — kunna emellertid beslut och åtgärder i annan ordning förekomma, som i väsentlig mån medföra intrång i samernas speciella rättigheter eller eljest orsaka dem avsevärda olägenheter. Enligt 5 § renbeteslagen äger sålunda Eders Kungl. Maj:t, om så är oundgängligen erforderligt för särskilt ändamål, undantaga visst område från samernas begagnande. Är området beläget ovan odlingsgränsen, skall i så fall skälig gottgörelse lämnas för det intrång, som genom områdets undantagande orsakas renskötseln. — Vidare äger vederbörande länsstyrelse att å områden som anvisats för samernas uteslutande begagnande upplåta vissa nyttjanderätter även åt andra, varom stadgas i 56 § samma lag. Sådan upplåtelse kan bl. a. avse jakt och fiske, därest upplåtelsen ej medför fara för tillgången på vilt eller fisk och kan ske utan besvärande intrång för samerna. I nu angivna fall skall länsstyrelsen enligt uttrycklig bestämmelse i 56 § sjätte stycket höra de samer som äga uppehålla sig å området. — Ett annat ingrepp kan avse samernas rätt att använda av ålder nyttjad flyttningsväg. Om ändring av sådan väg är av synnerliga skäl påkallad och kan ske utan väsentlig olägenhet för samerna, äger nämligen länsstyrelsen enligt 23 § renbeteslagen förordna därom samt anvisa ny, för samerna tjänlig flyttningsväg.

Vid antagandet av 1928 års renbeteslag har man alltså förutsatt, att det i vissa fall kunde vara ur allmän synpunkt befogat att inskränkning i annan

ordning än genom expropriationsrättsliga förfaranden ägde rum i samernas hävdvunna rättigheter att för sig och sina renar begagna fjällmarkerna, t. ex. genom att vissa områden undantages deras begagnande, genom att flyttningsvägarna ändrades, genom att upplåtelse av jakt och fiske åt andra skedde å deras marker m. m. Under tiden efter lagens antagande ha samhällsförhållandena i många avseenden radikalt förändrats. Den snabba sociala, ekonomiska och tekniska utveckling som särskilt efter andra världskriget präglat samhället har helt naturligt icke kunnat undgå att få återverkningar även med avseende å samernas förhållanden. Som framhållits och med vissa exempel illustrerats i förevarande klagoärende har en exploatering av fjällvärlden påbörjats, som man vid lagens antagande helt visst icke kunde förutse. Industriföretag utbyggas eller tillkomma, nya kommunikationsleder genom hittills orörd mark anläggas, bostads- och fritidsbebyggelsen expanderar, turismen söker sig i ökad utsträckning till fjällvärlden osv. Genom denna utveckling — som väl får antagas komma att i stegrat tempo fortsätta — aktualiseras på ett helt annat sätt än tidigare de spörsmål rörande samernas rätt att i möjligaste mån bibehållas vid sitt hävdvunna näringsfång, som reglerats i 1928 års lag. Den frågan anmäler sig därför om denna reglering numera på ett ändamålsenligt sätt tillgodoser samernas rätt och intressen.

Sedan något år tillbaka är renbeteslagstiftningen föremål för översyn av sakkunniga, som tillkallats jämlikt Eders Kungl. Maj:ts bemyndigande den 20 mars 1964. Såvitt framgår av direktiven synes utredningen väsentligen ha till syfte att — med utgångspunkt från renbeteslagens huvudsakliga innehåll rörande samernas särskilda rättigheter — klarlägga behovet av ändrade driftformer och andra rationaliseringsåtgärder inom rennäringen. Sålunda skall utredningen avse frågorna om en rationell organisation av renskötseln såväl beträffande samerna själva som den regionala statliga administrationen, varjämte omprövning bör ske av formerna för det ekonomiska stödet till rennäringen. Däremot synas icke de speciella rättssäkerhetsproblem ha uppmärksammats, som jag i det följande skall beröra.

Som förut framhållits tillkommer det enligt renbeteslagen vissa myndigheter att i administrativ ordning pröva huruvida förutsättningar föreligga för olika i lagen angivna åtgärder som äro ägnade att medföra intrång i samernas rättigheter. Denna prövning skall ske enligt vissa materiella regler, som för olika fall givits i viss mån varierande utformning. Prövningen skall i stort sett avse huruvida de allmänna eller enskilda intressen, som påkalla åtgärden i fråga, äro av den styrka att de — vägda mot det intrång och de olägenheter i övrigt som åtgärden kan orsaka samerna — framstå som objektivt befogade. Det är tydligt att denna intresseavvägning mången gång är av mycket grannlaga och intrikat natur och fordrar tillgång till noggrann utredning, ej minst i fråga om de olägenheter som den planerade åtgärden kan befaras medföra för samernas del. I betraktande av

frågornas karaktär och betydelse böra därför, som jag i tidigare sammanhang framhållit, relativt höga krav ställas i fråga om de yttre förhållanden som betinga en rättssäker prövning. Detta betyder framförallt att organisationsväsendet för rennäringens handhavande, såväl i fråga om samernas egen organisation som med avseende å den statliga regionala organisationen, har en tillfredsställande utformning med avseende å samernas möjligheter att hävda sina rättsliga intressen och vidare — vilket icke är minst viktigt — att ändamålsenliga tekniska förfaranderegler finnas för frågornas upptagande, utredning och avgörande. Förutom dessa organisationsmässiga och processuella spörsmål synas ur rättssäkerhetssynpunkt böra uppmärksammas jämväl frågorna om de materiella regler, efter vilka prövning skall ske, samt fördelningen av de ersättningsbelopp eller avgifter som utgå.

Organisationsväsendet

Som nyss framhållits är organisationsfrågan föremål för utredning av sakkunniga ur synpunkten av rennäringens rationalisering. Vad jag i det följande härom anför har avseende på frågan sedd från rättssäkerhetssynpunkt.

De förhållanden som framgå av handlingarna i ärendet synas mig klart utvisa, att samerna ha behov av organ, som i alla förekommande fall kunna bevaka deras rätt enligt renbeteslagen dels med avseende på rennäringen i dess helhet och dels i fråga om varje lappby för sig. Samerna äro för sin renskötsel i högsta grad beroende av att såvitt möjligt ostört kunna begagna de rättigheter till renbete, flyttningsleder, jakt och fiske m. m., vilka tillkomma dem enligt renbeteslagen. Med hänsyn härtill framstår det som angeläget, att organ finnas för tillvaratagande av deras rättsliga intressen härvidlag. Samernas levnadsförhållanden ansluta visserligen allt mera till andra medborgares, och strävan är att efter hand bringa rennäringens villkor att överensstämma med vad som gäller för annan husdjursskötsel i fråga om möjligheter till ekonomiskt och annat stöd från samhällets sida. Men rennäringen utövas och torde väl under överskådlig tid komma att utövas under alldeles speciella förhållanden. Samhällsutvecklingen har lett till minskning av anledningarna till konflikt mellan de renskötande samerna och den jordbrukande befolkningen, men den har å andra sidan medfört och kommer sannolikt att ytterligare medföra nya intressekollisioner med annan näringsutövning, turist- och fritidsliv m. m. Dessa rennäringens särskilda förhållanden samt den omständigheten, att staten sedan lång tid tillbaka påtagit sig ansvaret och kostnaderna för en genom lappväsendet utövad verksamhet till hjälp åt renskötseln, tala för att staten också bär kostnaden för de organ som enligt min uppfattning böra finnas för att bevaka samernas intressen och föra deras talan. Omfattningen och utformningen av en dylik ombudsmannaorganisation för de renskötande samerna

torde vara beroende av, bl. a., vilken organisation och ställning lappbyarna erhålla framdeles.

Den nuvarande regionala statliga organisationen för rennäringsfrågorna, vari jag inbegriper lappväsendets befattningshavare och vederbörande länsstyrelser, utövar i viss utsträckning funktionen att gentemot eller inför andra myndigheter samt även i förhållande till enskilda företräda samerna och föra deras talan såvitt avser renskötseln och värnandet om samerna tillkommande rättigheter enligt renbeteslagen. Sedan en lång tid tillbaka har det ingått i länsstyrelsens och de till lappväsendet hörande tjänstemännens uppgifter att — förutom befattningen med rennäringens och lappbyarnas inre administrativa frågor — vara verksamma utåt för att samernas rättigheter skola respekteras och kompensation beredas samerna vid intrång däri. Skyldigheten för lappväsendets befattningshavare att tillvaratagа samernas intressen har kommit till uttryck i olika bestämmelser i de för dem gällande instruktionerna. För länsstyrelsens del torde skyldigheten att framträda som målsman för samerna vara att grunda på de allmänna bestämmelserna i 4 § länsstyrelseinstruktionen samt på den omständigheten att lappväsendets tjänstemän lyda under länsstyrelsen. Omfattningen och innebörden av länsstyrelsens ansvar härutinnan är emellertid icke närmare bestämd i instruktionen och ej heller i renbeteslagen eller annan författning. En viss oklarhet råder sålunda på denna punkt.

Samtidigt som det dock otvivelaktigt åligger länsstyrelsen och lappväsendets tjänstemän att tillvaratagа samernas intressen och bevaka deras rättigheter, då intrång däri synes förestå eller skett, ha ifrågavarande myndighet och tjänstemän att, såsom remissinstans eller beslutande myndighet, i mångahanda ärenden taga ställning till frågor om företag — ofta statliga eller eljest av stor samhällelig betydelse — som medföra sådant intrång, eller om upplåtelser av begränsade nyttjanderätter till mark, upplåten till samernas uteslutande begagnande, såsom rätt till jakt eller fiske, grustäkt m. m. Det må i sammanhanget även erinras om att konsulent inom lappväsendet efter länsstyrelsens bestämmande kan ha att såsom föredragande eller eljest deltaga i handläggningen i länsstyrelsen av ärende berörande hans verksamhetsområde. Länsstyrelsen och lappväsendets tjänstemän, främst förste konsulenterna, intaga sålunda en dubbelställning som kan vara ägnad att — med rätt eller orätt — hos samerna framkalla föreställningen att dessa myndigheter icke i allo förmå handla opartiskt eller med tillräcklig kraft och snabbhet hävda samernas intressen. Det kan därför ifrågasättas, om man inte borde göra boskillnad mellan å ena sidan uppgiften att tillvaratagа samernas intressen och föra deras talan samt å den andra de allmänna administrativa uppgifter i fråga om lappbyarnas organisationer m. m. och vissa nyttjanderättsupplåtelser som nu åvila eller framdeles kunna komma att åvila länsstyrelsen och lappväsendet. Den

förstnämnda uppgiften skulle då anförtros åt den av mig tidigare antydda särskilda organisationen.

Förfarandereglerna

Bortsett från en specialföreskrift i 56 § rörande hörandet av samer i vissa fall, saknar renbeteslagen bestämmelser om förfarandet vid handläggningen av ärenden som beröra samernas rättigheter. Det finns följaktligen inga föreskrifter som reglera när, i vilken ordning och på vems initiativ sådana ärenden skola upptagas liksom ej heller hur själva utredningen av ärendena bör gestaltas och vad som i övrigt ingår i den processuella handläggningsordningen. Sett mot bakgrunden av vad tidigare anförts rörande ärendenas ofta svårbedömbara beskaffenhet och deras betydelse för samerna framstår denna avsaknad av förfarandereglering som en mycket allvarlig brist, helst som någon ur rättssäkerhetssynpunkt godtagbar praxis icke heller synes ha utbildat sig. Vad som förekommit och upplysts i de med klagomålen avsedda fallen torde också ur vissa synpunkter klart belysa angivna brister.

Som ett viktigt led i utredningen av ärenden, vari samernas rättigheter beröras, ingår bl. a. att tillfälle beredes samerna själva, dvs. i allmänhet vederbörande lappby, att yttra sig i ärendet. Att så sker framstår som en ofrånkomlig förutsättning för att få befarade olägenheter av planerat ingrepp allsidigt belysta och därmed erforderlig grundval för en objektiv bedömning av föreliggande avvägningsspörsmål. Som förut framhållits innehåller renbeteslagen härom endast uttrycklig föreskrift i 56 §, avseende fall av upplåtelse av bete, slåtter, grustäkt o. d. samt upplåtelse av jakt och fiske. Det kan ha sitt intresse konstatera, att samerna i 1898 års lag tillades absolut vetorätt i fråga om förstnämnda slags upplåtelser och att sådan rätt tidigare av Eders Kungl. Maj:t föreslagits skola tillkomma dem även i fråga om upplåtelser av jakt och fiske. Även om införande av vetorätt numera knappast bör komma i fråga, är vad sålunda tidigare föreslagits och gällt uttryck för den riktiga uppfattningen att betydande avseende bör fästas vid samernas egna synpunkter. Frågan om samernas hörande och beaktande av deras synpunkter är självfallet icke begränsad till de nyttjanderättsupplåtelser av ofta begränsad omfattning, varom i 56 § talas. Av än större vikt är givetvis denna fråga när det gäller förslag om undantagande av renbetesområden eller andra åtgärder, som på ett vida allvarligare sätt kunna medföra intrång i samernas möjligheter att driva sin näring. Spörsmålet om en ändamålsenlig författningsmässig reglering i fråga om formen och ordningen för samernas hörande i dessa ärenden synes därför förtjäna särskild uppmärksamhet.

Huruvida förfarandereglerna i nu avsedda ärenden böra anknytas till vad som gäller i fråga om expropriationsrättsliga ingripanden eller hur de eljest böra utformas avser en fråga som jag saknar anledning att närmare

ingå på. Spörsmålen härom böra upptagas till förutsättningslös prövning. Jag vill endast framhålla att man för fall, då fråga är om jämförelsevis obetydliga ingrepp i samernas rättigheter och lätt kompenserade olägenheter, givetvis bör eftersträva en enkel och smidig handläggningsordning, som ej onödigtvis belastar myndigheter och parter. Denna synpunkt torde kräva särskilt beaktande i fråga om handläggningen av den mångfald rutinärenden rörande upplåtelse av jakt och fiske, som numera förekommer. En viss förenklad ordning i fråga om t. ex. samernas hörande i dessa ärenden synes påkallad och möjlig utan eftersättande av rättssäkerhetens krav. Lösningen av hithörande frågor måste naturligtvis i viss mån bli beroende på hur organisationsväsendet omdanas.

De materiella reglerna

De i det föregående avhandlade spörsmålen ha otvivelaktigt sin stora betydelse för att samernas rätt skall kunna behörigen tillgodoses. Det avgörande ur denna synpunkt är emellertid att själva prövningen av uppkomna intressekonflikter sker på ett materiellt riktigt sätt. Som tidigare erinrats ha myndigheterna härvid att mot varandra väga å ena sidan tyngden av de skäl, som ur allmän eller enskild synpunkt tala för visst ingrepp i samernas rättigheter, och å andra sidan betydelsen av de olägenheter som därav kunna beräknas följa för samernas del. Det gäller här att bedöma huruvida visst ifrågasatt projekt, med hänsyn till berörda intresseavvägning, överhuvudtaget bör komma till stånd eller om en annan, för samerna mindre ingripande lösning är möjlig. Hur denna prövning sker och utfaller kan bli av avgörande betydelse för berörda samers möjligheter att fortsättningsvis vinna utkomst i sin näring.

Gällande renbeteslag innehåller också, såsom förut nämnts, vissa materiella regler, efter vilka prövningen skall ske. Dessa regler synas i stort sett innebära, att mycket tungt vägande skäl ansetts böra föreligga för att ingrepp i samernas rättigheter skall kunna godtagas. Det talas t. ex. om att det område, som undantages från samernas begagnande skall vara »oundgängligen erforderligt» eller att »synnerliga skäl» skola föreligga för ingrepp. Och det sägs vidare bl. a. att ingrepp av olika slag icke får ske om därav skulle följa »väsentlig» eller »besvärande» olägenhet för samerna.

Med hänsyn till de förändrade förhållanden som tidsutvecklingen medfört i fråga om fjällvärldens utnyttjande och till beskaffenheten och omfattningen av de intressekollisioner mellan samernas och andra intressen som med tidens gång kunna förväntas uppkomma, synes önskvärt att en översyn och precisering nu sker av de materiella regler efter vilka dessa intressekollisioner skola bedömas och av de allmänna grundsatser på vilka reglerna vila. En sådan med hänsyn till tidsutvecklingen betingad översyn synes påkallad för att klarlägga samernas rättsliga ställning i dagens och morgon-

dagens samhälle och också — och icke minst — för att ge de tillämpande myndigheterna erforderlig ledning för deras för visso vanskliga och maktpåliggande prövning av uppkommande frågor. Spörsmålet om de materiella reglernas innebörd och tillämpning — och jag vill understryka detta — är av essentiell betydelse för frågan om samerna skola kunna fortsätta sitt urgamla näringsfång eller om de efter hand skola undanträngas till allt mindre reservat för att till slut upphöra att existera som speciell befolkningsgrupp med säreget kulturarv.

I anslutning till det nu anförda vill jag tillägga, att en översyn jämväl synes böra ske av frågan om grunderna för den ersättning som i fall av intrång bör utgå. Detta är också en materiell fråga, som i vissa fall torde kunna vara av väsentlig betydelse för vederbörande samers möjligheter att fortsätta sin näring.

Fördelningen av utgående ersättningsbelopp

Då renbetesområden undantagas från samernas begagnande eller då intrång eljest sker i samernas rättigheter, synas de vederlag som härför utgå — av myndigheterna bestämda ersättningar eller uttagna avgifter eller av enskilda frivilligt erlagd gottgörelse — i allmänhet icke tillkomma de samer, som lida skada genom intrånget, utan tillföras lappfonden. Härigenom torde visserligen utgående ersättningar i sinom tid komma rennäringen i dess helhet till godo, men alltså icke förbehållas dem som drabbas av intrånget.

Denna ordning kan möjligen ha varit godtagbar i en tid, då man knappast hade anledning räkna med att förekommande intrång skulle få mera menliga konsekvenser för de samer som omedelbart berördes av åtgärden. Med hänsyn till utvecklingen torde emellertid berörda synsätt böra revideras. I likhet med vad fallet är i fråga om ersättningar som utgå i expropriationsrättsliga sammanhang synas jämväl nu ifrågavarande vederlag åtminstone i princip böra tillfalla de skadelidande. Jag kan inte undgå framhålla, att det för mig framstår som i hög grad stötande att t. ex. en lappby, som genom intrång i sin renskötsel kanske orsakas avsevärda direkta utgifter, ej får uppbära och disponera härför beräknad ersättning. En omprövning av förevarande fördelningsfråga synes fördenskull i samernas intresse påkallad.

I detta sammanhang synes även böra övervägas huruvida icke samernas egna organ böra få inflytande på huru man skall disponera de medel, som även efter en omreglering av rätten till ersättning finnas böra tillföras lappfonden och användas till förmån för samerna.

Sammanfattningsvis får jag anföra följande.

Samernas hävdvunna rätt att begagna vissa fjällområden för renskötsel, att använda av ålder nyttjade flyttningsvägar för renarna, att idka jakt och fiske och att i övrigt på olika sätt använda markerna för sina behov har

sedan länge uttryckligen erkänts i vår lagstiftning. Den snabba sociala, ekonomiska och tekniska utveckling som särskilt under de senaste decennierna präglat samhället har på ett helt annat sätt än tidigare aktualiserat frågan om fjällområdenas utnyttjande för industriella och andra allmänna eller enskilda syften och därmed också frågor om djupgående ingrepp i samernas traditionella rättigheter. Som jag i det föregående närmare anfört och utvecklat framstår med hänsyn härtill regleringen av hithörande spörsmål i nu gällande renbeteslag av år 1928 med tillhörande författningar såsom i flera avseenden otidsenlig och bristfällig. Det är sålunda uppenbart att samernas intressen i rättsliga sammanhang icke kunna anses behörigen tillvaratagna med rådande ordning i organisatoriskt hänseende. Processuella regler saknas rörande ärendens handläggning, vilket bl. a. synes medföra att samerna ofta icke i erforderlig utsträckning ens höras i frågor som för dem kunna innebära avsevärt intrång i renskötseln. Det bör icke längre få förekomma att för samerna viktiga beslut fattas utan att dessa själva haft tillfälle att ge sin mening tillkänna. Man måste därför tillse att samerna få egna organ, som kunna föra samernas talan och effektivt bevaka deras intressen i viktigare frågor. Detta är icke en uppgift vilken såsom nu skall i första hand ankomma på statliga myndigheter. Även de viktiga materiella reglerna, efter vilka prövning skall ske om tillåtligheten av ifrågasatt intrång, synas vara i behov av översyn och precisering. De belopp, som utgå som ersättning för medgivna intrång, tillfalla icke de genom åtgärden skadelidande samerna utan användas för mera allmänna ändamål, vilket framstår som oegentligt och stötande.

Ur synpunkten av samernas befogade krav att deras urgamla rättigheter även i det moderna samhället tillvaratagas och respekteras, synes därför i hög grad angeläget, att en utredning snarast kommer till stånd rörande nu angivna och därmed sammanhängande spörsmål. Denna utredning torde böra syfta till att giva de renskötande samerna bättre möjligheter att själva tillvarataga sina av lagen erkända rättigheter och att hindra att intrång i deras hävdvunna näring göres utan tvingande skäl och utan rimlig gottgörelse.

Jag har mig väl bekant att utvecklingen ställer stora krav på det statliga utrednings- och lagstiftningsarbetet och att en prioritering av aktuella uppgifter därför är nödvändig. Enligt min mening måste den rättssäkerhetsfråga, som jag här aktualiserat, anses ha mycket hög prioritet. Vårt land understöder med allt fog strävandena att, utan hänsyn till ras och andra omständigheter, garantera en rättssäker tillvaro för befolkningsgrupper i främmande länder. Det är då en självklar förpliktelse att vi själva värna om den lilla minoritet, som samerna utgöra, och tillse att lagstiftningen ger denna befolkningsgrupp, som under tidernas lopp alltmer trängts samman och vars näringsfång hotas av samhällsutvecklingen, medel att tillvarataga och trygga de rättigheter, som sedan urminnes tider tillkomma samerna och

som även tillförsäkrats dem i lag. Därmed bevaras också — om möjligt — för framtiden den kultur som de renskötande samerna representera. Det är därför min förhoppning att den av mig nu väckta frågan med all möjlig skyndsamhet kommer att upptagas till behandling.

Med stöd av den befogenhet, som tillkommer mig enligt instruktionen för riksdagens ombudsmän, får jag härigenom, med överlämnande av handlingarna i det av mig handlagda klagoärendet, framlägga ovanberörda spörsmål och synpunkter för den åtgärd vartill Eders Kungl. Maj:t må finna framställningen föranleda.

2. Praxis i fråga om skattskyldighet för lön under tjänstgöring utomlands har varit mycket skiftande. Orsakerna härtill. Framställning om revision av bestämmelserna om bosättning i riket såsom villkor för rätt till samhällsförmåner i syfte att åstadkomma en rättvis avvägning mellan förefintlig skyldighet att gälda skatt för lön under tjänstgöring utomlands och rätt till olika samhällsförmåner under utlandsvistelse. Tillika fråga bl. a. om den, som från myndighet inhämtat upplysning att skattskyldighet icke förelåg men långt senare beskattats, bör få gottgörelse för skada till följd av att han, i förlitan på beskedet, påtagit sig utgifter för familjen som han icke skulle ha ansett sig ha råd till om han vetat att skattskyldighet förelåg

I en till Konungen den 14 oktober 1966 avlåten skrivelse anförde jag följande.

Enligt 53 § 1 mom a) kommunalskattelagen är fysisk person *för tid, under vilken han varit här i riket bosatt,* i princip skattskyldig för all inkomst. Den, som ej varit bosatt här i riket, är i allmänhet allenast i begränsad omfattning skattskyldig i Sverige; för sådan person föreligger i fråga om inkomst av tjänst skattskyldighet endast för härifrån uppburen, genom verksamhet här i riket förvärvad inkomst. Vid taxering till statlig inkomstskatt är 6 § 1 mom. a) förordningen om statlig inkomstskatt i förevarande hänseende likalydande med 53 § 1 mom. a) kommunalskattelagen.

Frågan om en person, som vistats längre tid utomlands ändock skall anses här i riket bosatt och därmed skattskyldig för inkomst av tjänst, som han förvärvat under utomlandsvistelsen, har prövats av regeringsrätten i bl. a. följande två taxeringsmål:

Pensionerade majoren C. J. W. Schildt tjänstgjorde under tiden 15/7 1953—31/8 1954 såsom observatör vid FN:s kontrollkommission i Grekland med stationering i Saloniki, där han förhyrde en villa såsom bostad för sig och sin hustru. Sin bostadslägenhet i Stockholm hade han hyrt ut i möblerat skick. Under tjänstgöringen erhöll han särskild ersättning beräknad med hänsyn

till hans pension. Ersättningen utbetalades förskottsvis per månad av försvarets civilförvaltning. Tjänstgöringens längd var icke fastställd. Regeringsrätten fann Schildt skattskyldig för vad han uppburit under denna tjänstgöring, »enär med hänsyn till arten av klagandens uppdrag i Grekland och övriga i målet förekomna omständigheter klaganden får anses hava under tiden för nämnda uppdrag bibehållit sitt egentliga bo och hemvist här i riket». Två regeringsråd var skiljaktiga och ansåg att Schildt icke kunde anses ha varit här i riket bosatt under den tid, då han tjänstgjorde i Grekland. (RÅ 1959 ref. 20).

Kaptenen J. E. Hultgren tjänstgjorde under tiden 27/8 1953—28/4 1955 vid svenska övervakningskontingenten i Korea. Hans lön utbetalades genom försvarsstaben. Regeringsrätten ansåg enhälligt skattskyldighet föreligga för därvid uppburen inkomst med följande motivering. »I målet är upplyst, att ifrågavarande uppdrag för FN:s räkning utförts vid den svenska övervakningskontingenten i Korea, att anställningsavtalet träffats med svensk militär myndighet, genom vilkens försorg avlöning och ett flertal andra förmåner erhållits, samt att Hultgren varit underkastad de för krigsman gällande reglerna i svensk straff- och rättegångslagstiftning såsom om han vore krigsman. Anställningsavtalet angav en tjänstgöringstid av sex månader, vilken skulle förlängas med tre månader i sänder, om avtalet icke uppsagts minst två månader före den avtalade tjänstgöringstidens utgång. Tillika föreskrevs, att om övervakningskontingentens verksamhet skulle hava avslutats och den svenska kontingenten befinna sig i Sverige före tjänstgöringstidens utgång, avtalet skulle upphöra att gälla med den dag då avrustning vore avslutad. — Med hänsyn till vad sålunda och i övrigt upplysts angående arten av Hultgrens uppdrag i Korea och tjänstgöringsförhållandena där finner regeringsrätten, oaktat Hultgren för uppdragets fullgörande vistats längre tid utom riket, att han måste anses hava bibehållit sitt egentliga bo och hemvist här i riket.» En av ledamöterna, regeringsrådet Walberg, utvecklade i ett särskilt votum de närmare omständigheter, som varit avgörande för hans ställningstagande i målet. (RÅ 1961 ref. 34.)

Mot den praxis, som kommit till uttryck i regeringsrättens båda nu refererade utslag, samt mot andra skattemyndigheters tillämpning av bestämmelserna i 53 § kommunalskattelagen i liknande fall och mot vissa andra härmed sammanhängande förhållanden har ett 30-tal personer riktat kritik i hit inkomna klagoskrifter. Klagomål i berörda hänseenden har sålunda anförts av följande personer, nämligen

1) rådmannen Bengt Lindeblad i Borås,
2) Billy Nilsson i Säffle,
3) Bengt Ahlström i Sjövik,
4) missionären Elof Hjelte i Sävedalen,
5) majoren G. Lann i Skövde,
6) majoren Agnar Strandberg i Stockholm,
7) översten Sten Norström i Stockholm,
8) kaptenen G. Benckert i Stockholm,
9) kaptenen B. Staël von Holstein i Hässleholm,
10) banktjänstemannen Bertil Brynesson i Stockholm,

11) majoren Gunnar Almqvist i Billdal,
12) kaptenen C. A. Persson i Falun,
13) majoren Gösta Nilsson i Visby,
14) kaptenen Edvard Fröjd i Gävle,
15) majoren A. Hullberg i Kristinehamn,
16) arméingenjören Per Bäck i Göteborg,
17) yrkesläraren Lennart Olsson i Diö,
18) kaptenen S. Karl-Erik Bernander i Göteborg,
19) majoren H. Westman i Gävle,
20) kaptenen Gunnar Andréasson,
21) Ekaterini Andréasson, Famagusta, Cypern,
22) kaptenen Elis V. Svanström i Kristinehamn,
23) snickaren Kjell Gidlund, Famagusta, Cypern,
24) furiren Erik Hjerpe i Malmberget,
25) Per Jonasson i Hammerdal,
26) furiren Lars Grimborg i Ulricehamn,
27) korpralen Olle Perlefelt i Lidingö,
28) överfuriren Torsten Stålnacke i Svappavaara,
29) majoren C. T. Akrell, Baramula, Kashmir,
30) förvaltaren Harry Sundberg i Linköping och
31) legitimerade läkaren Ingrid Nordén i Stockholm.

1) Rådmannen *Bengt Lindeblad* tjänstgjorde under åren 1960—1963 i Kongo först såsom auditör vid den svenska FN-bataljonen och senare vid FN-högkvarteret i Leopoldville. I september 1962 anhöll han hos riksskattenämnden om förhandsbesked huruvida han vid 1963 och 1964 års taxeringar var skattskyldig för lön under vistelsen i Kongo, som då beräknades pågå till åtminstone den 1 april 1963. Riksskattenämnden förklarade i förhandsbesked den 17 december 1963 att Lindeblad var skattskyldig för sådan lön. Regeringsrätten lämnade av honom över förhandsbeskedet anförda besvär utan bifall enligt utslag den 20 maj 1964. Lindeblad åsattes av 1961—1964 års vederbörande taxeringsnämnder i Borås taxering för hela den under tjänstgöringen i Kongo uppburna inkomsten. Prövningsnämnden lämnade av honom anförda besvär över taxeringsnämndernas beslut utan bifall. Efter besvär av Lindeblad fann kammarrätten genom fyra den 8 februari 1966 meddelade utslag skattskyldighet icke föreligga för hans i Kongo förvärvade inkomst under ifrågavarande tid. Av vederbörande taxeringsintendent anförda besvär över nyssnämnda utslag lämnades av Kungl. Maj:t såsom för sent inkomna utan närmare prövning.

I en skrift, som hit inkom den 25 augusti 1964 och således innan kammarrätten meddelat utslag i hans skattemål, anförde Lindeblad i huvudsak följande: Enligt tidigare tillämpad praxis var den, som vistades utomlands under minst ett år, icke skattskyldig i Sverige för under utlandsvistelsen

förvärvad inkomst. Genom regeringsrättens utslag i det hultgrenska målet ändrades denna praxis, eftersom Hultgren befanns skattskyldig här i riket, trots att han vistats mer än två och ett halvt år i Korea. Den nya praxis, som därmed skapades, innebar en diskriminering av militär personal och ledde till fullständigt orimliga resultat:

Lindeblad anförde härom följande:

Artrikedomen av den flora, som nu utvecklats, går icke att överblicka, än mindre att förstå. Icke nog med att personal tillhörande olika i anvisningarna till 53 § kommunalskattelagen omförmälda kategorier, som arbetar i samma byggnad och t. o. m. i samma rum, är antingen skattefri eller skattskyldig efter en mer än ettårig tjänstgöring, utan en motsvarande särbehandling sker även inom grupper militär personal. Sålunda finnes en grupp militär personal, som skall gå fri från skatt även för kortare tid än ett år. Hur skall då den militära personal, som tjänstgör och lever under samma förhållanden men under mer än ett år, reagera. På samma sätt reagerar militär personal vid en jämförelse med FN:s civila personal, Transairs personal, svenska sjukhuspersonalen i Korea etc. — Regeringsrådet Walberg har i sitt särskilda votum i det hultgrenska målet, RÅ 1961 s. 103, uttalat, att det för militär personal erfordras »en mycket lång vistelse utomlands» för att bli behandlad på samma sätt som övriga personalkategorier. Jag, som vid tidpunkten för regeringsrättens utslag befann mig i Kongo, försökte därefter under närmare två år förgäves genom ett förhandsbesked få klarhet i vad som avsågs med »en mycket lång vistelse utomlands». Emellertid har jag nyligen, sedan jag återvänt till Sverige, under hand erfarit, att regeringsrätten ämnar sätta gränsen vid tre år. Men varför just tre år — tre gånger så lång tid som för övriga personalkategorier. Och varför hålla den avsedda tidsgränsen hemlig under den långa tid, som erfordras innan en »treåring» skall kunna få sitt mål prövat av regeringsrätten. Hur kommer nu den person, som varit bosatt å utrikes ort två år och elva månader, två år och tio månader, två år och nio månader etc., att reagera. Ingen vettig människa återvänder till Sverige med vetskap om treårsregeln när endast någon månad återstår. Och resultatet blir »antingen eller» dvs. antingen helt fri från skatt för »treåringen» under alla de tre åren, medan skattskyldighet föreligger för två år och elva månader etc. för den person, som utan att känna till regeringsrättens avsikt, återvänder någon månad före treårsperiodens utgång.

Lindeblad anförde ytterligare i en senare skrift följande:

Regeringsrätten har i ett förhandsbesked RÅ 1963 ref. 10 förklarat, att Transair-personal efter ett år i Kongo skall vara skattefri medan så icke skulle vara fallet med en FN-tjänsteman, som fått sin lön från FN via svensk myndighet. Gällande dubbelbeskattningsavtal med Kongo, SFS 594/1957, likställer i skattehänseende personal i allmän tjänst med personal anställda på luftfartyg. Dubbelbeskattningssakkunniga föreslår också i sitt betänkande SOU 1962:59 s. 12, 20 och 75 att dessa två kategorier skall behandlas på samma sätt. Det oaktat har regeringsrätten ansett den ena kategorien, Transair-personalen, skattefri och den andra, FN-personalen, skattskyldig. Regeringsrätten har i sitt referat icke antytt något om att ett dubbelbeskattningsavtal skall ha någon betydelse. I referatet talas endast om att Transair-personal icke skulle ha haft samma rättigheter som FN-personalen.

I verkligheten hade dock Transair-personalen samma ställning som FN-personalen med undantag endast av att deras ekonomiska och andra förmåner var betydligt bättre. Man frågar sig varför dubbelbeskattningssakkunnigas förslag skall anteciperas beträffande den ena kategorien, när båda kategorier har samma ställning såväl enligt gällande dubbelbeskattningsavtal som enligt lagförslaget. Denna särbehandling i fråga om beskattning har väckt förbittring. Det finns ingen som helst godtagbar förklaring till att min granne i Leopoldville, piloten hos Transair, blev skattefri efter ett år, medan jag efter närmare tre gånger så lång tid skall betala skatt.

Lindeblad hemställde att jag måtte vidtaga åtgärder för undanröjande av denna för en rättsstat ovärdiga gruppdiskriminering och verka för en fullständig återgång till en likartad behandling av samtliga i 53 § kommunalskattelagen omförmälda kategorier till dess en ny lag kan komma att träda i kraft. Han anhöll vidare att jag måtte uttala min mening om det förhållandet, att svenska staten kräver ut skatt för en FN-tjänstgöring, oaktat svenska staten — med visst undantag — ersatts av FN med lönernas bruttobelopp.

2) *Billy Nilsson* uppgav att han under en tid av två år och sex månader tjänstgjort i Kongo såsom pilot för FN och därunder utfört uppdrag som i regel var mycket riskabla. Han anförde vidare bl. a. följande:

Redan från början hade Transair flygplan och personal till FN:s förfogande för flygningar i Kongo. Dessa flygningar med C 46:or var reguljära mellan olika provinshuvudstäder och icke mer riskabla än vanliga flygningar. — — — Kamraterna från Transair och vi arbetade tillsammans, bodde tillsammans och levde tillsammans. Jag vet inte hur många kvällar vi frågade varandra: Hur kommer det sig att Transair-personalen, som hade betydligt högre löner från Sverige, går fria från skatt efter ett år, medan vi, som betalades av FN, var skattskyldiga till Sverige. Även kamraterna från Transair tyckte detta var högst egendomligt.

Nilsson hänvisade till att regeringen beslutat att icke utdela dekorationer för tapperhet med hänsyn till att personalen icke var i svensk tjänst. Då regeringen sålunda fastslagit att Nilsson icke varit i svensk tjänst, skulle han vara fri från skatt. Han yrkade därför att myndigheternas beslut angående hans skattskyldighet under FN-tjänstgöring måtte upphävas.

3) *Bengt Ahlström,* som under två år och tio månader tjänstgjort såsom tekniker vid U.N. Technical Team i Kamina i Kongo, anförde bl. a. följande:

När krigstillstånd inträdde i Katanga, evakuerades praktiskt taget all civil FN-personal från Kamina. Alltså även våra civila arbetskamrater i Technical Team. Vi svenskar fick dock trots striderna vara kvar och försöka hålla igång det hela. Särskilt riskabelt var det för personalen vid kraftverket i Kilubi, 80 km nordost om Kamina i en mycket fientligt sinnad trakt. Där satt tre tekniker, beväpnade endast med var sin pistol. Kilubikraftverket försåg stora delar av Nordvästra Katanga med el-ström. När striderna bröt ut i september 1961 blev de omnämnda helt avskurna från omvärlden under flera dygn, innan de kunde undsättas med helikopter. FN

hade aldrig tillåtit någon civil FN-personal att på detta sätt riskera sina liv. Vi å andra sidan ansåg det som en självklar plikt att sköta vårt arbete hur kritisk situationen än blev. Men därför skall vi väl inte i förhållande till våra civila arbetskamrater »straffas» med att betala skatt för en lön, som var betydligt lägre än den skattefria lön vi skulle ha fått som civil FN-personal.

Ahlström framhöll vidare att FN betalat hans lön, som endast förskotterats av FN-avdelningen vid arméstaben. Det förefölle orimligt att svenska staten toge ut skatt och sedan begärde ersättning av FN. Om skattekravet vidhölls, skulle svenska staten göra en god affär. Ahlström anhöll att jag måtte vidtaga åtgärder till rättande av missförhållandena.

Ahlström tillade att han vid återkomsten till Sverige av centralsjukkassan fått meddelande, att han betraktades såsom utlandssvensk och alltså hade att på nytt anhålla om inträde i allmän försäkringskassa.

4) *Elof Hjelte* uppgav att han tjänstgjort såsom missionär i Kongo i 16 år och att det under denna tid icke var fråga om annat än att han efter ett år blev skattefri, oaktat att han uppbar avlöningen från sin uppdragsgivare i Sverige.

Han anförde vidare:

Då jag i september 1961 antog en FN-tjänst i Kongo, räknade jag givetvis med att bli behandlad på samma sätt med avseende på skattefrihet. — Officiellt var jag tolk, men eftersom jag av mina överordnade tilläts missionera i den mån tjänsten så medgav, tog jag givetvis vara på alla tillfällen att göra detta. Jag hade positiv kontakt med kongoleserna och var ute i byarna och verkade på samma sätt som förr, många gånger med fara för eget liv för att åstadkomma en avspänning. Jag kan knappast sägas ha varit mer knuten till Sverige än exempelvis en missionär, som tillhör Svenska Kyrkans Mission. — Nu har jag erfarit att det inte är svenska staten som betalat min lön utan Förenta Nationerna som helt nyligen reglerade sin skuld till Sverige för Kongoverksamheten. Det är alltså inte fråga om att beskatta en inkomst från Sverige. För övrigt förstår jag inte hur svenska staten kan kräva och erhålla betalning från FN för hela lönen fast skatten innehålles.

Hjelte uppgav ytterligare, att han under tjänstgöringen som tolk ådragit sig en mycket allvarlig tropisk sjukdom. Om han varit bosatt i Sverige, hade han icke varit utsatt för sådan sjukdomsrisk. Han hemställde att hänsyn togs till hans speciella fall.

5) Majoren *G. Lann,* som under tiden den 24 mars 1958—den 4 maj 1959 tjänstgjorde som militärobservatör vid övervakningskommissionen i Palestina och som fått avslag på besvär om skattebefrielse, framhöll att före år 1959 militära observatörer fått skattebefrielse för i utlandet förvärvad inkomst, om utlandsvistelsen varat mera än ett år. Han anförde vidare:

Mångårig praxis ändrades 1959. Handläggningen av FN-personalens beskattning synes utsätta den enskilde för administrativt godtycke (bl. a. olikheten före och efter 1959) med allvarliga ekonomiska konsekvenser för

den enskilde. En av de väsentliga fordringarna på ett västerländskt rättssamhälle är att följderna av vars och ens handlande kan förutses med hänsyn till gällande lag och förordning. Ändringen av gällande praxis 1959 innebär, att beskattningen av »utlandsinkomsten» från mars 1958—maj 1959 icke kunde förutses 1958 vid inträdet i FN:s tjänst.

Lann tillade att i hans fall den icke förutsedda skatten uppgått till cirka 10 000 kronor. Det var alltså fråga om ekonomiska följder av stor räckvidd.

6) Majoren *Agnar Strandberg* tjänstgjorde åren 1954—1959 under en sammanlagd tid av tre år och åtta månader vid olika FN-kommissioner i Korea, Palestina och Kashmir. Den lön Strandberg åtnjöt för utlandstjänstgöringen uppdelades av skattemyndigheterna i en del, motsvarande pension, och i en del, utgörande arvode. Pensionsdelen beskattades samtliga år. Arvodesdelen beskattades endast vissa år. Denna del hade sålunda beskattats för tiden 26/4—31/12 1954 (Korea) och 12/11 1956—31/12 1957 (Palestina) men ej beskattats för tiden 1/1—25/10 1955 (Korea) och 1/1 1958—16/1 1959 (Palestina).

I klagoskriften anförde Strandberg bl. a. följande:

Till utslaget i det hultgrenska målet finns bifogat ett uttalande av en av bisittarna, det nyss utnämnda regeringsrådet Walberg, som tillika var ordförande i dubbelbeskattningssakkunniga. Uttalandet ger en inblick i tankegångarna för beslutet.

I första delen av uttalandet gör herr Walberg en granskning ur kritisk synpunkt av KL § 53 och dess anvisningar, varvid inledningsvis påpekas, att lagen är en allmänt hållen regel i förening med vissa, icke närmare utförda exempel »till ledning för tolkningen».

Det märkliga är att här skall en lag, som varit i kraft i tjugo år, slutligen tolkas. Tolkningen leder till att lagens indelning i bestämmelser, hur olika grupper skola bedömas, förkastas, och motiveringen härtill är att olika grupper skulle kunna komma att bedömas olika under i övrigt lika förhållanden. Resultatet av tolkningen visar emellertid att just detta har skett i det slutliga avgörandet. Det påpekade förhållandet att bestämmelser för gruppen tjänstemän i svenska företag utomlands saknas skulle väl i första hand kräva utfärdande av dylika bestämmelser, i stället för slutsatsen att man med anledning av denna brist bör bortse från vad som står skrivet i lagen om gruppen »i allmän tjänst anställda».

I sin sammanfattning anser herr Walberg att »en individuell bedömning» av förekommande fall bör ske och att avgörandet bör grundas på »en samlad bedömning av föreliggande omständigheter, vilka sinsemellan kunna ha olika tyngd».

Alla uppdragstagare, som i KL § 53 och dess anvisningar sökte svaret på frågan huruvida kostnader för rättshjälp i skatteärendet var motiverade, har nu förlorat grunden för bedömandet.

Strandberg anförde ytterligare:

Konsekvenserna av utslaget i det hultgrenska målet blev omfattande:

1. Ett svenskt frivilligt bidrag till FN:s verksamhet, givet genom konseljbeslut och utanför ramen av bidragen till FN:s verksamhet enligt traktaten

mellan medlemsstaterna tages delvis tillbaka. De militära uppdragstagarna får i realiteten själva bidraga till kostnadernas gäldande, och detta ger dem en annan ställning än landets andra medborgare, sysselsatta i internationellt biståndsarbete. Källan till kostnadernas gäldande därvidlag är i vissa fall densamma, svenska staten.

2. Skattskyldigheten blir temporärt beroende av mantalsskrivningsorten. Uppdragstagarna från Stockholms stad får tjäna som exempel för i vilken riktning dessa mål skall avgöras. Femsiffriga belopp utkrävas av dessa personer i förhållande till på andra håll mantalsskrivna, som tjänstgjort i liknande befattningar under samma tidsrymder.

3. Utslaget skapar icke klarhet i hur uppdragstagarna i FN:s tjänst på andra håll i världen skall bedömas. Huvudskälet till utslaget avseende tjänst i Korea — »den starka anknytningen till Sverige» — föreligger inte vad beträffar Libanon, Palestina, Kashmir och Kongo. Till FN:s verksamhet på dessa platser har svenska staten icke deltagit i organisationen, uppdragstagarna har inte varit underkastade svensk straff- och processlag, avtalen har slutits på längre tid, och de förmåner, som gåvos Koreakontingentens personal, utgick icke.

Ändå blev utslagen i RR, vilka kommo på våren 1964, entydiga med utslaget i det hultgrenska målet.

Samma olikartade behandling av uppdragstagarna upprepas. De, som bodde i Stockholm — och nu tillkommer en del av dem, som bodde i Malmö och Göteborg, där utslaget i det hultgrenska målet först uppmärksammades — blev skattskyldiga, medan personer mantalsskrivna på andra platser åtnjöt inkomsterna obeskattade.

4. I uttalandet till det hultgrenska målet har tidsfaktorns betydelse understrukits. Här försattes dock möjligheten att draga ut konsekvenserna av allmänt hållna uttalanden, vilket fortfarande skapar osäkerhet. I samband med den förordade »individuella bedömningen» leder detta till att ett mål måste föras upp till högsta instans för slutgiltigt avgörande. Detta lägger stora svårigheter i vägen för den enskildes möjligheter att söka sin lagliga rätt. De avgjorda målen har tagit en tidsrymd av upp till tio år från det inkomsterna förvärvats och i många fall betydande kostnader. Hänsyn måste också tagas till att personer, som länge vistas långt från Sverige, inte har möjlighet till kontakt med myndigheter och rättshjälp.

Fortsättningsvis anförde Strandberg följande:

Jag har tillåtit mig att draga upp hela denna fråga, därför att jag personligen varit engagerad i verksamhet i FN:s tjänst under lång tid utomlands och är väl insatt i förhållandena. Enligt mitt förmenande har de påtalade orättvisorna och förvirringen inte orsakats av personliga motiv eller illvilja hos någon i ärendena inblandad, utan dessa är att finna i det förhållandet att lagar och föreskrifter samt både civila och militära ämbetsmäns tankegångar ännu inte hunnit anpassa sig efter våra omfattande internationella åtaganden så att rättvisa skapats mellan individer och personalgrupper. Det är med förhoppning att detta skall ligga inom ramen för JO:s ämbetsområde som jag överlämnar denna skrivelse.

Strandberg åberopade innehållet i en av honom upprättad tablå över beskattningen av 14 svenska officerare och underofficerare i FN-tjänst.

Enligt tablån hade beskattning skett i följande fall: en kompaniofficer,

som tjänstgjort 17 månader i Korea under tiden 27/8 1953—28/9 1955 (hemvist i Stockholm), en kompaniofficer, som tjänstgjort 12 månader i Korea under tiden 28/3 1954—29/3 1955 (hemvist i Stockholm), en regementsofficer, som tjänstgjort 13 månader i Kashmir under tiden 1/7 1958—31/7 1959 (hemvist i Gävleborgs län) och en kompaniofficer, som tjänstgjort 17 månader i Palestina under tiden 5/11 1956—20/3 1958 (hemvist i Kristianstads län).

I följande fall hade skattskyldighet ansetts icke föreligga: en kompaniofficer, som tjänstgjort 18 månader i Korea under tiden 20/4 1954—25/10 1955 (hemvist i Stockholm), en underofficer, som tjänstgjort 12 månader i Korea under tiden 26/4 1954—25/4 1955 (hemvist i Gävleborgs län), en kompaniofficer, som tjänstgjort 12 månader i Korea under tiden 13/9 1954—12/9 1955 (hemvist i Västmanlands län), en kompaniofficer, som tjänstgjort 18 månader i Korea under tiden 20/4 1954—25/10 1955 (hemvist i Stockholms län), en kompaniofficer, som tjänstgjort 25 månader i Korea under tiden 1/9 1953—31/7 1955 (hemvist i Stockholms län), en kompaniofficer, som tjänstgjort 13 månader i Kashmir under tiden 11/8 1958—31/8 1959 (hemvist i Stockholms län), en kompaniofficer som tjänstgjort 14 månader i Libanon och Palestina under tiden 4/10 1958—31/12 1959 (hemvist i Stockholms län), en kompaniofficer som tjänstgjort 33½ månad i Palestina under tiden 15/6 1955—31/3 1958 (hemvist i Stockholms län), och en kompaniofficer som tjänstgjort 25 månader i Palestina under tiden 5/3 1955—1/4 1957 (hemvist i Hallands län).

En regementsofficer, som var hemmahörande i Stockholm och som tjänstgjort sammanlagt 43 månader i Korea och Palestina hade enligt tablån beskattats för inkomst i Korea under tiden 26/4—31/12 1954 och i Palestina under tiden 12/11 1956—31/12 1957 men ansetts icke skattskyldig för inkomst i Korea under tiden 1/1—25/10 1955 och i Palestina under tiden 1/1 1958—16/1 1959.

Under framhållande att Kungl. Maj:t bestämt att Strandberg, som var pensionerad, skulle åtnjuta arvode, i ett för allt, motsvarande lön enligt för personal på aktiv stat gällande grunder, påtalade Strandberg att vid taxeringen ersättningen uppdelats på pension och arvode.

Lindeblad har i en skrift gjort gällande att vederbörande pensionsverk felaktigt utbetalat Strandbergs pension, medan FN betalat endast lönefyllnaden, så att han fått en ersättning som svarat mot hans aktiva lön. Den felaktiga pensionsutbetalningen hade sedan legat till grund för beskattningen av den del av arvodet som svarade mot pensionen.

Strandberg tillade att han under utlandstjänstgöringen avförts ur vallängden såsom utlandssvensk.

7) Översten *Sten Norström* tjänstgjorde under åren 1957 och 1958 såsom FN-observatör i Palestina och under tiden juni 1961—augusti 1962 i Kongo

såsom bl. a chef för den svenska flygstyrkan därstädes. I sin klagoskrift anförde Norström följande:

Under min egen tjänstgöring som FN-observatör i Palestina åren 1957—1958, anhöll jag om viss befrielse från skatt under den tid jag vistats utomlands. Visserligen blev min första framställning icke bifallen, men efter att ha anlitat juridisk expertis gick det dock bättre. Jag erhöll så småningom en betydande återbäring av erlagd skatt.

När jag ånyo inträdde i FN-tjänst, denna gång i Kongo som chef för den svenska flygstyrkan, juni 1961—augusti 1962, och samtidigt Deputy Air Commander, i vilken egenskap jag hade att övervaka och samordna de civila flygtransporterna inom »UNOC» — för bl. a. Transair och SAS — kunde jag och mina militära kolleger konstatera, hur diskriminerande de militära flygarna behandlades i jämförelse med de civila trafikflygarna i skattehänseende. Vid ofta ganska bittra diskussioner ställdes ständigt den frågan, varför av två svenska medborgare, som tjänstgör under exakt samma förhållanden och med samma utbildning (trafikflygaren, ofta utbildad vid flygvapnet och den militäre flygaren i FN:s flygtransportdivision, ofta en trafikflygare i flygvapnets reserv), den ene — den civile trafikflygaren — efter ett års tjänst i Kongo erhåller betydande skattelättnader, under det att den andre — den militäre transportflygaren — förvägras denna rättighet.

Det är för den i skattefrågor icke sakkunnige svårt att förstå, hur en till synes entydig lagtext, som mig veterligen icke hitintills varit föremål för författningsenliga ändringar och tillägg, kan tillämpas så diametralt olika, som här skett. I varje fall har de militära myndigheterna icke kunnat lämna någon rimlig förklaring. Snarast har de med någon överdrift sökt undvika att besvara denna besvärliga fråga med den bryska frasen från exercisfälten: håll tyst i ledet.

Det av Strandberg påtalade förhållandet att skattskyldigheten blivit beroende av mantalsskrivningsorten eller av annan orsak olikformig berörs av flera klagande.

8) Kaptenen *G. Benckert* anförde i sin klagoskrift följande:

Jag tjänstgjorde såsom värnpliktig officer vid övervakningskommissionen i Korea den 28/3 1954—29/3 1955, sålunda ett år och en dag. Genom beslut den 27/11 1958 fann prövningsnämnden i Stockholms stad att, då min ananställningstid i utlandet överskridit ett år, jag icke varit bosatt i riket och alltså icke skattskyldig. — På grund av detta beslut utbetalades innehållen skatt jämte ränta, varvid jag betalade min advokat för hans arbete. Därmed trodde jag att allt var slutgiltigt ordnat. Jag styrktes i denna uppfattning genom att kolleger till mig från Korea efter ett års vistelse där behandlades på samma sätt (efteråt har jag förstått att dessa icke var bosatta i Stockholm).

Utan vidare förvarning fick jag i november 1961 — efter närmare tre år — helt plötsligt meddelande om att regeringsrätten den 5/9 1961 ålagt mig återbetalningsskyldighet av skatten. Jag fick då veta att kammarrätten fastställt prövningsnämndens beslut om skattefrihet, men att regeringsrätten avskaffat tidslängden som faktor och infört ny princip för skattskyldighet, nämligen huruvida man bär militär uniform eller ej.

Eftersom jag fått ut mina pengar och i god tro förbrukat dessa, bland

annat för att betala skulder, begärde jag hos Konungen att av nåd befrias från återbetalning. Detta avslogs av finansministern. Resultatet är att jag fortfarande, utöver skatt på mina löpande små inkomster, nu även måste betala skatt för inkomster, som jag hade för tio år sedan.

Efter vad jag hört skall skatt icke återbetalas förrän prövningsnämndens utslag vunnit laga kraft eller taxeringsintendenten förklarat sig avstå från fullföljd. Genom att jag fick skattepengarna tillbaka blev jag vilseledd och vad som sedan hänt mig (indrivning m. m.) har medfört stora svårigheter och obehag. Då ett tjänstefel synes ha blivit begånget, anhåller jag att förklaring infordras från taxeringsintendenten i Stockholms stad.

Jag har efteråt hört att jag, tillsammans med bland andra kapten Hultgren, varit »försökskanin» för denna nya giv om beskattning efter yrke och klädsel. Mitt mål avgjordes nämligen av regeringsrätten samma dag som Hultgrens mål, den 5/9 1961. Medan mitt mål utan min vetskap vandrade vidare från den friande prövningsnämnden över den friande kammarrätten till regeringsrätten, fick alla utom vi stockholmare, som tjänstgjort utomlands vid övervakningskommissionen i Korea eller som observatörer i Palestina m. fl. minst ett år, skattefritt.

Jag skulle bära min börda med större jämnmod, om jag visste att alla behandlades lika. Men den ena efter den andra, som tjänstgjorde samtidigt med mig i Korea, har meddelat mig att de utan vidare blivit skattefria efter ett år och återfått sina pengar. Mantalsskrivningsorten i Sverige (Stockholms stad eller ej) har under flera år varit avgörande för skattskyldigheten. Därefter lär Göteborg och sedan Malmö drabbats av samma orättvisa. Men i landsorten tillämpas på sina håll fortfarande ettårsregeln oberoende av yrke och klädsel. Hur kan något sådant få förekomma? — Detta har ju uppenbarligen *icke stöd i gällande lag,* utan lär stödas på ett förslag till kommande lag.

Under åberopande av det anförda anhöll Benckert att jag måtte vidtaga åtgärder för åstadkommande av rättvisa.

9) Kaptenen *B. Staël von Holstein* anförde i sin klagoskrift följande:

Först genom regeringsrättens utslag den 23 april 1964 blev beskattningen av mina inkomster i FN-tjänst i Palestina under tiden 19 november 1956 —25 april 1958 avgjord. Under min tid i Palestina var det fullständigt klart att en mer än ettårig bosättning å utrikes ort medförde skattefrihet och någon preliminärskatt drogs ej heller på min lön. Skattefriheten var bestämmande för mitt beslut att på egen bekostnad flytta min familj med mig. Av den grupp på 14 officerare — om så erfordras kan jag namngiva dem — som tjänstgjorde *under samma tid* och *på samma villkor,* vid FN-kommissionen i Palestina, är jag den ende som icke erhållit skattefrihet. Hur kan detta vara möjligt i ett land, som hyllar principen om allas likhet inför lagen. Prövningsnämnden har ansett mig skattefri och även kammarrätten för inkomsterna åren 1956 och 1957. Genom utslag den 21 maj 1963 kom dock kammarrätten till en motsatt uppfattning vad gäller de fyra sista månaderna av min tjänstgöring i Palestina. För en lekman är detta ofattbart. Hur kan kammarrätten avge två utslag, ett för och ett emot, *i samma ärende?* Nu har jag hört att efter min återkomst har tillkommit två utslag av regeringsrätten, ett i juni 1959 och ett i september 1961. Hur kan sådana avgöranden påverka mitt fall, som ligger i tiden långt dessförinnan. Det har

ryktats om att dessa prejudikat tillkommit under mycket säregna förhållanden.

Staël von Holstein hemställde att jag måtte rätta till orättvisorna så att han om möjligt retroaktivt finge en rättvis behandling.

10) Banktjänstemannen *Bertil Brynesson* tjänstgjorde under tiden den 29 oktober 1951—den 3 februari 1953 och den 5 juni 1953—den 14 april 1955 vid svenska sjukhuset i Korea och uppbar därvid lön av överstyrelsen för Svenska Röda Korset. Han blev genom regeringsrättens utslag den 7 juni 1966 beskattad för denna inkomst.

I sin klagoskrift påtalade Brynesson att av samtliga anställda vid svenska sjukhuset i Korea — ett hundratal — endast han blivit beskattad i Sverige (jfr. dock fall 31). Taxeringarna för övriga anställda hade prövats i olika instanser och samtliga funnits ej skattskyldiga.

I klagoskriften anförde Brynesson vidare:

Enligt taxeringsförordningens föreskrifter skall taxeringsmyndigheterna verka för en rättvis och likformig taxering. I såväl förordningen om statlig inkomstskatt som i kommunalskattelagen anges att för en person, som är bosatt utomlands endast vissa särskilt angivna inkomster skall beskattas. Den inkomst jag uppburit i Korea utgör ej sådan inkomst. Min vistelse i Korea har nämligen varit av sådan tidslängd att jag enligt gällande praxis ej kan anses bosatt i Sverige under denna tid. — Jag får i anslutning härtill åberopa riksskattenämndens yttrande till Konungen av den 26 juni 1957, vari nämnden anfört att den svenska personalen vid Undervisningssjukhuset i Korea icke torde vara skattskyldig här i riket för inkomsten i Korea om anställningstiden överstiger ett år. Detta uttalande har legat till grund för skattemyndigheternas friande utslag i övriga fall.

Lindeblad har i en hit ingiven skrift anhållit att jag måtte uttala mig om rättvisan i Brynessons taxering, som enligt Lindeblads mening berodde på ett beklagligt förbiseende från kammarrättens sida.

Att klagandena av olika skäl ansett sig vilseledda av skattemyndigheterna framgår av åtskilliga klagoskrifter.

11) Majoren *Gunnar Almqvist* anförde bl. a. följande:

Våren 1959 förklarade jag mig villig att tjänstgöra som observatör vid FN övervakningsorganisation i Palestina. I juni samma år träffades avtal om sådan tjänst för tiden 1/9 1959 till 15/9 1960.

Min avsikt var att om möjligt taga med familjen (hustru och 4 av 6 barn) till Palestina. Avgörande för detta var de ekonomiska villkoren och då närmast om skatt skulle erläggas i Sverige under tiden för tjänstgöringen vid FN i Palestina. Man hade sagt mig att skatt icke skulle erläggas. För att förvissa mig härom uppsökte jag mantalskommissarien vid mitt distrikt vid uppbördsverket i Göteborg och begärde besked. Efter att ha undersökt saken meddelade kommissarien mig att skatt icke skulle erläggas då tjänst utomlands fullgjordes under längre tid än ett år. Jag erhöll också skriftligt meddelande som bekräftade detta muntliga besked.

Därmed förelåg ekonomisk möjlighet att medföra familjen till Palestina och så skedde också. Jag fullgjorde FN-tjänst 1/9 1959—15/9 1960. Familjen lämnade Sverige 3/10 1959 och återvände hit 13/10 1960.

Under hela denna FN-tjänstgöring drog skattemyndigheten i Sverige ingen skatt på min lön. Och detta med all rätt eftersom svenska staten i detta fall endast är en förmedlare av löneutbetalningen. Det är FN som betalar observatörernas löner.

När jag hösten 1960 återvänt till Sverige fick jag så småningom en debetsedel med kvarskatt avseende hela den tid jag tjänstgjort i Palestina.

Är det möjligt att ett skriftligt besked från uppbördsverket i Göteborg om att jag under tjänstgöring utomlands icke skall betala skatt helt och hållet saknar betydelse? Om vederbörande saknat rätt att göra en sådan utfästelse, skall jag betala böterna för detta tjänstefel.

Almqvist framhöll även att han och hans familj under vistelsen utomlands icke haft möjlighet att utnyttja de nyttigheter — skolor, sjukvård, vägar, polisväsende osv.—till vilka skatten ginge. Han påtalade även att en kapten vid I 19, vilken tjänstgjort i Palestina under samma tid och under exakt lika förhållanden, helt befriats från skatt.

Almqvist yrkade — under framhållande att han kände sig kränkt i sin rätt — att jag måtte hjälpa honom att vinna rätt eller förklara varför han hade fel.

12) Kaptenen *C. A. Persson* anförde följande:

Jag tjänstgjorde som FN-observatör i Palestina under tiden 1/7 1959—15/7 1960. Då jag åtog mig uppdraget upplystes jag om, att skattefrihet förelåg, då uppdraget utomlands skulle vara över ett år. För att vara riktigt säker vände jag mig till skattemyndigheterna vid länsstyrelsen i Östersund, som skriftligen bekräftade skattefriheten. Någon skatt drogs ej heller på min lön. Den 8 februari 1960 upphävde emellertid skattemyndigheten sitt eget beslut. Häröver besvärade jag mig hos länsstyrelsen i Jämtlands län, som biföll min talan genom beslut den 4 april 1960, varvid bl. a. åberopades ett uttalande av taxeringsintendenten, att jag icke var bosatt i riket under berörda tid och därför ej skattskyldig. Över detta länsstyrelsens beslut fick talan icke föras. Deklaration avlämnades i laga ordning såväl 1960 som 1961 och taxering av min inkomst skedde utan anmärkning.

Den 25/6 1962 yrkade vederbörande taxeringsintendent hos prövningsnämnden att min taxering för 1961 skulle ändras. Efter avslag hos prövningsnämnden återkom yrkandet den 10/9, då det också gick vidare till kammarrätten åtföljt av mina egna erinringar. Kammarrätten biföll taxeringsintendentens yrkande och förklarade mig skattskyldig.

Med mitt skriftliga besked om skattefrihet kunde jag ordna mina förhållanden i Palestina på ungefär den standard, som kommissionens medlemmar från andra stater hade. Om jag fått nej på min ansökan i maj 1959 hade jag naturligtvis fått anpassa mig därefter. För mig ter det sig synnerligen anmärkningsvärt att högt uppsatta befattningshavare icke kan fatta riktiga beslut, ge riktiga upplysningar och till sist stå vid sitt ord utan att ändra uppfattning, inte bara en gång utan flera. Nu har jag råkat ut för en orättmätig dubbelbeskattning, vilket är desto märkligare som flera av mina kolleger efter ett år blivit fria från skatt.

Persson yrkade att jag måtte rätta till missförhållandena.

13) Majoren *Gösta Nilsson* uppgav, att han under tiden den 26 juli 1960 —den 20 augusti 1961 var anställd i FN-tjänst i Palestina, att han av kammarrätten befunnits skattskyldig för därvid uppburen inkomst och att hans skatteärende f. n. låg i regeringsrätten.

Nilsson anförde vidare:

I samband med Kongokrisen i juli 1960 blev jag uppringd från försvarsstaben den 22 juli med förfrågan om jag omedelbart kunde ställa mig till FN:s förfogande för uppdrag i Palestina, enär vissa i Palestina redan tjänstgörande svenskar av FN överförts till Kongo. Önskemålet var att jag skulle avresa redan påföljande dag. Jag meddelade då försvarsstaben, att innan jag avgav svar, jag ville rådgöra med min familj, samt undersöka de ekonomiska konsekvenserna bl. a. skattefrågan. Enär uppdraget skulle vara åtminstone ett år, ville jag inte ställa mig till förfogande, såvida inte min familj (hustru samt 2 minderåriga barn, 9 resp. 5 år gamla) kunde bosätta sig med mig i Palestina.

Påföljande dag uppsökte jag därför länsstyrelsen i Jämtlands län med förfrågan i ärendet. En tjänsteman där meddelade mig då, att gången var att jag hade att söka jämkning hos kronokamrern i Östersund. Samtidigt meddelade han mig också, att sådan jämkning säkerligen skulle komma att bifallas, enär länsstyrelsen tidigare i ett liknande ärende rörande uppdrag i Palestina uttalat att skattskyldighet icke förelåg. Jag vände mig därefter till kronokamrern med hemställan om jämkning. Denne svarade, att han icke ville avgöra ärendet förrän han inhämtat skriftligt yttrande hos taxeringsintendenten i länet. Två dagar senare erhöll jag besked att jämkningen bifallits, varför jag omgående meddelade försvarsstaben att jag åtog mig uppdraget och avreste påföljande dag till Palestina.

Nilsson ansåg sig berättigad till skadestånd för att han icke fått den av myndigheten utlovade skattefriheten.

14) Kaptenen *Edvard Fröjd* anförde följande:

Tiden 11 april 1959—30 april 1960 tjänstgjorde jag som observatör vid FN:s övervakningsorganisation i Palestina. Enligt upplysningar, som jag fick innan jag sökte FN-tjänsten, skulle jag ej behöva erlägga skatt för den därunder förvärvade inkomsten, på grund av att vistelsen utrikes skulle komma att vara längre än ett år. Med anledning därav och för att få bekräftelse på riktigheten av dessa upplysningar vände jag mig till vederbörande skattemyndighet med begäran om befrielse från skyldigheten att erlägga preliminärskatt på denna inkomst. Den 6 april 1959 erhöll jag skriftligt besked med bifall på min framställning men med följande tillägg, som jag citerat: »Därest nämnda tjänstgöring skulle ändras så, att Ni före den 11 april 1960 återvänder till Sverige, äger förenämnda beslut icke giltighet — — —.”

Skattefriheten var bestämmande för mitt beslut att söka FN-tjänst. Någon anledning att betvivla att jag skulle få skattebefrielse hade jag icke, sedan jag fått ovannämnda besked. När jag efter mer än ett år och efter den kontrakterade tjänstgöringstidens utgång återvände, blev jag emellertid

beskattad och har nu under flera år fått betala dubbel skatt, dels för löpande år och dels för min tid i Palestina.

Våra skattelagar är ju icke enbart till för att tillförsäkra staten möjligheter till maximala skatteuttag av medborgarna utan också för att ge medborgarna skydd mot godtycklig behandling från myndigheternas sida — i sig själva avtal med regler för vad å ena sidan myndigheterna kan begära och å andra sidan vad medborgarna kan tåla.

Vid tillämpningen ställer staten stora krav på den enskildes heder i samband med deklarationen och på punktlighet i inbetalningarna intill sista öret. Det minsta man då kan fordra är, att staten i sin tur korrekt behandlar den enskilde. I detta fall har jag med kännedom om skattelagarna och tillämpad praxis, till yttermera visso bekräftat genom skriftligt besked från skattemyndigheterna, räknat med skattebefrielse. Från vad sålunda gällt i lag, praxis och enligt skriftligt besked har myndigheterna gjort avsteg — ett avtalsbrott. En lekman frågar sig hur sådant kan ske i ett rättssamhälle.

15) Majoren *A. Hullberg* anförde följande:

I februari 1960 fick jag veta att det behövdes en svensk officer till Kashmir och jag började då undersöka möjligheterna att komma dit.

Min fru har en halvtidstjänst som lärarinna och tjänar omkring 12 000:— per år. Vi har fem barn och alla gick då i skolan.

En undersökning visade att officerare som förut varit ute i Kashmir fått skattefrihet. Jag var som löntagare okunnig i skattefrågor och vände mig därför till — — — riksskattenämnden.

En tjänsteman i nämnden svarade mig att, om kommenderingen varade mer än ett år, *kunde enligt praxis skattefrihet påräknas.* Nämnden lämnade icke skriftliga besked i enstaka fall utan detta kunde jag i stället få i lokal instans.

Jag vände mig då till taxeringsintendenten Nyqvist i Karlstad, som direkt svarade att jag kunde påräkna skattefrihet och han skulle ge sådana instruktioner till kronokamreren att jag bleve fri från preliminärskatt. Kronokamrer Wester i Kristinehamn utfärdade intyg till A9 kassa och därmed drogs ingen preliminärskatt. En resa per båt för min fru och de minsta barnen 10 och 12 år kostade 12 000:— och de övriga barnen inackorderades och fortsatte sin utbildning, två i Sverige och ett i England.

Utan skattefrihet hade det varit omöjligt för mej att ta med min fru och mina barn, dels kostade resan 12 000:— och dels gick min fru miste om sin inkomst på 12 000:—. Det var således ett beslut av stor ekonomisk vidd men *jag litade på de uppgifter som jag fått av riksskattenämnden och taxeringsintendenten.*

Allt gick planenligt och tack vare befrielsen från preliminärskatt, ett dagtraktamente på 50:— och ett sparsamt leverne så lyckades jag betala igen det lån, som jag måst upptaga, så att jag i juni 1961 åter var skuldfri. Väsentligt i sammanhanget är också att jag var frisk, vilket minsann icke var så vanligt. Vid sjukdom utgår icke dagtraktamente och den svenska sjukkassan torde icke vara i funktion i Indien? I september kom jag hem och i december 1961 fick jag en debetsedel på slutlig skatt för 1960 och den var helt i överensstämmelse med förhandsbeskedet.

Jag deklarerade på motsvarande sätt 1962 för beskattningsåret 1961 men fick då veta att myndigheten ändrat uppfattning. — — — Man hänvisar nu till det s. k. Koreafallet — ett regeringsrättsutslag av 5/9 1961 (un-

gefär samtidigt som jag kom hem) — och anser därmed att det som tidigare utlovats icke behöver infrias. — — —

Är det verkligen rimligt att tillämpa detta utslag *retroaktivt?*

Under åberopande av det anförda förklarade Hullberg sig anse att skattemyndigheterna gjort sig skyldiga till avtalsbrott. Han förbehöll sig rätt till skadestånd på grund av de stora ekonomiska förluster, som han lidit.

I anledning av Hullbergs klagomål avgav riksskattenämnden på min begäran yttrande, däri anfördes följande:

Beskattningsförfarandet berör årligen mellan 4,5 och 5 milj. skattskyldiga och har en genomgripande betydelse för den enskildes ekonomi. Nämnda omständigheter jämte det förhållandet, att beskattningsreglerna ofta är av komplicerad natur, har lett till att beskattningsmyndigheterna i stor utsträckning får mottaga förfrågningar från allmänheten beträffande innebörden av gällande regler. Det ligger i sakens natur att dylika förfrågningar ofta riktas direkt till riksskattenämnden såsom central myndighet på beskattningsområdet. Riksskattenämndens tjänstemän ger sålunda dagligen i stor omfattning besked till allmänheten per telefon såsom ett naturligt led i nämndens serviceinriktade verksamhet. Det stora flertalet dylika förfrågningar är icke av den beskaffenhet, att bindande förhandsbesked — — — erfordras eller kan lämnas beträffande desamma.

Det muntliga beskedet till Hullberg har lämnats för mer än sex år sedan och mer än fyra år före den tidpunkt, då den nuvarande chefen för nämndens kansli tillträdde sin befattning hos nämnden. Med hänsyn härtill har det icke varit möjligt att nu klarlägga vilken tjänsteman hos nämnden som lämnat beskedet.

Beträffande det sakliga innehållet i beskedet får riksskattenämnden emellertid anföra följande. Frågan om skattskyldighet i Sverige för inkomster under utlandsvistelse såsom militär observatör har varit föremål för uttalande från nämnden i plenum. I anledning av en förfrågan från länsstyrelsen i Stockholms län i ärende angående skatteavdrag för preliminär skatt för en major, som under tiden den 1 juli 1956—den 1 juni 1957 stod till Förenta Nationernas förfogande såsom militär observatör i Palestina, beslöt nämnden sålunda vid sammanträde den 27 november 1956, under § 7 i allmänna protokollet, att i skrivelse till länsstyrelsen uttala att, därest vederbörande — med uppgivande av sin bostad här i riket — för en tid icke understigande ett år jämte sin familj bosatte sig i Palestina, han fick anses under nämnda tid icke ha varit här i riket bosatt och sålunda jämlikt 53 § kommunalskattelagen icke skattskyldig för sådan inkomst av tjänst, som förvärvats genom verksamhet utom riket. Vidare har nämnden i ett till Kungl. Maj:t den 26 juni 1957 avgivet remissutlåtande över en av Den skandinaviska styrelsen för undervisningssjukhuset i Korea gjord framställning angående åtgärder för att tillförsäkra personalen vid sjukhuset skattefrihet uttalat bl. a., att enligt rådande praxis anställning utomlands under en tid av mer än ett år torde medföra, att i beskattningshänseende bosättning här i riket icke längre ansågs föreligga.

Det till Hullberg år 1960 lämnade beskedet torde med all sannolikhet ha grundats på kännedom om riksskattenämndens sålunda uttalade uppfattning om innebörden av gällande rätt på förevarande område.

Emellertid uppkom genom ett av regeringsrätten den 4 juni 1959 med-

delat utslag (RÅ 1959 ref 20) tveksamhet beträffande regeringsrättens inställning till nämnda ettårsregel. Utslaget föranledde också att riksskattenämnden vid sammanträde den 22 november 1960 — dvs. ganska långt efter det Hullberg erhållit det ifrågavarande beskedet — beslöt avlåta en skrivelse till statsrådet och chefen för finansdepartementet med hemställan, att de i skrivelsen antydda problemen måtte göras till föremål för skyndsam utredning.

Genom regeringsrättens utslag den 5 september 1961 (RÅ 1961:34) blev det därefter klarlagt, att regeringsrätten icke godkände ettårsregeln såsom en allmängiltig regel vid bedömningen av mål varom här är fråga.

Den av tjänstemännen på riksskattenämndens kansli bedrivna upplysningsverksamheten i form av besvarande av muntliga förfrågningar är ett betydelsefullt — och av frågeställarna uppskattat — led i nämndens verksamhet. Tjänstemännens muntliga uttalanden per telefon i taxeringsfrågor är självfallet icke bindande för taxeringsmyndigheterna, och torde den skattskyldige regelmässigt upplysas därom. Icke sällan hänvisas därför även den skattskyldige — i de fall han t. ex. på grund av tidsnöd icke anser sig kunna avvakta ett förhandsbesked i frågan eller förhandsbeskedet av formella skäl icke lagligen kan lämnas — till taxeringsintendenten i länet såsom varande hans motpart i taxeringsprocessen; detta ehuru icke heller taxeringsintendenten kan lämna ett rättsligen bindande besked i frågan. Ifrågavarande av tjänstemännen å kansliet utövade upplysningsverksamhet torde regelmässigt bedrivas med försiktighet icke minst med hänsyn till den labila rättspraxis som föreligger i ett flertal taxeringsfrågor. Det ligger å andra sidan i sakens natur att allmänheten tillmäter de uttalanden, som göres från riksskattenämndens tjänstemän i nu berörda hänseende, speciell tyngd och detta även om samtidigt med att uttalandet göres upplysning lämnas att detsamma ej är rättsligen bindande.

Riksskattenämnden är medveten om att även nämndens i plenum beslutade uttalanden eller anvisningar i beskattningsfrågor — därest nämndens uppfattning icke skulle delas av regeringsrätten — kan leda till en olycklig situation för därav berörda skattskyldiga. Detta sammanhänger givetvis med att nämndens anvisningar till ledning för taxeringsmyndigheterna icke är rättsligen bindande för taxeringsmyndigheter och domstolar utan avsetts skola få verkan i kraft av den auktoritet, som lagstiftaren förutsatt skola tillkomma nämndens uttalanden.

16) Arméingenjören *Per Bäck* anförde följande: Han var anställd vid arméns radar- och luftvärnsmekanikerskola i Göteborg och vistades med familj, bestående av hustru och två barn, födda 1952 och 1955, under tiden den 19 juni 1961—den 14 oktober 1962 i USA för att i sin tjänst som arméingenjör deltaga i vissa kurser om utnyttjande och skötsel av robotmateriel. Han hade vid 1962 och 1963 års taxeringar blivit beskattad för den inkomst, som han uppburit under vistelsen i USA. Prövningsnämnden i Göteborgs och Bohus län hade avslagit av honom framställt yrkande om att icke bli beskattad för inkomsten med motiveringen att hans bosättning här i riket icke kunde anses ha upphört genom vistelsen i Amerika. Efter besvär hade kammarrätten enligt två utslag den 19 maj 1965 icke funnit skäl att göra ändring i prövningsnämndens beslut. För Bäcks två barn hade hans hustru

före avresan till USA uppburit allmänt barnbidrag. Den 11 december 1962 hade barnavårdsnämnden i Göteborg beslutat att barnbidrag icke skulle utbetalas för tiden från och med tredje kvartalet 1961 till och med fjärde kvartalet 1962. Som motivering hade angivits att rätt till barnbidrag icke förelåg under barnens utlandsvistelse. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län hade lämnat av Bäcks hustru anförda besvär över barnavårdsnämndens beslut utan bifall. Skälet härför hade varit att bidrag för barnen, med hänsyn till bortovarons längd, icke bort utgå under den tid klandrade beslutet avsåg. Bäcks hustru hade fullföljt talan hos socialstyrelsen, som den 15 november 1963 med hänsyn till bestämmelserna i 1 § barnbidragslagen ej fann skäl bifalla de anförda besvären.

Bäck anförde vidare:

Då socialstyrelsen fastslagit att mina barn och sålunda familjen i övrigt icke varit bosatt i riket, måste hänsyn ha tagits till samma begrepp i 53 § kommunalskattelagen. Då skatteinstanserna mot gällande lag skapar en »ny» praxis och andra myndigheter håller fast vid gällande lag råkar den enskilde i en sådan situation som min dvs. jag måste betala för förmåner som jag inte får. I varje normalt, sunt rättsmedvetande måste begreppet bosatt i riket ha samma betydelse vare sig det förekommer i barnbidragslagen eller kommunalskattelagen.

Då en ändring av denna till synes olagliga praxis i skattehänseende icke verkar möjlig utan JO:s ingripande får jag vördsamt anhålla att åtgärder vidtages för att belysa och rätta till de oformligheter och orättvisor som ovan beskrivits. *Det måste vara lika mycket en laglig omöjlighet som en fysisk omöjlighet att på en och samma gång vara bosatt såväl i riket som utom riket.*

I en senare hit inkommen skrift framhöll Bäck att det icke var hans mening att kritisera socialstyrelsens praxis, som varit fast och konsekvent sedan barnbidragslagens tillkomst. Regeringsrättens beslut syntes däremot tillkomna under anmärkningsvärda former och stridande mot allmänt gällande lag. Bäck anhöll därför att regeringsrätten måtte tillfrågas om ej en återgång till dess gamla praxis kunde ske intill dess den nya skattelagen trädde i kraft samt att åtgärder vidtogs för ett fullständigt fastläggande av att skattskyldigheten vid bosättning utomlands under mer än ett år bedömdes lika för civilt och statligt anställda till dess ny lag kunde komma att träda i kraft.

I anledning av Bäcks klagomål begärde jag att socialstyrelsen skulle inkomma med yttrande i anslutning till en inom JO-ämbetet upprättad promemoria. I denna framhölls att skatte- och socialvårdsmyndigheternas olika tolkning av begreppet »bosatt i riket» var ägnad att rubba allmänhetens förtroende för myndigheterna. I promemorian ställdes därför frågan om socialvårdsmyndigheternas praxis kunde ändras utan olägenhet.

Socialstyrelsen upplyste i sitt svar att den undersökt konsekvenserna av

en ändring av gällande tillämpningsbestämmelser samt att styrelsen i anledning därav gjort en framställning till Eders Kungl. Maj:t i ärendet.

I en senare inkommen skrivelse anmälde socialstyrelsen, att styrelsen beslutat genomföra vissa ändringar i tillämpningen av bosättningsbegreppet enligt 1 § lagen om allmänna barnbidrag och att styrelsen med anledning därav återkallat sin framställning hos Eders Kungl. Maj:t. Enligt styrelsen var Bäcks ärende likartat med ett av styrelsen den 10 mars 1966 avgjort ärende, vari styrelsen funnit kommendörkaptenen Stig Strömbäck, som kommenderats att från och med den 16 september 1963 genomgå en cirka 14 månader lång kurs vid Ecole Superieur de Guerre Navale i Paris, berättigad att för sina barn erhålla barnbidrag under utlandsvistelsen.

Styrelsen anförde vidare:

Även om socialstyrelsen numera ändrat sin praxis i liknande ärenden torde Bäcks till JO gjorda framställning ej kunna föranleda någon socialstyrelsens åtgärd, då socialstyrelsen den 15 november 1963 som högsta besvärsinstans avslagit hans framställning om allmänt barnbidrag under tiden för hans barns vistelse i USA och frågan därom alltså rättskraftigt prövats innan styrelsen ändrade sin praxis. (Jämför Förvaltningsrättslig Tidskrift 1959 sid. 137.) Skulle JO finna att det förhållandet att Bäcks framställning i viss mån bidragit till att socialstyrelsens praxis ändrats bör föranleda att Bäcks ärende behandlas förmånligare än andra fall, som avgjorts innan styrelsens praxis ändrades, torde framställning härom böra göras till Kungl. Maj:t. Socialstyrelsen vill endast meddela att kaptenen Thomas Mörtberg hos Kungl. Maj:t gjort en framställning liknande den Bäck gjort till JO. Mörtbergs ärende, som i förevarande hänseende är likartat med Bäcks, är alltjämt beroende på Kungl. Maj:ts prövning.

17) Yrkesläraren *Lennart Olsson* uppgav, att han under tiden den 18 januari 1961—den 23 mars 1962 hade tjänstgjort såsom elektromästare vid de svenska teknikergrupperna i Kongo och att han hade fått betala skatt i Sverige för lön under nämnda tid. Han ansåg sig berättigad återfå erlagd skatt eftersom han hade varit skriven som utlandssvensk.

18) Kaptenen S. *Karl-Erik Bernander* var under tiden den 26 juli 1960—den 31 juli 1962 anställd i FN-tjänst i Palestina och i Kongo. Han blev beskattad för därvid uppburen inkomst. Bernander uppgav att han i januari 1964 hos Älvsborgs läns prövningsnämnd anhållit om skatteåterbäring. Till stöd härför åberopades att prövningsnämnden tidigare beviljat honom sådan återbäring med avseende å liknande uppdrag i Palestina under åren 1957 och 1958. Vederbörande taxeringsintendent hade emellertid bestritt att ansökningen upptogs till prövning under påstående att ny praxis numera rådde. Bernander hemställde att jag måtte utreda huruvida intendenten förfarit riktigt samt att jag måtte vidtaga sådana åtgärder, att han erhöll skattebefrielse under tiden för utlandstjänstgöringen.

19) Majoren *H. Westman* tjänstgjorde under tiden den 1 juli 1958—den 31 juli 1959 såsom FN-observatör i Kashmir. Han uppgav att han i motsats till sina kolleger hade blivit beskattad för därvid uppburen inkomst. I Kashmir hade han ådragit sig en epidemisk gulsot, som hade brutit ut under hemresan och gjort honom helt arbetsoförmögen under tiden den 6 augusti —den 31 december 1959. Han hade fått vidkännas A-avdrag på lönen, vilket motiverats med att han icke ådragit sig sjukdomen i svensk utlandstjänst. Han fann det obilligt och oriktigt att han i skattehänseende behandlats som om han varit kvar i svensk tjänst men att så icke ansetts vara förhållandet, när det gällde ersättning för inkomstbortfall genom sjukdom. Han anhöll om åtgärder för rättelse.

Eders Kungl. Maj:t har tillerkänt Westman kompensation för en del av sjukdomstiden.

20) och 21) Kaptenen *Gunnar Andréasson* uppgav, att han sedan den 12 december 1964 med hustru *Ekaterini Andréasson* och tre barn var varaktigt bosatt i Famagusta på Cypern, där han tjänstgjorde vid den svenska FN-bataljonen på ön. Han hade betalat skatt i Sverige men hustrun erhöll trots detta sedan den 1 januari 1966 ej barnbidrag för barnen. Han hade under åberopande härav anhållit om skattebefrielse. Han anslöt sig till dem som protesterade mot att lagstiftningen för skattebefrielse krävde utlandstjänstgöring under tre år, när det gällde militär, men endast ett år, när det gällde civil befattningshavare. I barnbidragsärendet hade länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län motiverat avslag å besvär över indraget barnbidrag med att Gunnar Andréasson icke vore att anse såsom anställd i rikets tjänst. I motsats härtill hade skattemyndighet uttalat att »svensk FN-personal anses bosatt här i riket och beskattas härstädes bl. a. på grund av sin anknytning till svenska krigsmakten». För honom syntes det underligt att skattemyndigheter och barnbidragsmyndigheter kunna ha så olika meningar.

Ekaterini Andréasson hänvisade till de av Bäck anförda klagomålen och anhöll om mitt ingripande i barnbidragsfrågan för att åstadkomma en mera rättvis ordning än som dittills varit fallet.

22) Kaptenen *Elis V. Svanström* tjänstgjorde såsom observatör vid övervakningskommissionen i Korea under tiden den 23 augusti 1954—den 22 augusti 1955 med återkomst till Sverige den 4 oktober 1955. Han uppgav att han fått avslag på yrkande om skattebefrielse under denna tid. Han önskade bli rättvist behandlad i förhållande till vissa av sina kolleger, som gått fria från skatt. Han begärde restitution av erlagd skatt.

23) Snickaren *Kjell Gidlund* uppgav, att han under tiden den 27 mars—17 december 1963 varit anställd i FN-tjänst i Kongo och att han sedan den 1 april 1964 och alltjämt den 17 mars 1966 tjänstgjorde vid den svenska

FN-bataljonen på Cypern. Han ville med skärpa protestera mot att han blivit beskattad för sin lön under utlandstjänstgöringen, medan civil personal blev skattefri efter ett år.

24) Furiren *Erik Hjerpe* uppgav, att han sedan den 10 april 1964 och alltjämt den 31 mars 1966 tjänstgjorde vid den svenska FN-bataljonen på Cypern. Han hade, trots den långa utlandsvistelsen och fast bostad på Cypern, icke blivit skattefri i Sverige.

25) *Per Jonasson* uppgav, att han sedan mitten av oktober 1963 och alltjämt den 2 april 1966 tjänstgjorde vid svenska FN-bataljonerna i Ghaza och på Cypern och att han trots detta fortfarande tvingades att betala skatt till svenska myndigheter. Han ansåg sig orättvist behandlad och ville att JO skulle utreda saken och framföra hans protest.

26) Furiren *Lars Grimborg* uppgav att han sedan den 19 oktober 1959 under olika perioder (sammanlagt mer än tre år) tjänstgjort vid svenska FN-kontingenter i Ghaza, i Kongo och på Cypern och att han under hela denna tid måst betala skatt till svenska myndigheter, trots att han bott så länge utom riket.

27) Korpralen *Olle Perlefelt* uppgav, att han sedan den 10 april 1964 och alltjämt den 4 april 1966 tjänstgjorde vid den svenska FN-bataljonen på Cypern. Han protesterade mot att han, trots den långa tiden utomlands, fortfarande tvingades att betala skatt till svenska myndigheter. Han tyckte att det var orättvist att han icke jämställdes med civila FN-tjänstemän.

28) Överfuriren *Torsten Stålnacke* uppgav, att han sedan den 4 januari 1965 och alltjämt den 18 april 1966 tjänstgjorde vid den svenska FN-bataljonen på Cypern och att han alltjämt betalade skatt till Sverige, trots att han bott mer än ett år utomlands.

29) Majoren *C. T. Akrell* anförde, att han tjänstgjort mer än åtta år i FN, från oktober 1957 till juni 1963 i Palestina, från juni 1963 till slutet av januari 1964 i Jemen, från april 1964 till sommaren 1965 på Cypern och sedan mars 1966 och alltjämt den 6 augusti 1966 i Kashmir. Den 7 juni 1966 hade regeringsrätten förklarat Akrell skattskyldig för hans i Palestina under åren 1957—1960 förvärvade inkomst. Akrell hänvisade till att kamrater med kortare utlandstjänstgöring blivit skattefria och undrade om det gällde olika lagar i olika delar av landet.

30) Förvaltaren *Harry Sundberg* uppgav, att han under tiden den 16 november 1961—den 26 juni 1964 varit anställd i FN-tjänst i Kongo och att han, trots att han varit bosatt i Leopoldville under två och ett halvt år, hade ansetts skattskyldig för därvid uppburen inkomst. Sundberg vände sig särskilt mot den diskriminering i skattehänseende som den militära personalen blivit utsatt för.

31) Legitimerade läkaren *Ingrid Nordén* blev genom utslag i regeringsrätten den 7 juni 1966 förklarad skattskyldig för inkomst från tjänstgöring vid Röda Korsets fältsjukhus i Korea, varest hon var anställd under tiden den 2 mars 1953—den 1 mars 1955. Två ledamöter var skiljaktiga och ansåg i likhet med prövningsnämnden och kammarrätten att skattskyldighet icke kunde åläggas henne. Ingrid Nordén påtalade att regeringsrätten ansett henne bosatt i Sverige, trots att hon icke haft någon bostad i Sverige under vistelsen i Korea.

De under 17—31 upptagna klagandena har — utöver vad här redovisats — till stöd för klagomålen åberopat synpunkter av samma slag som kommit till uttryck i tidigare återgivna klagoskrifter.

Jag har tagit del av handlingarna i ett stort antal ärenden, som haft anknytning till klagomålen.

Jag har vidare i denna sak rådgjort med skattejuristen Claes Sandels.

Klagomål mot regeringsrättens praxis

Enligt regeringsformen § 101 äger JO föra talan mot ledamot av regeringsrätten endast om ledamoten finnes ha av egennytta, vrångvisa eller försumlighet dömt så orätt, att någon därigenom emot tydlig lag och sakens utredda och behörigen styrkta förhållande, mistat eller kunnat mista liv, personlig frihet, ära och egendom.

Regeringsrättens utslag i målen angående Schildts och Hultgrens taxeringar utgör uppenbarligen inte avgöranden som strider mot "tydlig lag och sakens utredda och behörigen styrkta förhållande". Jag saknar därför befogenhet att pröva huruvida regeringsrättens lagtolkning i dessa mål kan läggas någon ledamot till last såsom fel.

När jag i det följande yttrar mig om lagtolkningen och rättstillämpningen kring 53 § 1 mom. a) kommunalskattelagen sker det alltså inte för att pröva om det finns grund för anmärkning mot någon ledamot av regeringsrätten utan endast för att söka klarlägga bakgrunden till de lösningar som regeringsrätten valt och utröna om det finns skäl för mig att göra framställning om ändrad lagstiftning eller om annan åtgärd.

Innebörden av kommunalskattelagens bosättningsbegrepp

Skattskyldighetens omfattning visst år är såsom framgår av det inledningsvis återgivna innehållet i 53 § 1 mom. a) kommunalskattelagen väsentligen beroende av om den som uppburit viss inkomst därvid varit bosatt här i riket eller ej. Av avgörande betydelse för förståelsen av gällande rätt blir därför att den åsyftade innebörden av begreppet här i riket bosatt

utrönes. I anvisningarna till 53 § kommunalskattelagen utvecklas i en särskild punkt när bosättning här i riket skall anses föreligga. Anvisningspunkten lyder sålunda:

1. Såsom bosatt här i riket räknas den, som här har sitt egentliga bo och hemvist. Med sådan person likställes emellertid jämlikt 68 § den som, utan att vara i Sverige bosatt, härstädes stadigvarande vistas. Svensk medborgare, som uppehåller sig å resor i främmande land men har bo eller familj kvar i riket, anses vara bosatt härstädes, även om vistelsen utomlands är långvarig, och han beskattas följaktligen härstädes för all sin inkomst. På samma sätt behandlas i beskattningshänseende en utlänning, som stadigvarande bor härstädes eller som under längre tid, utan andra avbrott än rent tillfälliga, vistas härstädes. Däremot bör i allmänhet en i allmän tjänst anställd person eller en missionär, som för sin verksamhet uppehåller sig och har fast bostad å utrikes ort, icke anses som här i riket bosatt, även om han fortfarande är mantalsskriven härstädes. Han blir således icke skattskyldig i Sverige för exempelvis inkomst av kapital. Detsamma gäller rörelse- eller yrkesidkare, som för sin verksamhet på ett mera stadigvarande sätt slagit sig ned å utrikes ort, liksom ock arbetare, som för längre tid tagit anställning utomlands. Sjöman, som under utövning av sitt yrke uppehåller sig å främmande farvatten men är inskriven å sjömanshus här i riket eller har sin familj härstädes, anses fortfarande vara bosatt här i riket. Person, som uppehåller sig längre tid i Sverige under kringresande (t. ex. en utländsk handelsresande), anses icke på grund härav vistas stadigvarande i riket.

Huruvida en person skall här mantalsskrivas eller ej, är således utan betydelse för frågan om hans skattskyldighet för inkomst. Ej heller avgöres frågan om omfattningen av hans skattskyldighet uteslutande med hänsyn till förhållandena den 1 november näst före det år, som närmast föregått taxeringsåret, utan avseende fästes vid omständigheterna under hela det år, som närmast föregått taxeringsåret, och kan i anledning härav en person komma att beskattas såsom här bosatt för allenast en del av samma år.

Det förtjänar här särskilt observeras att viss, om ock diffus, skillnad görs mellan anställd i allmän tjänst och andra yrkesutövare. Den i allmän tjänst anställde sägs skola uppehålla sig och ha fast bostad på den utrikes orten för att kunna anses icke bosatt i Sverige, medan det för en »arbetare» räcker att han tagit anställning utomlands för längre tid.

De i förevarande fall aktuella bestämmelserna i 53 § kommunalskattelagen och anvisningarna härtill kvarstår i huvudsak oförändrade sedan lagens tillkomst år 1928. Såsom framhållits av bl. a. förre skattedirektören i Stockholm juris doktor K. G. A. Sandström (se Om skattskyldighet för inkomst enligt svensk rätt s. 18) har avfattningen av punkt 1 av anvisningarna till 53 § påverkats bl. a. av att lagstiftaren velat understryka olikheterna i fråga om skattskyldigheten enligt den nya lagen och enligt äldre lagstiftning. Detta och en i övrigt bristfällig redigering av stadgandet har medfört att anvisningarna blivit svårtolkade och i vissa hänseenden direkt missvisande. Så har t. ex. beträffande här i riket mantalsskriven person angivits att frågan om omfattningen av hans skattskyldighet ej *uteslutande*

avgöres med hänsyn till förhållandena den 1 november näst före det år, som närmast föregått taxeringsåret. I själva verket är frågan huruvida en person är mantalsskriven här i riket för beskattningsåret helt utan betydelse för frågan om hans skattskyldighet och hans bosättningsförhållanden under annan tid än beskattningsåret har allenast viss indirekt betydelse vid bedömning av skattskyldighetens omfattning (se Sandström a. a. s. 15 not. 1 och RÅ 1932 ref. 71).

Anvisningarnas ordalag ger sålunda icke några säkra hållpunkter för bedömning av frågan var en person skall anses bosatt. Det har därför ankommit på de rättstillämpande myndigheterna att närmare uttolka innebörden av förevarande bestämmelser. Av särskild betydelse är givetvis härvidlag regeringsrättens avgöranden. Dessvärre är det antal utslag, vari regeringsrätten klart angivit, vilka omständigheter, som varit avgörande för domstolens ställningstagande, fåtaliga, och i utslagen har åberopats ett flertal omständigheter, om vilkas inbördes vikt viss klarhet vunnits allenast så småningom. För tiden 1928—1961 synes förutom de tidigare återgivna rättsfallen angående Schildt och Hultgren allenast föreligga ett enda såsom referat i regeringsrättens årsbok återgivet utslag, vari sådan motivering lämnats.

En gift verkstadsarbetare vistades på grund av sin anställning i Franska Ekvatorialafrika under tiden 1/10 1949—24/7 1950 för uppförande av en sulfatfabrik. Familjen var kvar i Sverige. RR ansåg skattskyldighet föreligga för därvid uppburen arbetsinkomst »enär med hänsyn till vad i målet upplysts rörande arten av och tiden för vederbörandes anställning utomlands samt det förhållandet, att han därunder bibehållit familjebostaden i Sverige, han måste anses ha varit bosatt i Sverige under hela beskattningsåret» (RÅ 1955 ref. 45).

Utgången i RÅ 1955 ref. 45 motiverades med *arten* av och *tiden* för *anställningen* utomlands, vartill kom *bibehållandet av familjebostaden* i Sverige. Enligt ett samtidigt avgjort mål RÅ 1955 not. Fi. 1676 ansågs en annan gift verkstadsarbetare, som under liknande förhållanden vistats i Sovjetunionen under tiden 24/3 1947—29/4 1948 och lämnat familjen kvar i Sverige, icke skattskyldig för därvid uppburen inkomst. Eftersom omständigheterna i övrigt synes vara i stort sett desamma, torde vistelsens längd ha varit den faktor som medförde olika utgång i dessa båda mål.

I sitt år 1952 utkomna ovan omnämnda arbete drar Sandström efter en genomgång av notisfallen i regeringsrättens årsbok den slutsatsen att det torde stämma rätt väl överens med de senaste av dem att anse den i sammanhanget erforderliga tidsperioden för tjänstemäns del utgöra ett år. Samma uppfattning företrädde centrala uppbördsnämnden i ett uttalande angående preliminärskatteavdrag för flygbolagens utomlands stationerade personal (meddelande 1947: 57).

Ytterligare belysning av tidsfaktorns effekt erhålles i följande rättsfall.

Flygstyrman Lindwall, som var ogift och hade bostad i Malmö, var anställd hos Transair Sweden AB. Han hade för bolagets räkning tjänstgjort i Kongo från 10/4 1962 och ämnade stanna därstädes till omkring mitten av oktober 1962. Efter att ha fullgjort repetitionsmöte vid svenska flygvapnet ämnade Lindwall omedelbart omkring 15/1 1963 återvända till Kongo och stanna där i en följd till 15/1 1964. Lindwall anhöll hos riksskattenämnden om förhandsbesked, huruvida han vore skattskyldig här i riket för lön under sin vistelse i Kongo. Riksskattenämnden förklarade att, om Lindwall under i ansökningen angivna förhållanden vistats i Kongo under tiden 10/4 1962 till omkring 15/10 samma år, Lindwall skulle anses såsom här i riket bosatt skattskyldig. Om Lindwall åter under i ansökningen angivna förhållanden från ungefär 15/1 1963 vistats i Kongo under minst 12 månader, skulle Lindwall för nämnda tid icke anses såsom här i riket bosatt. Efter besvär av vederbörande taxeringsintendent fann regeringsrätten ej skäl att göra ändring i förhandsbeskedet. Två ledamöter var skiljaktiga och ansåg att Lindwall fick antagas komma att bibehålla sitt egentliga bo och hemvist här i riket även under tiden för den avsedda tjänstgöringen i Kongo 15/1 1963—15/1 1964 (RÅ 1963 ref. 10).

Såsom framgår av rättsfallen angående Schildt och Hultgren har emellertid tidsfaktorn ensam icke ansetts så betydelsefull att varaktigheten av utlandsvistelsen under alla omständigheter är utslagsgivande. Såväl ordalagen i anvisningarna till 53 § kommunalskattelagen som utgången i åtskilliga äldre rättsfall ger även belägg för att tidsfaktorn kan få träda tillbaka för andra faktorer. Så har t. ex. den som av hälsoskäl vistats längre tid utomlands ansetts alltjämt skattskyldig här i Sverige (se t. ex. RÅ 1933 ref. 10, RÅ 1954 not. Fi 1238 och RÅ 1956 not. Fi 1152). Detsamma är förhållandet med den som vistats utomlands längre tid för studier (se t. ex. i Geijers m. fl. Skattehandbok del II, fjärde upplagan, sid. 554 återgivet notisfall).

I fråga om andra yrkesverksamma än sjömän för vilka en specialregel gäller, har uppenbarligen *arten* av den anställning eller det uppdrag som föranlett utlandsvistelsen spelat en avgörande roll. I de tre förut återgivna fallen RÅ 1955 ref. 45, RÅ 1959 ref. 20 och RÅ 1961 ref. 34, i vilka regeringsrätten motiverat sitt ställningstagande i bosättningsfrågan, har anställningens respektive uppdragets art åberopats såsom skäl för att den skattskyldige alltjämt skulle anses bosatt här i riket. I det första fallet, där det gällde enskild tjänst, har denna faktor emellertid icke haft starkare inflytande än att den i ett likartat mål ej ansetts kunna binda vederbörande vid hemlandet, när tjänstgöringstiden utsträckts ytterligare tre månader (RÅ 1955 not. Fi 1676). I de båda senare fallen, där de skattskyldiga var anställda i allmän tjänst, har anställningens art uppenbarligen vägt tyngre än tidsfaktorn. Även i fall där utlandsvistelsen under liknande anställningsförhållanden fortvarit i mer än tre år, har i senare avgjorda mål bosättningen i Sverige ansetts bestå (se t. ex. regeringsrättens utslag 23/8 1966 ang. kapten N. B. Bogles taxering 1962).

Vid sidan om uppdragets art har i RÅ 1959 ref. 20 åberopats "övriga i målet förekomna omständigheter» och i RÅ 1961 ref. 34 »tjänstgöringsförhållandena där», dvs. i Korea. Utgången i dessa mål har utgjort resultatet av en samlad bedömning av alla förhandenvarande omständigheter. I vilken utsträckning de olika omständigheterna påverkat utgången kan ej direkt utläsas av referaten men såvitt framgår av därefter avgjorda liknande mål synes anställningens art ha tillmätts dominerande betydelse. Till belysning av frågan kan jämförelse göras med följande senare regeringsrättsutslag.

En person anställd i flygvapnet tjänstgjorde under tiden maj 1959—oktober 1960 som förbindelseingenjör i London. Kammarrätten ansåg med hänsyn till arten av klagandens uppdrag i London och övriga i målet förekomna omständigheter, klaganden under tiden för nämnda uppdrag ha bibehållit sitt egentliga bo och hemvist här i riket. Regeringsrätten fann ej skäl göra ändring i kammarrättens utslag (RÅ 1964 not. Fi 749).

En ingenjör, som innehade anställning vid Karlskrona Örlogsvarv, hade av marinförvaltningen förordnats som kontrollant vid fartygsbyggnad i Nederländerna, därvid han uppbar oavkortad lön jämte traktamente. Han vistades där själv under tiden 3/5 1955—18/11 1957 och familjen (hustru och två barn) under tiden 1/7 1955—1/9 1957. Han förhyrde lägenhet, som delvis möblerades med från Sverige medförda möbler, och uthyrde sin bostad i Karlskrona. Regeringsrätten ansåg i likhet med kammarrätten honom icke bosatt här i riket. Två ledamöter var skiljaktiga och ansåg att han bibehållit sitt bo och hemvist i Sverige (RÅ 1965 not. Fi 18). Det kan tilläggas att kammarrätten däremot som högsta instans i mantalsskrivningsmål genom utslag den 19 december 1957 (Kammarrättens årsbok II 1957 ref. 12) funnit den skattskyldige bosatt i riket den 1 november 1955 och ansett att han borde vara mantalsskriven här för år 1956.

I fråga om klaganden Ingrid Nordén, som under åren 1953—1955 varit anställd vid Svenska Röda Korsets sjukhus i Korea, anförde regeringsrätten: »Av handlingarna i målet framgår, att Kungl. Maj:t medgivit Svenska Röda Korset att på statsverkets bekostnad upprätta ett fältsjukhus i Korea samt meddelat bestämmelser angående sjukhuspersonalens löneförmåner. Vidare utvisar handlingarna, att klaganden anställts vid sjukhuset enligt kontrakt för tiden den 2 mars—den 31 augusti 1953, varefter anställningstiden förlängts för perioder om två månader fram till den 13 juli 1954, samt att nytt kontrakt om anställning tecknats för tiden den 20 augusti—den 21 december 1954, varefter kontraktet förlängts till den 1 mars 1955. Med hänsyn härtill och till omständigheterna i övrigt får klaganden anses ha varit bosatt i Sverige under anställningstiden i Korea och således skattskyldig för arvode, utrustningsbidrag samt värdet av fri kost.» Två ledamöter var skiljaktiga och ansåg henne icke skattskyldig. (Regeringsrättens utslag 7/6 1966).

En annan läkare, som under tiden 4/6 1960—31/1 1962 var anställd vid Skandinaviska Undervisningssjukhuset i Korea ansågs icke skattskyldig för därvid uppburen lön. Två regeringsråd var skiljaktiga och ansåg skattskyldighet föreligga. (Regeringsrättens utslag 7/6 1966 ang. K. Linde-Andersens taxering 1962.)

Förklaringen till de olika utgångarna i de två senaste målen är måhända att den skattskyldiga i det första målet visserligen uppbar lön från Svenska Röda Korset men att svenska staten i realiteten var huvudman. Bosättningsfrågan borde därför bedömas enligt normerna för allmän tjänst. I det andra målet däremot kunde den skattskyldige inte anses vara i svenska statens tjänst och hans bosättningsfråga borde i enlighet härmed bedömas enligt principerna för enskild tjänst.

Rättspraxis, sådan den framträder i nu återgivna rättsfall, ger en på åtskilliga punkter oklar bild av rättsläget. I sammanhanget synes kunna vara av intresse att uppmärksamma de avtal, som Sverige träffat med utländska stater för undvikande av dubbelbeskattning (s. k. dubbelbeskattningsavtal). I sådana avtal sker i allmänhet en uppdelning av beskattningsrätten så att vissa skatteobjekt förbehålles den ena eller den andra staten. Principerna för denna uppdelning har växlat men på senare tid har man från svensk sida sökt följa rekommendationer som utsänts av OECD:s skattekommitté. Dessa rekommendationer ansluter sig i stora delar till tidigare gällande internationell praxis och så är bl. a. fallet i fråga om beskattningsrätten till arbetsinkomst.

Såsom huvudregel om arbetsinkomst i *enskild tjänst* gäller att beskattningsrätten tillkommer den stat där arbetet utföres. Undantag härifrån görs för hemifrån avlönad personal som skickats utomlands under kortare tid.

I fråga om ersättningar i *statstjänst* skall däremot den utbetalande staten ha oinskränkt beskattningsrätt. Utan hänsyn till var arbetet utföres eller under hur lång tid arbetstagaren uppehåller sig i främmande land skall han alltså vara skattskyldig i hemlandet för inkomsten av allmän tjänst. Bosättningsfrågan kommer helt att sakna relevans vid tillämpning av denna internationella skatteregel. Flertalet svenska dubbelbeskattningsavtal bygger på de angivna principerna.

Även om ett dubbelbeskattningsavtal aldrig kan utvidga skattskyldigheten utöver de gränser, som angivits i kommunalskattelagen, vill det förefalla som om regeringsrättens praxis i hithörande fall tagit starkt intryck av den internationella skatterätten och anpassat sig till de principer, för vilka nyss redogjorts. Av de tidigare återgivna regeringsrättsutslagen synes endast ett icke ansluta sig till den internationella skatterättens princip att inkomst av allmän tjänst beskattas i hemlandet, nämligen RÅ 1965 not. Fi 18 angående mariningenjören i Nederländerna. Beträffande detta mål bör emellertid tilläggas, att två ledamöter av regeringsrätten var av skiljaktig mening. Då deras motivering är upplysande i fråga om rättsläget förtjänar den återges. Den lyder sålunda:

B. har visserligen uppehållit sig i Nederländerna under en sammanhängande tid av omkring 2½ år. Emellertid har vistelsen i nämnda land föranletts av tjänsteuppgifter för svenska staten, hos vilken B. är anställd,

och han har av svenska staten under hela tiden åtnjutit avlöning och traktamente. På grund härav måste B., trots den långa tid han vistats utomlands, anses ha bibehållit sitt bo och hemvist i Sverige.

Av det begränsade antal knapphändigt formulerade regeringsrättsavgöranden, som förelåg före år 1959, synes vid denna tidpunkt näppeligen ha kunnat dragas några säkra slutsatser om den vidare tillämpningen av bestämmelserna i 53 § kommunalskattelagen i sådana fall, som förelåg till bedömande i rättsfallen angående Schildt och Hultgren. Dessa båda fall får närmast karaktär av en utfyllnad av den praxis, som därefter tillförts ytterligare aspekter genom RÅ 1963 ref. 10, 1964 not. Fi 749, m. fl. Det synes därför icke med fog kunna hävdas att utgången i målen angående Schildts och Hultgrens taxeringar innebar en påtaglig ändring av praxis i jämförelse med vad som kan anses ha gällt dessförinnan. Till samma uppfattning har dubbelbeskattningssakkunniga kommit i en i SOU 1962: 59 s. 70—71 företagen rättsfallsanalys. Vad som allmänt sett skiljer regeringsrättens utslag rörande Hultgrens taxering från tidigare meddelade utslag i liknande mål är den utförliga motivering, som framhäver betydelsen av anställningens art och i övrigt klargör att det varit en samlad bedömning av alla föreliggande omständigheter, som avgjort huruvida Hultgren skulle anses ha bibehållit sitt hemvist i Sverige eller ej. Härtill kommer den nyhet som ligger däri att en helt ny situation — svensk militär tjänstgöring åt FN — konfronteras med lagtext och tidigare därpå byggd praxis.

Bakgrunden till myndigheternas skiftande praxis

Vid ett försök att utröna bakgrunden till olika skattemyndigheters tillämpning av gällande rätt om skattskyldighet enligt 53 § kommunalskattelagen med avseende å svenska officerare m. fl. i FN-tjänst utomlands har iakttagits följande.

Första gången, som svensk militär togs i anspråk för FN-tjänst i sådan omfattning att frågan om skattskyldighet i Sverige kunde diskuteras, synes av föreliggande rättsfall att döma ha varit i samband med upprättande av den internationella övervakningskommissionen i Korea. Vid denna tjänstgjorde bl. a. Hultgren och Benckert. Båda blev av taxeringsnämnden beskattade för sin inkomst i Korea och till att börja med lät de sig även nöja därmed. Såväl de skattskyldiga som vederbörande taxeringsnämnder synes då ha varit överens om att inkomsten i Korea skulle beskattas i Sverige. Vad som därefter lett till en ändrad uppfattning i frågan förefaller främst vara regeringsrättens ställningstaganden i RÅ 1955 ref. 45 och 1955 not. Fi 1676.

Såsom framgår av riksskattenämndens upplysningar i anledning av Hullbergs klagomål gjorde riksskattenämnden den 27 november 1956 på förfrågan från länsstyrelsen i Stockholms län ett uttalande, som innebar att

nämnden icke ansåg skattskyldighet föreligga för militär observatör i Palestina, om vederbörande — med uppgivande av sin bostad här i riket — för en tid icke understigande ett år jämte sin familj bosatte sig i Palestina.

Vid upprättande av det skandinaviska undervisningssjukhuset i Korea gjorde styrelsen för sjukhuset år 1957 hos Eders Kungl. Maj:t en framställning angående åtgärder för att tillförsäkra personalen vid sjukhuset skattefrihet. I ett häröver infordrat utlåtande anförde riksskattenämnden den 26 juni 1957 bl. a. följande.

Enligt rådande praxis torde anställning utomlands under en tid av mer än ett år medföra, att i beskattningshänseende bosättning här i riket icke längre anses föreligga. Härvid är den omständigheten att den skattskyldiges familj kvarstannar här i riket, icke av avgörande betydelse för bedömandet av frågan om den skattskyldiges bosättning. Ett flertal rättsfall från regeringsrätten giver stöd för den nu uttalade uppfattningen. (Se exempelvis 1955 ref. 45 jämfört med det i Geijer-Rosenqvist-Sterners Skattehandbok del II, 3:e uppl., sid. 569, omnämnda rättsfallet 1955:1684.)

Med hänsyn till vad sålunda får anses gälla i fråga om skattskyldigheten för svenskar, som vistas utomlands, torde den svenska personalen vid undervisningssjukhuset i Korea icke vara skattskyldig här i riket för de i samband med anställningen i Korea utgående löneförmånerna, därest anställningstiden — vilket synes vara avsett — överstiger ett år. Med hänsyn härtill lärer det enligt riksskattenämndens mening icke vara erforderligt med särskilda lagstiftningsåtgärder i syfte att bereda skattefrihet för ifrågavarande personal.

Eders Kungl. Maj:t fann framställningen icke föranleda annan åtgärd än att avskrift av riksskattenämndens utlåtande tillställdes styrelsen för sjukhuset. Beslutet kunde inte gärna uppfattas annat än som ett godtagande av den mening åt vilken riksskattenämnden givit uttryck.

Sedan nyss återgivna yttrande av riksskattenämnden blivit känt och därjämte tiden för anförande av besvär i särskild ordning väsentligen förlängts vid 1956 års taxeringsförordnings ikraftträdande den 1 januari 1958, anförde i likhet med många andra Hultgren och Benckert besvär över sina sedan flera år tillbaka åsatta taxeringar hos prövningsnämnden. Riksskattenämndens yttrande uppfattades tydligen allmänt såsom ett auktoritativt uttalande om skattskyldighetens omfattning vid utlandstjänstgöring. Eftersom någon reservation inte gjorts för personal i allmän tjänst, vann den åsikten fäste icke blott hos de skattskyldiga utan även hos myndigheterna, att skattskyldighet icke förelåg för FN-militär i utlandstjänst, som varade mer än ett år. Till resultatet torde också ha bidragit att inte heller Sandström i sitt förut omnämnda, år 1952 utkomna arbete fogat någon reservation för allmän tjänst till den ettårsregel han kom fram till efter en ingående analys av lagtext och praxis.

När regeringsrättens utslag den 4 juni 1959 angående Schildt blev bekant föranledde det en framställning från riksskattenämnden den 27 december 1960 till finansministern med hemställan om översyn av reglerna om bosätt-

ningsbegreppet. Däri erinrade nämnden om sitt uttalande rörande beskattningen av personalen vid det skandinaviska undervisningssjukhuset i Korea samt konstaterade, att dessa uttalanden hälsats med tillfredsställelse på flertalet håll såsom en visserligen stel men relativt lättillämpad regel. Därefter anfördes följande.

Ur dessa synpunkter har riksskattenämnden funnit utgången i det av regeringsrätten den 4 juni 1959 (RÅ 1959 ref. 20) avdömda målet otillfredsställande. Vid sin livliga kontakt med taxeringstjänstemännen å länsstyrelserna har riksskattenämnden funnit, att detta prejudikat medfört stor osäkerhet vid tillämpningen av 53 § kommunalskattelagen.

Att frågan om skattskyldighet i Sverige — på sätt framgår av nämnda avgörande — skall vara beroende av »arten av klagandens uppdrag» i utlandet och »övriga i målet förekomna omständigheter» är för den skattskyldige otillfredsställande.

Det må tilläggas, att de tveksamma fallen äro så många och så skiftande till sin natur, att möjligheten att begära förhandsbesked icke ter sig som en tillfredsställande lösning.

Riksskattenämndens framställning överlämnades av finansministern till dubbelbeskattningssakkunniga.

Sedan dessutom regeringsrättens avgörande den 5 september 1961 angående Hultgren tillkommit synes flertalet, dock icke alla, myndigheter ha övergivit den tillämpning som riksskattenämndens utlåtande år 1957 inbjöd till. Som belysning av den oenhetlighet, som alltjämt föreligger, kan nämnas att kammarrätten ännu så sent som den 8 februari 1966 med två röster mot en vid prövning av Lindeblads taxeringar åren 1961—1964 fann skattskyldighet icke föreligga för inkomst, som uppburits under tjänstgöring i Kongo och som utbetalats av militär myndighet i Sverige.

Verkningarna ur myndigheternas synvinkel av ovissheten om bosättningsbegreppets rätta innebörd

Det sammanställda materialet återspeglar på ett ovanligt levande sätt vad som hänt på beskattningsfältet i fråga om beskattningen av svenskar med olika slag av FN-tjänstgöring utomlands alltifrån det riksskattenämnden år 1957 om den svenska personalen vid det skandinaviska undervisningssjukhuset i Korea uttalade att den torde vara skattefri vid anställningstid överstigande ett år, till dess regeringsrätten först år 1959 med tre röster mot två fann en skattskyldig med anställning som observatör vid FN:s kontrollkommission i Grekland skattskyldig i Sverige för löneförmånerna från anställningen, trots att anställningstiden överstigit ett år, och sedan år 1961 enhälligt kom till samma slutsats beträffande en officer som tjänstgjort vid svenska övervakningskontingenten i Korea under nära två år.

Materialet visar att delade meningar gjort sig gällande om den s. k. ettårsregelns innebörd och räckvidd, främst dess tillämpning på de nya ka-

tegorier av utlandstjänstgörande svenskar som uppkommit genom FN:s skilda slag av ianspråktagande av läkar-, tekniker-, militärpersonal m. m. Inte bara taxeringsnämnder, prövningsnämnder, taxeringsintendenter och lokala skattemyndigheter har kommit till olika resultat i dessa stycken utan också kammarrättens och regeringsrättens enskilda ledamöter. Riksskattenämnden fann sig visserligen redan år 1960 föranlåten att genom en särskild framställning till finansministern fästa uppmärksamheten på den stora osäkerhet, som uppstått rörande tillämpningen av reglerna om beskattning vid utlandsvistelse, och de olägenheter som kunde befaras härav, men inga åtgärder blev vidtagna för att förebygga skadeverkningarna. Osäkerheten har bestått ända in på de senare åren. Det mest iögonenfallande vittnesbördet härom utgör de mål där kammarrätten funnit klaganden Lindeblad icke skattskyldig i Sverige i motsats till vad regeringsrätten tidigare beslutat i ett — hos kammarrätten uppenbarligen icke åberopat — ärende rörande förhandsbesked angående samma persons beskattning. Labiliteten i rättsläget har uppenbarligen kommit besvärande störningar åstad inom förvaltningsmaskineriet och väckt mycken olust hos myndigheterna som saknat entydiga riktlinjer. Rättstillämpningen har till följd härav blivit mycket motsägelsefull och oenhetlig. Var och en har på sin ort fått ta ställning utan centrala rekommendationer eller anvisningar och det har gång på gång inträffat att en myndighet fått se sig desavouerad av högre instans trots att den vidtagit alla rimliga försiktighetsåtgärder för att inte lämna ett oriktigt besked. Detta måste känts otillfredsställande och situationen har inte blivit bättre för myndigheterna genom den indignation de mött från skattskyldigas sida, när det visat sig att lämnade besked inte hållit streck.

Verkningarna ur medborgarnas synvinkel

Om de gångna åren varit en svår prövotid för uppbörds- och taxeringsmyndigheterna, har de varit än mera påfrestande för de enskilda medborgare med utlandstjänstgöring, om vilkas beskattning det hela handlat. Många, men givetvis långtifrån alla, har klagat hos mig. Klagomålen är i allt fall tillräckligt talrika för att ge en klargörande bild av hur beskattningsförhållandena gestaltat sig ur medborgarnas synvinkel. Det kan då konstateras att den individuella bedömningslinje som regeringsrätten lagt tyngdpunkt på i förening med särbehandlingen av anställda i statstjänst vad gäller tillämpningen av tidsrekvisitet lett till resultat, som från de enskildas synpunkt tett sig olikformiga och orättvisa.

Det förefaller framför allt att vara differentieringen mellan skattskyldiga i enskild tjänst och de i allmän tjänst som upprört rättsmedvetandena. Personer i enskild tjänst med FN-uppdrag har ansetts icke bosatta i Sverige och därmed icke skattskyldiga här enligt den s. k. ettårsregeln, medan personer i statlig militär FN-tjänst har ansetts ha sitt egentliga bo och hemvist

kvar i Sverige även vid längre tids vistelse utomlands än ett år. Denna beskattning efter »yrke och klädsel» för att använda en klagandes uttryck har för de skattskyldiga framstått som oförklarlig och uppfattats som helt orättvis. Den hade måhända varit begriplig om de anställda i enskild tjänst avkrävts skatt i vistelselandet. När nu så inte varit fallet, har resultatet blivit att personer, som arbetat sida vid sida och nominellt fått jämförbara löner, haft väsentligt olika inkomster därför att den ene avlönats av enskild arbetsgivare, t. ex. Transair Sweden AB, och gått fri från skatt, medan den andres lön förskotterats av svenska staten och blivit beskattad här.

En sakligt helt ogrundad olikhet i behandlingen har vidare uppstått genom att rättstillämpningen varit oenhetlig ute i landet. Under det att vissa beskattningsmyndigheter omedelbart lystrat till signalerna från regeringsrätten år 1959 och tagit dem till intäkt för sin rättstillämpning, har andra myndigheter först så småningom gett upp den mera liberala rättstillämpning som riksskattenämnden gjort sig till tolk för år 1957. Den s. k. ettårsregeln har härigenom längre eller kortare tid dröjt sig kvar i tillämpningen på landsorten i fråga om anställda i allmän tjänst och medfört skattefrihet för personer skrivna där, även om de på grund av uppdragets särart — militär FN-tjänstgöring i svensk regi — enligt regeringsrättens synsätt i och för sig bort beskattas i Sverige.

Skattskyldiga med flera års tjänstgöring utomlands har härigenom fått vara med om att de vissa år betraktats som bosatta utomlands och andra år som bosatta i Sverige, fastän deras personliga förhållanden varit lika hela tiden. Andra skattskyldiga har fått uppleva att de men ej deras kolleger avkrävts skatt för lönen vid utlandstjänstgöringen trots att tjänstgöringsförhållandena varit exakt desamma. Enda anledning till skillnaden i behandling har varit att kollegerna varit skrivna i taxerings- och prövningsdistrikt, där man ännu ej uppmärksammat eller insett innebörden av de tankegångar som regeringsrätten gjort sig till tolk för i utslagen 1959 och 1961. Vad som ytterligare bidragit till att bilden av rättstillämpningen för de skattskyldiga framstått såsom förvirrad är att kammarrätten vid sin individuella bedömning i några mål även under senare tid kommit till resultat rörande bosättning och skattskyldighet som inte varit förenliga med regeringsrättens ställningstaganden.

Som utomordentligt stötande ter det sig också att mången skattskyldig först erhållit besked om att preliminär skatt inte skulle tas ut på hans lön vid utlandstjänstgöringen på grund av att han inte var skattskyldig för lönen i Sverige, men sedan råkat ut för att taxeringsmyndigheterna hyst en annan åsikt än uppbördsmyndigheterna och taxerat honom för lönen. Skatten har härigenom i sin helhet tagits ut i form av kvarstående eller tillkommande skatt.

Det är därför inte att förundra sig över att de personer med längre tids

utlandstjänstgöring som ålagts skattskyldighet i Sverige tyckt sig utsatta för rent godtycklig behandling. Alldeles bortsett härifrån torde skattskyldigheten i åtskilliga fall ha fått högst olyckliga ekonomiska konsekvenser för de skattskyldiga. I ett inte ringa antal fall har den skattskyldige på grund av lämnade besked utgått från att skatt inte skolat erläggas för inkomsten och inrättat sina levnadsförhållanden härefter. Så har varit fallet där lokal skattemyndighet meddelat beslut om befrielse från preliminärskatt eller taxeringsintendent uttalat att skattskyldighet inte förelegat enligt praxis. Mången har i förlitan på sådana besked t. ex. ådragit sig dryga kostnader för familjemedlemmars resor till den utländska tjänstgöringsorten, vilka legat inom hans ekonomiska möjligheters ram endast under förutsättning att lönen under tjänstgöringstiden inte skulle beskattas i Sverige. När sedan skattekravet rests — ofta först efter återkomsten till Sverige — har han råkat i en högst prekär situation genom att han i samband med utlandsvistelsen omedvetet levt över sina tillgångar. Det är inte svårt att föreställa sig de uppoffringar i fråga om livsföringen och den oro för familjeekonomin som detta medfört och kommer att medföra under en följd av år, innan ekonomisk balans återvunnits. Den mot i förhand lämnat besked om frihet från skattskyldighet stridande taxeringen i efterhand måste te sig särskilt stötande för klaganden Hullberg, som — för att bedöma om han hade råd att låta sin hustru medfölja till Kashmir — inhämtade upplysningar om skattskyldighet förelåg hos såväl tjänsteman hos riksskattenämnden som vederbörande taxeringsintendent.

Härtill kommer att det för många av de klagande framstått såsom orättvist att skattskyldighet ålagts dem för lönemedel som visserligen förskotterats av svenska staten men som ytterst bestritts av FN. För många har det även framstått såsom orättvist att de fått betala skatt oaktat de på grund av utlandsvistelsen icke kunnat utnyttja de med skattemedel bekostade nyttigheter som kommer bara den till godo som rent faktiskt bor i landet. En klagande har påpekat att han ålagts skattskyldighet, oaktat han i mantalsskrivningshänseende icke ansetts bosatt i Sverige och därför icke upptagits i röstlängd.

Till det sagda skall vidare fogas att de skattskyldiga funnit sig ställda utanför förmåner, som tillkommer i Sverige bosatta personer, också därför att bosättningsbegreppet i andra sammanhang än det skatterättsliga tillagts en annan innebörd. När det gällt skattskyldighet har en person sålunda kunnat betraktas som bosatt i Sverige och skyldig betala skatt här men samma person har t. ex. i fråga om rätten till barnbidrag betraktats som ej bosatt i Sverige och därmed ej berättigad till sådant bidrag. Den enskilde har alltså måst se sig skyldig bidra till kostnaderna för de allmänna bidragen medelst sin skatt utan rätt att själv uppbära sådana bidrag. Sådan bristande korrespondens mellan skyldigheter och rättigheter har naturligt

nog uppfattats som djupt orättvis och upprört sinnena, en fråga till vilken jag skall närmare återkomma i det följande.

Har kravet på likformighet och rättvisa i taxeringarna åsidosatts?

Enligt 1 § taxeringsförordningen skall iakttas att taxeringarna blir överensstämmande med skatteförfattningarna samt i möjligaste måtto likformiga och rättvisa. Det är givetvis ingen tillfällighet att det krav på likformighet och rättvisa vilket självfallet gäller inom hela den offentliga förvaltningen omnämns särskilt i taxeringsförordningen. Taxering innefattar en rad värderingsmoment, beträffande vilka en enhetlig tillämpning måste eftersträvas för att skattebördan skall bli jämnt fördelad. Men härtill kommer att skattebördan är den tyngsta börda i förhållande till det allmänna som i fredstid vilar på medborgarna. Det blir därför särskilt angeläget att rättvisa och likformighet eftersträvas vid tillämpningen av beskattningsreglerna, och medborgarna är ytterst känsliga för avsteg från rättviseprincipen. Det lär inte kunna påstås att frågorna om beskattning av svenskar i FN-tjänst handlagts på ett sätt som tillgodoser kravet på likformig och rättvis behandling. Tvärtom har handläggningen i ett stort antal fall skett på sätt som klart kränkt den i 1 § taxeringsförordningen uttalade grundsatsen om rättvis och likformig behandling.

Såsom bl. a. klaganden Lann påpekat är det från den enskildes rättssäkerhetssynpunkt av största betydelse att lagarna utformas på ett sådant sätt att deras rättsverkningar blir i möjligaste mån förutsebara för medborgarna. Det är därför också klart otillfredsställande när bestämmelser av så vitalt intresse för allmänheten som skattelagarna har en avfattning som är så oklar som den reglerna om bosättning som förutsättning för skattskyldighet uppvisar. Medborgarens rättssäkerhet råkar i allvarlig fara och respekten för lagarna och tilltron till de rättstillämpande myndigheterna rubbas. Åtgärder måste därför vidtas som råder bot på nuvarande onöjaktiga situation.

Bedömning av fråga om tjänstefel förekommit

Mot bakgrunden av vad sålunda anförts vill jag nu yttra mig i anledning av de i klagomålen framförda påståendena om tjänstefel från myndigheternas sida.

Jag vill därvid först erinra att jag på grund av bestämmelsen i regeringsformen § 113 — enligt vilket stadgande taxeringsmän, som riksdagens bevillnings föreskrifter å dess vägnar tillämpa, ej skola för debitering eller taxering kunna till något ansvar ställas — icke äger ingå i prövning av huruvida någon taxeringsnämnd eller prövningsnämnd felaktigt tillämpat

ifrågavarande bestämmelser. Vad som i fortsättningen anföres kommer därför framför allt att avse kammarrätten, riksskattenämnden, länsstyrelsernas taxeringstjänstemän samt lokala skattemyndigheter (häradsskrivare och kronokamrerare).

Ett för svensk förvaltning utmärkande drag är underordnad myndighets självständighet i förhållande till överordnade organ vid handläggning och avgörande av på myndigheten ankommande ärenden. Varje myndighet skall på eget ansvar pröva och avgöra den rätta innebörden av de bestämmelser, vilka den har att tillämpa. Denna självständighet har ansetts äga sådana företräden framför utomlands ofta förekommande intimt beroendeförhållande mellan över- och underordnade myndigheter att fördelarna bedömts väl överväga därmed förenade nackdelar. En följd härav är emellertid uppenbarligen att när tolkningssvårigheter uppkommer olika lokala myndigheter kan komma att tillämpa samma bestämmelser på olika sätt. Att olika myndigheter vid bedömning av likartade fall kommit till skilda resultat innebär således i och för sig icke att någon av dem gjort sig skyldig till tjänstefel om nämligen bärande skäl kan påvisas för de olika tolkningarna.

Att den lagtext myndigheterna haft att tolka och tillämpa utmärkts av oklarhet har redan konstaterats. Oklarheten har endast delvis och successivt skingrats genom regeringsrättens avgöranden till följd av att dessa motiverats i så allmänna ordalag att den avgörande betydelse regeringsrätten tillmätt en anställnings karaktär av statstjänst som grund för skattskyldighet inte framgått tydligt nog. Med den ovisshet om lagtextens rätta innebörd som sålunda rått har det icke kunnat undvikas att myndigheternas tillämpning av ifrågavarande bestämmelser i betydande omfattning blivit oenhetlig och vacklande. Vad i klagomålen anförts ger icke något som helst stöd för annat antagande än att däri berörda myndigheter i varje särskilt fall, vid det tillfälle då beslut eller besked meddelats, funnit detta stå i överensstämmelse med innehållet i gällande lagstiftning.

Klagomålen synes delvis tyda på missuppfattning av räckvidden av en uppbördsmyndighets beslut. Om t. ex. en häradsskrivare meddelar beslut om jämkning av preliminär skatt med hänsyn till att uppgiven inkomst icke antages skola beskattas i Sverige, är detta beslut allenast uttryck för häradsskrivarens uppfattning om innebörden av gällande lagstiftning härom. Någon skyldighet för taxeringsmyndigheterna att åsätta taxering i enlighet med jämkningsbeslutet föreligger icke. Ett jämkningsbeslut utgör således endast ett preliminärt och icke förbindande antagande om den påföljande taxeringen.

Även om det givetvis är synnerligen otillfredsställande att bestämmelserna om skattskyldighet tillämpats så växlande och oenhetligt som skett, ger vad i ärendena upplysts icke anledning antaga att någon tjänsteman som står under JO:s tillsyn i nu påtalat hänseende gjort sig skyldig till tjänstefel.

Yrkanden om ändring av taxering och om återbetalning av skatt

I anledning av att några av klagandena hemställt om att jag måtte verka för att taxeringsmyndigheternas beslut angående deras taxeringar upphävs och att erlagd skatt återbetalas till dem får jag framhålla att det icke ingår i JO:s befogenheter att ändra eller upphäva myndighets beslut. I sakligt hänseende innefattar vad i ärendena upplysts enligt min mening icke skäl för mig att söka utverka återbetalning av erlagd skatt. Jag lämnar därför klagomålen i förevarande hänseende utan åtgärd.

Fråga om ersättning för skada på grund av oriktiga besked från myndigheternas sida

På sätt framgår av det sagda har många skattskyldiga — i likhet med riksskattenämnden och till synes även Eders Kungl. Maj:t — utgått från att skatt icke skulle gäldas för lön under utlandstjänstgöring, som varit avsedd att fortgå mera än ett år. Det är därför förståeligt om de skattskyldiga ansett sig ha särskild anledning att förlita sig på uppbördsmyndighets besked om skattefrihet i preliminärskattehänseende. När taxeringsmyndigheterna sedan i efterhand meddelat beslut om skattskyldighet, har detta såsom redan nämnts i många fall medfört besvärande ekonomiska konsekvenser för de enskilda. Det synes därför finnas anledning överväga om ekonomisk kompensation från det allmännas sida kan anses motiverad.

Det är tydligt att många skattskyldiga, i förlitan på erhållna besked från myndigheterna om att skattskyldighet icke förelegat, konsumerat den inkomst, på vilken skatt i efterhand uttagits. Av klagomålen att döma skulle många skattskyldiga, om de vetat att skatt skulle tas ut av deras löner under utlandstjänstgöringen, icke ansett sig ha råd att, såsom nu skett i flera fall, medtaga familjen. Måhända har de också ådragit sig ränteutgifter för lån de måst ta upp för att betala kvarstående eller tillkommande skatt för inkomst under utlandstjänstgöringen. Av klagomålen framgår att många även åsamkat sig advokatkostnader o. d. under försök att komma till rätta med sina beskattningsproblem. Det lärer visserligen icke kunna bestridas att nu berörda utgifter för de skattskyldiga ytterst föranletts av att lagbestämmelserna varit föråldrade och bristfälliga. Å andra sidan kan icke med fog göras gällande att någon förpliktats att betala skatt utan laga grund.

Vid min vägning av skäl som talar för och emot ekonomisk gottgörelse till dem, som vilseletts av besked från myndighet, har jag kommit till det resultatet att tillräckliga skäl för en framställning från min sida om en sådan inte föreligger. Därmed är dock inte sagt att förhållandena i något eller några enskilda fall inte vid en mera ingående undersökning kan visa sig motivera en gottgörelse av billighetsskäl.

Behovet av översyn av bestämmelserna rörande det skatterättsliga bosättningsbegreppet

Vad som framkommit i klagoärendena ger otvivelaktigt vid handen att bestämmelserna om det skatterättsliga bosättningsbegreppet är i behov av revision. Förslag till avhjälpande av bristerna i gällande rätt har också numera framlagts i prop. 1966: 127.

Vad gäller innehållet i förslaget är av särskilt intresse i förevarande sammanhang att uttrycklig skillnad skall göras mellan avlöning från anställning eller uppdrag hos svenska staten eller svensk kommun, å ena, och avlöning från annan arbetsgivare, å andra sidan, när det gäller skattskyldighet i Sverige. Avlöning från svenska staten och svensk kommun skall sålunda alltid vara skattepliktig i Sverige. Bosättningsfrågan förlorar följaktligen betydelse för spörsmålet om skattskyldighet för sådan inkomst. För lön från annan arbetsgivare än svenska staten eller svensk kommun blir skattskyldigheten inte heller beroende av bosättningen. Även en här i riket bosatt person blir nämligen fri från skattskyldighet för sådan lön under förutsättning att anställningen och vistelsen i utlandet varat mer än ett år eller enligt anställningsavtal eller på annan grund kan antas komma att vara mera än ett år. Med den föreslagna lösningen kommer sålunda bosättningsbegreppet att i stort sett sakna intresse i fortsättningen när det gäller frågan om skattskyldighet för löner och jämförliga avlöningsförmåner. Det får betydelse huvudsakligen för skattskyldigheten för andra inkomstslag och för förmögenhet samt för ortsavdrag m. m.

Förslaget synes i stort sett innebära en kodifiering av den praxis jag tidigare redogjort för. Det är så utformat att några svårigheter inte torde behöva uppkomma att förutse skattskyldighetens omfattning. Ett betydelsefullt rättssäkerhetsintresse blir härigenom tillgodosett.

Mot praxis har riktats den kritiken att den skapar materiell skatteorättvisa därigenom att valet av arbetsgivare bestämmer om skattskyldighet till svenska staten skall föreligga eller ej för den som tjänstgör minst ett år utomlands. Skattskyldigheten bortfaller vid sådan längre tids tjänstgöring för den som är i enskild tjänst men består under lång tid vad gäller löneinkomster för den som är i allmän tjänst. Den kritik som från rättvisesynpunkt riktats mot gällande praxis kan naturligtvis i och för sig anföras också mot den ordning som föreslås i propositionen. Propositionens förslag bygger emellertid på den i och för sig riktiga förutsättningen att den internationella skatterätten förbehåller åt en stat att beskatta de löner som staten själv betalar ut, medan löner som utbetalas av andra subjekt får beskattas av den stat där tjänsten fullgörs och löntagaren är bosatt. Den föreslagna ordningen utmärks därför av systematisk konsekvens. Samma omdöme kan i och för sig fällas också om regeringsrättens praxis på grundval av gällande rätt med den skillnaden att denna vilar på en lagtext som ej

ger uttryckligt stöd åt de gränsdragningar som gjorts med påföljd att dessa uppfattats som rättskränkande och diskriminerande. Att enskilda undgått en beskattning som värdlandet haft rätt till, kan knappast tas till intäkt för principiell kritik av den valda skattetekniska lösningen. På sikt lär någon annan ordning inte kunna väljas än en som står i samklang med den internationella skatterätten. Och det gör den föreslagna.

Bosättningsbegreppet i andra författningar än de skatterättsliga

Samtidigt som de nu diskuterade författningsändringarna är ägnade att skapa ordning och reda i beskattningsförhållandena vid utlandstjänstgöring ställer de bristfälligheterna och motsägelserna i vår lagstiftning om bosättningsbegreppet i skarp belysning. Med de föreslagna författningsändringarna lösgör sig skattelagstiftningen från bosättningen som avgörande faktor för skattskyldigheten i fråga om inkomst av tjänst. Den som är i svenska statens tjänst blir skattskyldig var han än bor, medan den som är i enskild tjänst utomlands under minst ett år går fri från skattskyldighet i Sverige med vissa undantag, också utan avseende på var han har sitt egentliga bo och hemvist.

Vid beskattningsreglernas utformning har man uteslutande tagit sikte på att få till stånd en samordning med den internationella skatterätten. Mot en sådan samordning är naturligtvis intet att invända i och för sig. Från medborgarnas synpunkt är det emellertid minst lika viktigt att samordning också sker med interna svenska rättsregler på andra områden än skatteområdet. Jag tänker härvid framför allt på de bestämmelser som bestämmer medborgarnas rättigheter, såsom deras rösträtt, rätt till förmåner enligt lagen om allmän försäkring, lagen om allmänna barnbidrag osv. Eftersom beskattningsreglerna tydligen inte kan anpassas till nämnda bestämmelser måste dessa i stället avvägas under beaktande av rättsläget på beskattningsområdet. Det har emellertid ej skett.

Såsom redan påpekats bygger mantalsskrivningen på ett annat bosättningsbegrepp än det skatterättsliga.

De grundläggande reglerna om det kyrkobokföringsrättsliga bosättningsbegreppet finns i 13 § folkbokföringsförordningen. Som huvudregel stadgas där att envar skall kyrkobokföras i den församling och å den fastighet, där han är bosatt. En person skall i allmänhet anses bosatt och kyrkobokföras på den fastighet, där han regelmässigt vistas eller, då ombyte av bostad skett, kan antas komma att vistas regelmässigt under nattvilan eller motsvarande vila (dygnsvilan). Till denna bestämmelse anknyter sig ett antal hjälpregler för specialfall. I detta sammanhang förtjänar den regeln att nämnas särskilt som föreskriver att den som är anställd i rikets tjänst på utländsk ort skall kyrkobokföras i Storkyrkoförsamlingen i Stockholm.

Härav följer att begreppet bosättning icke i alla delar har samma innebörd i folkbokföringsförordningen som i kommunalskattelagen.

En allmän översyn av folkbokföringens bosättningsbegrepp har aviserats i betänkandet »Ny folkbokföringsförordning m. m.» (SOU 1966: 16). Rätt mantalsskrivningsort för en person är enligt 36 § folkbokföringsförordningen det distrikt där han rätteligen skall vara kyrkobokförd den 1 november förrättningsåret. I mantalsskrivningshänseende blir en person alltså normalt att anse som bosatt ett visst år på den ort, där han under dygnsvilan regelmässigt vistades vid den avgörande tidpunkten.

Till den mantalsskrivningsrättsliga bosättningsorten knyts rättsverkningar i ett flertal hänseenden. Röstlängderna för riksdagsmannaval och kommunalval skall enligt 38 § lagen den 26 november 1920 om val till riksdagen och 8 § kommunala vallagen den 6 juni 1930 grundas på mantalslängden. Rösträtt tillkommer alltså en person på den ort, där han är mantalsskriven för året, och om han inte är mantalsskriven i riket för året, saknar han rösträtt vid val som äger rum det året.

Enligt 1 kap. 3 § lagen om allmän försäkring är alla svenska medborgare försäkrade utan villkor om bosättning eller mantalsskrivning i riket. För t. ex. rätt till sjukpenning och moderskapspenning är det emellertid icke tillräckligt att de i 1 kap. 3 § angivna allmänna villkoren om försäkringstillhörighet är uppfyllda. Därutöver krävs att den försäkrade är inskriven hos allmän försäkringskassa. Enligt 1 kap. 4 § lagen om allmän försäkring utgör bosättning i riket förutsättning för inskrivning hos allmän försäkringskassa. Andra sjukförmåner enligt lagen utgår däremot i princip till alla svenska medborgare oberoende av bosättning i riket och inskrivning hos allmän försäkringskassa under förutsättning att vårdbehovet uppkommit under vistelse i riket. Normalt har begreppet bosättning samma innebörd vid inskrivning i försäkringskassa som vid kyrkoskrivning. Vissa skillnader gör sig dock gällande. Det inträffar därför att försäkringskassorna inskriver personer som inte blivit kyrkobokförda och avför från registrering personer som fortfarande är kyrkobokförda på viss ort i riket. Det förtjänar särskilt anmärkas att svenska medborgare som är anställda i rikets tjänst utomlands icke anses bosatta i Sverige och alltså inte är inskrivna i försäkringskassa under utlandstjänstgöringen. Inte heller utomlands anställda svenska missionärer och präster med familjer, vilka har rätt att behålla sin kyrkoskrivning i Sverige under utlandsvistelsen, anses bosatta i Sverige under denna tid vid tillämpningen av reglerna om inskrivning i försäkringskassa. Riksförsäkringsverket har i framställning den 22 september 1966 till Eders Kungl. Maj:t föreslagit en översyn av bl. a. den allmänna försäkringens bosättningsbegrepp och därvid uttalat önskemål om översynen också av folkbokföringens bosättningsbegrepp.

Som förutsättning för att allmänt barnbidrag skall utgå till ett barn gäller enligt 1 § lagen den 26 juli 1947 om allmänna barnbidrag att barnet

är svensk medborgare och bosatt i riket. Vid tillämpningen av denna bestämmelse har kyrkobokföring i svensk församling ställts såsom villkor, varför endast här i riket bosatta och kyrkobokförda barn varit bidragsberättigade. Barn som är kyrkobokförda i riket men stadigvarande bor utomlands har alltså ansetts ej vara här bosatta i barnbidragslagens mening. Praxis har varit att allmänt barnbidrag under barns utlandsvistelse, som är avsedd att vara längre tid än sex månader, icke kan utgå fortlöpande annat än för de fall då barnet tillhör familj, som är kyrkobokförd i Storkyrkoförsamlingen på grund av att någon familjemedlem är i rikets tjänst å utländsk ort anställd. I barnbidragslagens begrepp »bosatt i riket» har alltså lagts in en delvis annan innebörd än den det skatterättsliga bosättningsbegreppet getts. Socialstyrelsen har i sin förenämnda skrivelse den 25 mars 1966 meddelat att styrelsen numera — i anslutning till sin behandling av Bäcks klagomål — ändrat sin praxis och bl. a. beslutat att med förenämnda i Storkyrkoförsamlingen kyrkobokförda barn jämställa andra utomlands bosatta barn till den som är i rikets tjänst å utländsk ort anställd. Styrelsen synes även i övrigt ha ändrat sin praxis så att ingen som funnits skattskyldig på grund av bosättning i riket behöver gå miste om allmänt barnbidrag därför att han inte kan anses bosatt i riket i den mening lagen om allmänna barnbidrag åsyftar.

Det kan tilläggas att också enligt förordningen den 4 juni 1964 om förlängt barnbidrag och lagen den 21 maj 1964 om bidragsförskott barnets bosättning i riket utgör förutsättning för bidragsrätt.

Klagomål av Bäck angående bristande överensstämmelse mellan skattemyndigheternas och barnbidragsmyndigheternas tolkning av begreppet »här i riket bosatt»

På sätt framgår av det nyss sagda har begreppet »här i riket bosatt» tidigare ansetts ha en delvis annan innebörd i lagen om allmänna barnbidrag än i kommunalskattelagen. Denna bristande överensstämmelse i tolkningen av enahanda begrepp framstår såsom mindre tillfredsställande med hänsyn till det nära samband som råder mellan beskattningen och utgivandet av olika sociala förmåner.

Socialvårdsmyndigheternas tidigare praxis med avseende å tolkningen av bosättningsbegreppet har varit väl förenlig med lagens ordalag och syfte och kan därför i och för sig icke föranleda någon erinran. Detta synes också vara Bäcks mening.

Socialstyrelsen har som nämnts numera — sedan Bäcks klagomål remitterats till styrelsen med begäran om yttrande huruvida socialvårdsmyndigheternas praxis utan olägenhet kunde ändras — beslutat sådan ändring av praxis att barnbidrag kommer att kunna utgå i ett fall sådant som Bäcks.

Socialstyrelsens på tidigare praxis grundade beslut, enligt vilket barn-

bidrag till Bäcks barn under deras utlandsvistelse ansågs icke skola utgå, har vunnit laga kraft. Då emellertid Bäck befunnits skattskyldig för sin lön under utlandstjänstgöringen, framstår det såsom stötande ur rättvisesynpunkt att hans barn icke kommit i åtnjutande av barnbidrag under utlandsvistelsen. Härtill kommer att Bäcks klagomål måste antagas ha bidragit till att socialstyrelsen beslutat ändra sin praxis. Jag vill därför — även om något fel icke förekommit från myndigheternas sida — förorda, att Eders Kungl. Maj:t av billighetsskäl tillerkänner barnen de bidrag som de gått miste om. Självfallet bör tillses att även Ekaterini Andréasson får barnbidrag för sina barn under utlandsvistelsen.

Samordning av de legala bosättningsbegreppen i andra än skatterättsliga författningar

En betydande del av skattemedlen används i våra dagar för att bestrida utgifter för särskilda samhällsförmåner som tillhandahålls medborgarna. Det blir då ett rättvisekrav, som svårligen kan avvisas, att den som deltar i kostnaderna för denna samhällsservice i princip också får rätt att ta del av de förmåner som denna ger medborgarna. I synnerhet gäller detta naturligtvis sådana individuella förmåner som barnbidrag och den allmänna försäkringens olika förmåner. Vidare synes rimligt att skattebetalare, som är svensk medborgare, också genom rösträtt vid allmänna val har möjlighet att påverka samhällsengagemangen och därmed beskattningens omfattning. Att den som vistas utomlands går miste om en del av samhällsservicen inom riket, t. ex. i fråga om allmänna kommunikationer och undervisning, kan däremot enligt sakens natur inte göras något åt.

Redan enligt gällande rätt saknas korrespondens mellan de regler som grundlägger skattskyldighet vid tjänstgöring utomlands och de bestämmelser som reglerar rätten till olika samhällsförmåner under sådan tjänstgöring. Den bristande överensstämmelsen kommer uppenbarligen att bli än mera påtaglig, om de föreslagna författningsändringarna på beskattningens område genomförs. Inkongruensen kommer att skärpas med risk för stötande resultat i många enskilda fall.

För mig framstår det mot bakgrund av alla hos mig anförda klagomål om beskattning och förlust av samhällsförmåner som alldeles nödvändigt att en allmän översyn kommer till stånd av de bosättningsregler i skilda författningar som bestämmer svenska medborgares samhällsförmåner under anställning utomlands med syfte att bringa dem i samklang med skattskyldighetsreglerna. Som mål bör uppställas att kongruens så långt det över huvud taget är möjligt bör råda mellan skyldigheter och rättigheter i förhållande till svenska staten för den som har anställning utomlands med skattskyldighet för inkomsten i Sverige.

Frågan om en översyn av bosättningsbegreppen i skilda författningar i

enlighet med vad här anförts synes mig vara av sådan vikt att den bör skyndsamt utredas.

De av klagomålen aktualiserade spörsmålen har i denna framställning behandlats mera utförligt än vad som är vanligt i ärenden av detta slag. Anledningen härtill är att det bedömts nödvändigt att låta spörsmålen få en så allsidig belysning som möjligt för att ge klagandena förklaring på anledningarna till att skattemyndigheterna — utan att fel eller försummelse förekommit — icke förmått tillgodose författningens krav på likformiga taxeringar inom förevarande begränsade område. Ett annat skäl till utförligheten har varit att det också gällt att för klagandena klargöra hur den bristande balansen mellan rättigheter och skyldigheter i förhållande till samhället uppkommit. En ingående redogörelse för vad som förelupit har också ett värde i sig som åskådningsmaterial för belysning av hur utomordentligt viktigt det är att skatteförfattningarna är utformade på sådant sätt att skattekonsekvenserna av ett handlande kan överblickas i förväg och beskattningen kan bli rättvis och likformig. Den belyser också spörsmålet i vad mån det är lämpligt att rättsfrågor löses genom extensiv lagtolkning i sådana fall, där ett ställningstagande i viss riktning medför betydande skattskyldighet för ett stort antal medborgare, i stället för att göras till föremål för lagstiftning med de fördelar som följer härav, bl. a. möjligheter att bättre beakta behovet av samordning med rättssystemet i övrigt och att genom ikraftträdandebestämmelser förebygga stötande konsekvenser i ett övergångsskede. Vad som förekommit framhäver slutligen också med skärpa olägenheterna av att det kan dröja så länge innan en taxering blir slutligt bestämd.

Med stöd av den befogenhet, som tillkommer mig enligt instruktionen för riksdagens ombudsmän, får jag härmed framlägga ovanberörda spörsmål och synpunkter för den åtgärd, vartill Eders Kungl. Maj:t må finna framställningen föranleda.

Kungl. Maj:t har genom beslut den 9 december 1966 tillerkänt Margit Bäck 1 500 kronor motsvarande allmänna barnbidrag för andra halvåret 1966 och för år 1962.

3. Framställning om utredning av behovet av skydd för fastighetsägare mot verkningarna av långvariga provisoriska byggnadsförbud

Den 30 juni 1966 avlät jag följande framställning till Konungen.

Byggnadslagstiftningen begränsar på många sätt markägares rådighet över sin mark. Detta är ofrånkomligt för att åstadkomma ett välordnat

samhällsbyggande. Flertalet av de ingrepp som kan företagas enligt byggnadslagen eller med stöd av föreskrifter, som meddelats i lagen, är ej förenade med rätt till ersättning. Markägare är exempelvis skyldig att rätta sig efter byggnadsföreskrifter i fastställda generalplaner och detaljplaner och är även tvungen att acceptera att byggnadsrätten i allmänhet inte kan fördelas lika, t. ex. i proportion till arealen innehavd mark. Markägarens skydd mot övergrepp ligger i den allmänna föreskriften i byggnadslagen att vid planläggning såväl allmänna som enskilda intressen skall tillbörligen beaktas. De granskande statliga planmyndigheterna har här en grannlaga uppgift, som emellertid underlättas av en under årens lopp utbildad tämligen fast praxis rörande vad som bör anses som skäligt intrång. Är en plan i vissa stycken så oförmånlig för en markägare att hans intressen måste anses lida otillbörligt intrång, bör planen i denna del inte fastställas mot vederbörandes bestridande, om det inte kan förutsättas att inlösen kommer till stånd. Undantagsvis kan fastställelse ändock ske men då under villkor att inlösen verkställes inom viss kortare tid.

Under förarbetena till stadsplanelagen uttalades, att frågan huru stads inlösningsskyldighet rätteligen borde bestämmas, vore en av de ömtåligaste och mest svårlösta inom stadsplanelagstiftningen. 1916 års kommitté framhöll att detta väsentligen berodde av att svaret ej stod att härleda ur enbart rättsliga grunder utan måste bestämmas av vad som kunde i detta hänseende finnas skäligt och billigt. Då plan och tomtindelning lades över en fastighet, medförde detta för jordägaren såväl olägenheter som fördelar, de förra beroende av att marken ej fick bebyggas med samma frihet som förut samt fördelarna härflytande ur det högre värde byggnadsmarken fick som tomtmark. Det gällde alltså att finna en anordning, som rimligt och skäligt avvägde olägenheter och fördelar, så att jordägaren visserligen icke fick dragas med olägenheter utan motsvarande fördelar men ej heller tillskyndas oförtjänt vinst på samhällets bekostnad.

I enlighet härmed har markägare i stor utsträckning att finna sig i de inskränkningar i förfoganderätten till marken, som följer av bestämmelserna i byggnadslagen (BL), utan att för den skull kunna påfordra inlösen eller resa anspråk på ersättning. Är viss mark olämplig för samlad bebyggelse, är det självklart, att ägaren ej kan få ersättning, om han nekas att använda sådan mark för tätbebyggelse. Även om marken i och för sig är lämplig att bebygga, föreligger ingen ersättningsrätt, om vederbörande vägras dispens från det allmänna byggnadsförbud, som råder till dess marken vid planläggning förklarats lämplig för samhällelig bebyggelse. Korrektivet mot missbruk från kommunernas sida ligger i möjligheten att påkalla ingripande av statlig myndighet, om en kommun på ett diskriminerande sätt försummat eller förhalat planläggning av enskild mark (27 och 108 §§ BL).

Kan däremot mark över huvud taget efter en planfastställelse inte eko-

nomiskt utnyttjas av ägaren eller endast på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde, föreskriver BL att marken skall lösas av kommunen eller ersättning utgå (jfr 21, 48, 116 och 118 §§ BL). Motsvarande gäller vid inskränkningar som betingas av hänsyn till försvaret, luftfarten eller atomkraftanläggningar (83 § BL). Byggnadsförbud av hänsyn till befintlig värdefull bebyggelse kan även ge upphov till ersättningsrätt (86 och 122 §§ BL). Förbud mot glesbebyggelse i generalplan har förenats med viss rätt till kompensation. Naturvårdslagstiftningen innehåller åtskilliga exempel på ersättningsmöjligheter vid inskränkningar i byggnadsrätten.

Mot denna bakgrund framstår det som i och för sig naturligt att sådana provisoriska byggnadsförbud, som enligt BL kan utfärdas i avvaktan på tillkomsten av en generalplan eller detaljplan, icke är förenade med rätt till ersättning för förluster som uppkommer genom att ägaren förhindras att ekonomiskt utnyttja sin mark under förbudstiden. Den blivande planen förutsättes tilldela markägarna byggnadsrätt i enlighet med vad som ur samhällelig synpunkt kan anses försvarligt. Förbuden, som meddelas av länsstyrelserna, kan enligt nu gällande regler första gången utfärdas att gälla högst ett år med möjlighet att förlänga giltighetstiden med högst två år i sänder (15, 35, 97, 106 och 109 §§ BL). Tidigare föreslagen skyldighet att underställa förlängningsbeslut Kungl. Maj:ts prövning har borttagits. Förutsättning för förbud är att fråga väckts antingen om fastställelse av generalplan eller om antagande respektive ändring av stadsplan eller byggnadsplan.

I samband med 1959 års revision av byggnadslagstiftningen framfördes från många remissmyndigheter i yttranden över 1951 års byggnadsutrednings betänkande kritik mot att dylika provisoriska byggnadsförbud ofta förlängdes att gälla år efter år, vilket skapade osäkerhet och rättsförluster för markägarna. Olägenheterna ansågs vara särskilt stora beträffande förbud i avvaktan på upprättande av stadsplan. Det gjordes gällande att byggnadsbeståndet förföll genom att förbuden bibehölls under lång tid. Från flera håll yrkades därför att giltighetstiden måtte generellt begränsas till viss maximitid, exempelvis fem år.

I propositionen 1959: 168 uttalade departementschefen med anledning härav följande (sid. 120).

Ändamålet med hithörande bestämmelser är att ge en möjlighet till korrektiv, om bebyggelsen i ett visst område tar sådan omfattning eller sker i sådana former, att den äventyrar ändamålet med en tilltänkt planläggning, eller om bebyggelsen koncentrerar sig till områden, som ur allmän synpunkt icke är lämpade för tätbebyggelse. Att behov föreligger av ganska långtgående bestämmelser i sådant syfte är obestridligt. Vad som kan kritiseras är icke så mycket de nuvarande bestämmelserna i och för sig utan det sätt, varpå de i en del fall tillämpats. Det har hänt, att byggnadsförbud, som införts i och för tilltänkt planläggning, blivit gällande under avsevärd

tid, därför att planläggningen av en eller annan orsak blivit fördröjd. Det har också hänt, att särskilda förbud mot tätbebyggelse pålagts i onödigt stor omfattning. I båda fallen har följden blivit, att även fullt legitima byggnadsbehov blivit beroende av dispens från myndigheternas sida. En sådan ordning är icke tilltalande. För att den skall tolereras erfordras åtminstone att dispensbefogenheten handhaves snabbt och säkert. Så är emellertid icke alltid fallet, beroende bl. a. på att själva motiveringen till byggnadsförbudet ofta ligger i att tvekan råder huruvida bebyggelse överhuvud bör tillåtas uppkomma eller hur den bör utformas. Det är förklarligt, att myndigheterna ofta tvekar inför dylika frågor, men det är beklagligt, att följderna av denna tvekan skall drabba den byggande allmänheten.

Byggnadsförbud som pålägges i och för tillämnad planläggning är att anse som rent provisoriskt. Kommer planläggning icke till stånd inom rimlig tid, bör förbudet hävas. Det kan rent av ifrågasättas, om det icke vore lämpligt att införa en absolut tidsgräns, efter vars utgång ett förbud av denna art under alla förhållanden förlorar sin giltighet. Jag har starka sympatier för en sådan lösning och skulle gärna ha förordat den, trots de författningstekniska svårigheter, som är förbundna därmed, om icke läget på planläggnings- och byggnadsområdet varit så ansträngt, som fallet är f. n. Den forcerade byggnadsverksamheten under senare år har — såsom redan tidigare framhållits — ställt planläggningsmyndigheterna inför en arbetsbörda av sådana mått, att en del förseningar ofta är oundvikliga. På grund härav är det knappast möjligt att i dagens läge införa en lagregel av det nyss skisserade innehållet. Jag vill emellertid uttrycka en förhoppning, att länsstyrelserna iakttar stor restriktivitet i fråga om förlängning av byggnadsförbud och på detta sätt medverkar till att dröjsmålet icke blir längre än som är ofrånkomligen nödvändigt.

Vid mina inspektioner och i anledning av anförda klagomål har jag ofta uppmärksammat mycket långvariga provisoriska förbud. Några av dessa fall, som även delvis belyser de olägenheter som på grund av att förbuden kan uppstå för markägare genom försening i planarbetet, skall redovisas i det följande.

1. Vid min inspektion i juni 1962 av länsstyrelsen i Älvsborgs län uppmärksammades följande fall.

Den 12 maj 1954 hemställde byggnadsnämnden i Borås att stadsfullmäktige måtte uppdraga åt nämnden att göra framställning om nybyggnadsförbud beträffande visst område av staden, innefattande Horngäddan m. fl. kvarter. Till stöd härför åberopades, att den starkt stegrade trafiken aktualiserat frågan om sträckningen genom Borås av rikshuvudvägen mellan Jönköping och Göteborg, därvid nybyggnadsförbud erfordrades för att bevara ännu återstående möjligheter till trafikledens förbättring med bibehållande av det huvudsakliga läget. Sedan uppdrag lämnats nämnden och denna gjort framställning i saken, fann länsstyrelsen i resolution den 1 september 1954 med stöd av 35 § jämförd med 15 § byggnadslagen skäligt förordna, att nybyggnad icke fick företagas utan länsstyrelsens tillstånd inom angivet område; och skulle förbudet gälla intill dess stadsfullmäktige beslutat i stadsplanefrågan, dock ej längre än till den 1 september 1957.

Resolutionen underställdes Kungl. Maj:ts prövning. Kungl. Maj:t fastställde resolutionen med den ändringen att förbudet skulle gälla längst till den 1 september 1955. Den 11 augusti 1955 meddelade länsstyrelsen fortsatt förbud att gälla längst till den 1 september 1958. Även denna resolution fastställdes av Kungl. Maj:t.

Sedan fråga väckts om ytterligare förlängning av förbudet, inkom dödsboen efter Ester och Aug. Löfgren såsom ägare av fastigheten Norsen 1—2 i Borås, vilken berördes av förbudet, med en den 12 juni 1958 dagtecknad skrift till länsstyrelsen. I skriften anfördes följande. På fastigheten, som omfattade drygt 1700 kvm, funnes uppförd en omodern enfamiljsvilla med fristående garage och ett annex med butikslokal och en bostadslägenhet. Tomtvärdet kunde beräknas till drygt 500 000 kronor (taxeringsvärdet var enligt uppgift av staden vid 1952 års taxering 110 000 kronor). Försök hade gjorts att sälja fastigheten, då den icke kunde utnyttjas av dödsboen. Försäljningsförsöken hade strandat på byggnadsförbudet. Ränteförlusten kunde beräknas till 25 000 kronor om året. Försök hade gjorts att uthyra fastigheten. Först från våren 1957 hade fastigheten disponerats av ungerska flyktingar mot en blygsam ersättning. Det redan förlängda förbudet hade lämnat riklig marginal för det beslut om ändring av stadsplan, som vore motivet för förbudet. Dödsboen voro därför icke villiga att acceptera ytterligare förlängning med mera än sex månader.

Genom resolution den 3 oktober 1958 förordnade länsstyrelsen om fortsatt nybyggnadsförbud, dock längst till den 1 januari 1960. Efter underställning fastställde Kungl. Maj:t den 25 juni 1959 länsstyrelsens resolution.

Efter framställning av byggnadsnämnden på uppdrag av stadsfullmäktige fann länsstyrelsen i resolution den 25 april 1960 skäligt meddela nytt förbud mot nybyggnad utan tillstånd av länsstyrelsen inom ifrågavarande område att gälla längst till den 1 januari 1961. Dödsboen anförde besvär över resolutionen. Kungl. Maj:t fann emellertid i resolution den 14 oktober 1960 ej skäl att göra ändring i överklagade resolutionen.

Genom ny resolution den 14 januari 1961 fann länsstyrelsen skäligt meddela nytt förbud mot nybyggnad att gälla längst intill den 1 januari 1962.

På därom skedd framställning fann länsstyrelsen genom resolution den 13 februari 1962 skäligt att ännu en gång meddela nytt byggnadsförbud för området att gälla intill dess stadsfullmäktige beslutat i frågan om ändring av stadsplanen, dock längst till den 1 januari 1964. Till stöd för den sista framställningen om fortsatt byggnadsförbud åberopades från byggnadsnämndens sida bl. a. följande. Ett stadsplaneförslag för bl. a. förbudsområdet hade upprättats och varit utställt under tiden den 22 december 1960 t. o. m. den 21 januari 1961. Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen hade i avgivet yttrande över förslaget framhållit att en utredningsplan för riksvägen genom området baserad på stadsplaneförslagets principutformning erfordrades för ställningstagande till planförslaget. Stadsfullmäktige hade anvisat medel till projektering av riksvägen inom stadens centrala delar. Förslag till utredningsplan beräknades föreligga under senare delen av år 1962. Innan godkänd utredningsplan upprättats, kunde ett ställningstagande till planförslaget icke ske. Fortsatt byggnadsförbud erfordrades därför.

Förbudet förlängdes ytterligare och gällde intill dess stadsfullmäktige slutligen kunde antaga förslag till stadsplan den 18 februari 1965. Förslaget har av länsstyrelsen underställts Kungl. Maj:ts prövning. Under granskningstiden råder automatiskt byggnadsförbud. Den sammanlagda förbudstiden uppgår nu till i runt tal tolv år.

Med anledning av vad sålunda framkommit vid inspektionen inhämtade jag upplysningar från länsstyrelsen om anledningen till att planarbetet dragit ut på tiden på sätt som skett och om det varit möjligt påskynda det. Jag begärde även få del av länsstyrelsens synpunkter på behovet av en lagändring som medgav fastighetsägare att i fall av särskilt långvariga byggnadsförbud erhålla ersättning för sådant intrång som icke kompenserades genom förmåner i den nya stadsplanen.

Länsstyrelsen svarade, efter att ha erhållit en utförlig redogörelse av staden, att det icke fanns anledning till anmärkning mot statlig eller kommunal myndighet för det sätt på vilket planläggningen bedrivits, även om en snabbare handläggning under tiden närmast efter 1954 varit önskvärd. En projekteringstid av 5—10 år för en genomfartsled av här ifrågavarande slag var ingenting onormalt. Länsstyrelsen ansåg det under sådana omständigheter angeläget att en ur rättssäkerhetssynpunkt mer tillfredsställande ordning än den nuvarande skapades och tillstyrkte den av mig ifrågasatta utredningen om införande av ersättningsmöjlighet vid särskilt långvariga byggnadsförbud. Utredningen borde även omfatta möjlighet för fastighetsägare att påfordra inlösen, om förbud varit rådande under mer än t. ex. fem år. Länsstyrelsen framhöll att det med nuvarande bestämmelser fanns risk att förbud icke infördes på ett så tidigt stadium som ur planläggningssynpunkt var motiverat, vilket kunde leda till fördyringar, som i sista hand drabbade statsverket, när det gällde trafikleder. En reglering av ersättningsrätten skulle även underlätta frivilliga överenskommelser.

Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen hördes och framhöll att de grundläggande förutsättningarna för vägprojektet klarlagts först omkring år 1960 och att stadens utredningsarbete sedan gav snabbt resultat, vilket hade sin grund i stadens tidigare omfattande planering. Den tid som åtgått i detta fall ansåg styrelsen icke anmärkningsvärt lång med hänsyn till projektets storlek. Styrelsen tillstyrkte dock utredning om införande av ersättningsrätt.

I likhet med länsstyrelsen fann byggnadsstyrelsen, som även hördes, att planarbetet i detta fall varit förenat med så uppenbara svårigheter att det inte kunde läggas staden till last att avgörandet dragit ut på tiden. Olägenheterna för den enskilde var visserligen stora, men de skäl som anfördes i propositionen 1959:168 mot en absolut tidsgräns för de provisoriska förbuden hade alltjämt aktualitet. Planarbetet hade blivit mera komplicerat, och planväsendets resurser var fortfarande synnerligen be-

gränsade. Att lagstiftningsvägen komma till rätta med de svårigheter som långvariga byggnadsförbud skapade var förenat med mycket stora svårigheter. Införandet av ersättningsrätt skulle kunna föranleda kommunerna att inför risken av stora ersättningskrav framlägga otillräckligt genomarbetade planförslag. Styrelsen ville därför icke förorda en lagändring av antytt slag. Man borde i stället söka förbättra planeringsberedskapen.

Jag beredde därefter dödsboen tillfälle att yttra sig i ärendet. Dödsboen anförde därvid följande: Efter ett dödsfall sommaren 1955 kom fastighetens huvudbyggnad att stå obebodd. Ovissheten inför rivningshot vid den planerade motorvägens framdragande gjorde det omöjligt att hyra ut fastigheten på normala villkor. Fastigheten var år 1955 belånad för 82 000 kronor. Icke något år därefter hade hyresinkomsterna täckt de kontanta driftsutgifterna, vilket framtvingade ytterligare belåning och därav föranledd ökad räntebelastning. Det kontanta driftsunderskottet hade åren 1956—1964 uppgått till 28 104 kronor, vilket fått täckas genom banklån och tillskott från dödsbodelägarna. Mångdubbelt större var emellertid den ränteförlust som gjorts genom att fastighetens verkliga värde icke omedelbart kunnat realiseras. Alltsedan dödsfallet 1955 hade dödsbona på allt sätt sökt genomföra en försäljning av fastigheten. Det ständigt förlängda byggnadsförbudet hade emellertid omöjliggjort alla försök härvidlag. Som ende tänkbare köpare hade stått Borås stad, som dock av naturliga skäl visat sig ointresserad. Staden hade ju ingen anledning att förvärva fastigheten och bära ränteförlusten, innan så blev nödvändigt. Först sedan ärendet upptagits av JO, hade ett anbud å 210 000 kronor avgivits av staden. Ehuru tomtvärdet av expert beräknats till 470 000 kronor, hade dödsbona i det prekära läget de kommit nödgats acceptera en försäljning till staden för ett pris av 325 000 kronor med tillträde den 1 december 1964. Räknades ränteförlusten å skillnaden mellan detta belopp och låneskulden — vid försäljningen 92 000 kronor — efter 6 procents ränta, uppginge ränteförlusten för åren 1956—1964 till 171 000 kronor, vartill borde läggas driftsförlusten, ca 28 000 kronor, varför dödsboens förlust på grund av förbudet kunde uppskattas till totalt 200 000 kronor. Enligt dödsboen belyste det sagda den rättslöshet för den enskilde som förelegat i detta fall.

2. I en den 21 mars 1963 hit inkommen skrift anförde Grand Hotell i Östersund, Aktiebolag i likvidation, genom likvidatorn, advokaten Adolf Sjöberg, klagomål över verkningarna av ett långvarigt byggnadsförbud, som meddelats i avbidan på ändring av stadsplanen för ett stort antal kvarter i de centrala delarna av Östersund.

Med anledning av klagomålen avgav länsstyrelsen i Jämtlands län, efter hörande av byggnadsnämnden i Östersund, infordrat yttrande, varefter Sjöberg inkom med påminnelser. Byggnadsstyrelsen avgav efter remiss yttrande i samband med att styrelsen uttalade sig i det under punkt

1 angivna inspektionsärendet. Likvidatorn inkom därefter med ytterligare en skrift.

Av handlingarna i klagoärendet framgår följande.

För det centrala området av Östersund gäller en stadsplan från år 1949, som numera anses föråldrad. Som ett led i arbetet på en revision av denna plan har staden utverkat byggnadsförbud enligt 15 och 35 §§ BL. Förbudet utfärdades första gången år 1958 och har sedermera upprepade gånger förnyats. Vid tidpunkten för klagomålen hade förbudet gällt i omkring fem år. Förbudet har därefter ytterligare förlängts.

Hotellbolaget ägde sedan 1932 tomten nr 1 i kvarteret Borgens, belägen vid Stortorget och Storgatan. På tomten ligger en större stenbyggnad i fyra våningar, inrymmande i bottenvåningen butiker och kontor samt i övriga våningar resanderum. Dessutom finns på tomten en träbyggnad inrymmande matsal, festsal och köksavdelning.

I klagomålen anförde Sjöberg bl. a. följande.

1932 bildades ett aktiebolag »Grand Hotell i Östersund Aktiebolag», som övertog fastigheten tomt nr 1. Bolaget utarrenderade till en början hotellrörelsen, men år 1947 förvärvade källarmästaren Ernst Bloss, född 1892, som då arrenderade rörelsen, aktiemajoriteten i bolaget och 1961 ägde han över 95 % av aktierna. Fastigheten och rörelsen kom därigenom i praktiken i samme ägares hand.

1961 var taxeringsvärdet 560 000 kronor därav byggnadsvärde 400 000 kronor. Årshyrorna utom för hotellrörelsen betingade samma tid cirka 16 000 kronor. Rörelsens hyra var rörlig och sattes icke högre än som behövdes för att täcka bolagets utgifter och blev i medeltal 40 000 kronor.

Rörelsen var inbringande och Bloss kunde investera stora belopp. Så byggde han till i vindsvåningen ett tiotal rum, inrättade hiss i fastigheten och varmbonade verandan. Han kunde även skaffa ett sommarnöje på Frösön för personligt bruk. Fastigheten var 1947 belånad för 322 000 kronor och denna belåning hade 1961 stigit till 431 000 kronor. Investeringarnas totalbelopp utgjorde över 300 000 kronor.

— — —

År 1961 i februari månad måste Ernst Bloss efter en hjärtattack lägga in sig på Östersunds lasarett, där han blev kvar ungefär en månad. Under denna tid måste hans hustru förestå rörelsen, men hennes krafter räckte icke till för att göra detta på ett nöjaktigt sätt. När mannen sedan kom hem, visade det sig att hans hälsa icke var såsom förut och han kunde icke utföra det arbete som rörelsen krävde. Tidigare hade det flera gånger varit fråga om att försälja fastigheten och rörelsen och flera spekulanter hade hört sig för. Bland annat hade i slutet av år 1954 en byggnadsfirma i Stockholm som nyss uppfört ett större hus vid Stortorget i Östersund hört sig för och även lämnat fast anbud på 1 000 000 kronor. Bloss avslog emellertid detta anbud.

— — —

Då Bloss nu märkte att han icke längre hade krafter såsom förut att driva rörelsen såsom den borde drivas och att inkomsterna samtidigt minskade med påföljd att räntebetalningar på banklånen började släpa efter, lämnade han på min inråden i augusti 1961 uppdrag till Sjöbergs Advokat-

byrå att söka avyttra fastigheten och rörelsen och utverka anstånd med vissa räntebetalningar för fastigheten och för vissa personliga lån. Några andra nämnvärda skulder fanns icke.

— — —

Efter annonsering anmälde sig genast spekulanter, och tre av dem voro allvarligt intresserade. De voro samtliga restaurangmän från resp. Kiruna, Sundsvall och Hudiksvall. Underhandlingar påbörjades under ledning av advokaten Bengt Ekvall på Sjöbergs Advokatbyrå. Efter personliga besiktningar av lokaliteterna uppsökte alla dessa tre spekulanter byggnadsnämnden och stadsarkitekten för att förhöra sig om möjligheterna att inom fastigheten företaga rationaliseringar. Var och en av dem hade sina speciella önskemål men de voro ense om att trähusen skulle rivas och nybyggnad av sten uppföras för de ändamål trähusen tjänat, dvs. kök, matsal och festvåning. Det är av vikt att alla tilltänkta åtgärder endast avsågo att göra hotell- och restaurangrörelsen bärkraftig.

— — —

Alla dessa spekulanter fingo emellertid ett nej på alla sina framställningar. Stadens representanter uppträdde såtillvida sympatiskt som de öppet tillkännagåvo att husen på fastigheten såväl trähus som stenhus voro rivningshus, där ingenting skulle få göras som kunde rubriceras såsom nybyggnad. — — —

Alla försök att rubba på detta visade sig förgäves. Det hjälpte icke att framhålla att det gällde rörelsens möjligheter att fortsätta och därmed källarmästar Bloss ekonomiska existens. Personligen meddelade jag mig med en av byggnadsnämndens ledamöter som tydligen levde i den förvissningen att byggnadsnämnden endast följde lagen. Förbudet var lagligt och staden hade ingen anledning bevilja dispens, ty därigenom skulle husens livstid förlängas. Jag satte mig även i förbindelse med byggnadsnämndens ordförande för att utröna, om ingen möjlighet fanns att få nämnden att ändra mening och jag framhöll att resultatet blev ruin för Bloss och hans företag. Men jag fick samma svar som spekulanterna. Byggnadsnämnden komme aldrig att bevilja någon dispens.

— — —

Under tiden hade affärerna för bolaget allt mer försämrats och det fanns icke medel att fortsätta rörelsen. Den hade stängts den 17/12 1961. — — —

Nu var situationen sådan att den enda möjligheten att rädda bolaget från ekonomisk katastrof var att staden löste fastigheten. Den 23 mars 1962 tillställde jag drätselkammaren en skrivelse i detta syfte och begärde ett sammanträde med kammaren. Ett sådant sammanträde kom till stånd den 28/3. Jag redogjorde för min syn på saken och framhöll att staden genom att ej tillåta spekulanterna att vidtaga nödiga åtgärder för rörelsens fortsatta drivande omöjliggjort försäljning och därmed rörelsens fortbestånd. Därmed borde stadens skyldighet att lösa fastigheten vara rättsligt och moraliskt klar.

Staden förklarade sig icke ha något intresse.

Sjöberg upplyste vidare att fastigheten vid exekutiv auktion den 13 april 1962 för ett pris av 590 000 kronor övergått till ny ägare, som hos byggnadsnämnden begärde dispens att få anordna nytt ventilationssystem i köksavdelningen. Ansökan avslogs trots att hälsovårdsnämnden påfordrat anordningen. Efter besvär hos länsstyrelsen fann denna sig med hänsyn

till byggnadsnämndens inställning och föreskrifterna i 71 § 1 mom. andra stycket byggnadsstadgan förhindrad upptaga besvären till prövning. Beslutet har vunnit laga kraft.

Sammanfattningsvis anförde Sjöberg följande.

Det står i strid mot lagens syfte att upprätthålla ett nybyggnadsförbud under längre tid utan att framlägga det förslag om ändrad stadsplan, som utgör motivet för förbudet. Då emellertid staden har möjlighet att genom dispens tillåta undantag från förbudet, kan fastighetsägarens intresse av att hans fastighet icke lider värdeminskning under tiden till dess stadens lösningsplikt inträder, bevaras. — — — Huru har nu Östersunds stad förfarit i avseende å ifrågavarande byggnadsförbud. Staden har i första hand oskäligt förlängt den tid som bort åtgå för att framlägga förslag om ändrad stadsplan. — — — Angående tillämpningen av dispensärenden har staden så vitt jag vet medgivit undantag från förbudet i stort sett i enlighet med den enskilde fastighetsägarens önskemål, dock med ett undantag nämligen tomt nr 1 kvart. Borgens. I stället har staden beträffande den fastigheten släppt varje försök att handla objektivt och i stället genom negativ inställning till varje nybyggnadsåtgärd sökt framtvinga en rivning av husen å fastigheten. Detta har skett i klart medvetande om att stadens inställning komme att omöjliggöra fortsatt drivande av den kombinerade hotell- och restaurangrörelsen och att detta i sin tur skulle leda till ruin för ägaren av fastigheten och rörelsen.

Så har det också gått. Ägaren direktören Ernst Bloss blev ruinerad och måste begära sig i konkurs. — — —

Man kunde ha väntat sig att moraliska synpunkter haft något utrymme hos de personer som hårt drivit denna mot viss enskild riktade politik. — — — Kollektivet har ingen själ som kan brinna i helvetet och följaktligen inget samvete och ingen moral. När ett kollektivs intressen komma i konflikt med den enskildes gäller det därför att i lagarna ha korrektiv mot maktmissbruk. I byggnadslagen synes man emellertid ha satt sin lit till att de kollektiva myndigheterna icke skulle missbruka sin makt.

Om nu icke ersättningsskyldighet kan åvila staden synes det mig angeläget att sådana ändringar i byggnadslagen kommer till stånd, som hindrar ett upprepande.

Här har det för den enskilde fastighetsägaren gällt att erhålla dispens från ett nybyggnadsförbud enligt 35 § för vidtagande av åtgärder, som varit nödvändiga för upprätthållande av den rörelse som bedrivits inom fastigheten, alltsedan byggnaderna uppfördes. I detta fall har staden klart sagt ifrån att dispens icke komme att beviljas. Detta har gent emot ny ägare bekräftats, därigenom att staden vägrat dispens för vidtagande av en hygienisk åtgärd, föreskriven av annan stadens myndighet. Denna vägran betyder att restaurangnäringens bedrivande omöjliggjorts.

Genom ett sådant förfarande nedbringas fastighetens värde och det kan gå så att ägaren tvingas sälja den för rivning. — — — Frestelsen för staden att förfara som den gjort ligger i att staden därigenom nedbringar en framtida löseskilling eller helt undgår den.

Från stadens sida har erkänts att byggnadsförbudet — som tillkommit för att förhindra bebyggelse som kunde antagas stå i strid mot kommande stadsplaner — blivit långvarigare än från början beräknats, bl. a.

beroende på de ökade trafikproblemen och svårigheterna att inom stadens förvaltningar enas om ett lämpligt handlingsprogram. Svårigheterna hade ökat genom bristen på arbetskraft på planeringskontoret. Förslag till ny stadsplan för det kvarter, där ifrågavarande tomt låg, hade visserligen upprättats men icke kunnat föras vidare på grund av ovisshet om lämplig gatubredd. Till nybyggnad hänförliga ombyggnadsåtgärder skulle, om de fått företagas, ha skjutit frågan om hel nybyggnad på framtiden. En sedan lång tid tillbaka planerad gatubreddning in på hotellfastigheten hade fått ytterligare underlag i och med en under år 1962 framlagd trafikledsplan. Byggnadsnämnden hade icke förelagts något annat förslag än de omnämnda ventilationsanläggningarna. Vad angår byggnadsnämndens ställningstagande till frågan om dispens från nybyggnadsförbudet hade nämnden och nämndens tjänstemän före den exekutiva auktionen endast haft anledning att muntligen lämna besked. Någon formell ansökan hade icke förelegat. Även om till nybyggnad hänförlig åtgärd icke ansetts kunna medges hade nämnden icke sagt att byggnaden icke fick användas i befintligt skick, vilket ju också för närvarande skedde.

Länsstyrelsen delade Sjöbergs uppfattning att byggnadsförbud som blir gällande över långa tidsperioder kan bli till väsentligt men för enskilda markägare och att sådant förbud därför bör meddelas med största restriktivitet. I förevarande fall var det aktuellt med genomgripande planändringar bl. a. med hänsyn till projektering av kommande trafikleder. Det var därför förklarligt att arbetet dragit ut på tiden. Länsstyrelsen förutsatte dock att staden uppgjort en tidsplan för arbetet med stadsplanefrågorna inom förbudsområdena.

Byggnadsstyrelsen har anfört att detta ärende ger ytterligare belysning åt planeringens nuvarande dilemma. Planfrågan har även i detta fall varit komplicerad. Stadens resurser att driva fram ett snabbt resultat har uppenbarligen varit otillräckliga. Såvitt styrelsen kunnat finna kan det dock icke läggas staden eller dess organ till last att planfrågornas avgörande dragit så långt ut på tiden.

I påminnelser har Sjöberg ifrågasatt om det icke vore bättre att slopa rätten att utfärda provisoriska byggnadsförbud och i stället införa en regel som gjorde det möjligt för myndighet som hade att fastställa värdet på mark som måste inlösas till följd av stadsplaneändring att frånräkna värdet av anordningar som tillkommit på fastighet i avsikt att höja lösesumman sedan den förestående stadsplaneändringen blivit för ägaren känd.

3. Vid en av mig i mars 1958 företagen inspektion av länsstyrelsen i Örebro län uppmärksammade jag ett flertal byggnadsärenden avseende dispens från byggnadsförbud i Laxå köping. Av de granskade handlingarna framgick *att* Kungl. Maj:t den 31 december 1942 förordnat att vad i stadsplanelagen var stadgat för stad skulle äga motsvarande tillämpning

inom Ramundeboda sockens hela område, numera Laxå köping, *att* tills vidare och intill dess stadsplan för kommunen blivit fastställd nybyggnad inom viss angiven del därav icke fick äga rum, med mindre länsstyrelsen för särskilt fall gav lov därtill, *samt att* stadsplan vid inspektionstillfället ännu icke fastställts.

Vid inspektionstillfället anmärkte jag bland annat att det var i hög grad anmärkningsvärt att stadsplan för köpingen ännu icke hunnit fastställas. Dröjsmålet med fastställandet av stadsplan medförde olägenhet icke blott för därav berörda fastighetsägare utan även för det allmänna genom den administrativa belastning som dispensprövningen innebure. Ur allmän synpunkt var det påkallat att klargöra orsakerna till dröjsmålet.

Sedan jag med anledning av vad vid inspektionen sålunda iakttagits hemställt om länsstyrelsens yttrande över orsakerna till dröjsmålet med fastställande av berörda stadsplan, inkom länsstyrelsen med det begärda yttrandet, varvid funnos fogade yttranden jämväl av länsarkitekten Bertil Persson samt av kommunalnämnden och byggnadsnämnden i Laxå köping.

Länsstyrelsen anförde i sin förklaring följande: Länsarkitekten i länet hade år 1943 fått i uppdrag att upprätta förslag till stadsplan för köpingen. Dylikt förslag hade efter inspektionen färdigställts och överlämnats till köpingen. En lång tid hade sålunda förflutit från det uppdraget inkom till länsarkitektkontoret till dess detsamma slutförts. Länsarkitektkontorets arbetsbörda hade varit mycket stor. I förhållande till arbetsmängdens storlek hade tillräcklig personal icke stått till förfogande. Det långvariga dröjsmålet kunde visserligen ha medfört olägenheter för fastighetsägarna. Skyldigheten att hos länsstyrelsen söka dispens kunde möjligen på grund av arbetsbelastningen å länsarkitektkontoret ha försenat igångsättandet av byggnadsföretag. Såvitt länsstyrelsen hade sig bekant hade emellertid icke någon dispens vägrats av den anledningen att erforderlig planutredning icke förelegat. Antalet ansökningar om dispens från förbudet för uppförande av byggnad inom Laxå köping hade vart och ett av åren 1956 och 1957 uppgått till 17.

I ett annat vid samma tidpunkt upptaget inspektionsärende rörande hos viss distriktslantmätare uppkommen arbetsbalans uttalade överlantmätaren i länet med avseende å Laxå köping att en omfattande fastighetsbildning och bebyggelse där ägt rum på grundval av successivt ändrade och utvidgade planförslag och att osäkerheten och oklarheten i planhänseende — oavsett den rättsosäkerhet som avsaknaden av fastställd plan innebure för fastighetsägarna — för distriktslantmätaren medfört betydande merarbete och tidsförlust.

Med hänsyn till att förslag till stadsplan dåmera färdigställts och överlämnats till köpingen och till vad övrigt i ärendet upplysts, lät jag i beslut den 22 november 1958 bero vid vad i saken förevarit.

Jag har i förevarande sammanhang under hand från kommunikations-

departementet inhämtat att förslag till stadsplan — avseende köpingens centrala del — fastställts av Kungl. Maj:t den 12 mars 1965. Byggnadsförbud hade då gällt i över 22 år. Det må dock nämnas att viss del av planförslaget undantogs från fastställelse, och inom detta område gäller alltjämt byggnadsförbud.

4. Vid min inspektion av länsstyrelsen i Kalmar län i september 1964 uppmärksammades att länsstyrelsen genom resolution den 25 maj 1944 med stöd av 15 § stadsplanelagen meddelat förbud mot nybyggnad inom viss del av Bergaområdet i Kalmar att gälla till dess stadsfullmäktige fattat beslut rörande stadsplan för området, dock ej längre än ett år från beslutets dag. Detta förbud har därefter förlängts eller förnyats genom olika beslut av länsstyrelsen, det senaste meddelat den 20 mars 1964 för tiden längst till den 1 januari 1965.

Vidare uppmärksammades, att länsstyrelsen under år 1947 meddelat liknande byggnadsförbud beträffande kvarteren Palmen, Poppeln, Syrenen, Surtörnet, Vinrankan och Fallet i Kalmar. Av handlingarna framgick att även kvarteret Jasminen varit föremål för ett långvarigt, den 5 oktober 1945 första gången meddelat förbud. Förbudet beträffande Bergaområdet hade förlängts eller förnyats att gälla fram till den 1 januari 1965. Övriga förbud hade upphört genom att stadsfullmäktige den 25 november 1963 antagit ny stadsplan, vilken fastställts av länsstyrelsen den 27 oktober 1964.

På begäran om upplysning rörande anledningen till att planarbetet fördröjts i så anmärkningsvärd grad i dessa fall och om vilka åtgärder som från länsstyrelsens sida vidtagits för att påskynda arbetet inkom länsstyrelsen med eget utlåtande ävensom med yttrande av staden, som beträffande Bergaområdet, vilket ligger vid kusten, framhöll svårigheterna att förena planläggning av mark, som i detta fall var i enskild ägo, med samhällets önskemål om friläggande av ströv- och rekreationsområden från bebyggelse. Detta förutsatte underhandlingar med berörda markägare om inlösen. Staden hade avvecklat förbudet allt efter som stadsplan utarbetats och en begränsning av detsamma hade även kunnat ske genom omfattande markförvärv från enskilda. Befintlig bebyggelse som väsentligen består av sommarstugor hade under tiden kunnat kvarligga och brukas, medan olämpliga investeringar genom förbudet kunde förhindras. För de två andra områdena hade planläggningen komplicerats, enligt vad staden upplyste, av ovissheten om sträckningen av infartsleder och vissa järnvägsfrågor. Planerna för dessa områden hade dock numera kunnat fastställas och förbuden hade alltså upphört. Länsarkitekten framhöll att klagomål från enskilda markägare icke i någotdera fallet avhörts. Länsstyrelsen meddelade att den vid ett flertal tillfällen under årens lopp erinrat stadens

myndigheter om nödvändigheten av att planarbetet och särskilt den översiktliga planläggningen påskyndades.

5. Vid inspektion i juni 1965 av länsstyrelsen i Östergötlands län uppmärksammades att länsstyrelsen den 28 januari 1938 beslutat att byggnadsplan skulle upprättas för visst område av Åby samhälle. I samband härmed meddelades förbud mot nybyggnad inom samhället. Förbudet förlängdes vid upprepade tillfällen. Sedan byggnadsplaner fastställts för vissa delar av området och det beträffande andra delar utretts att de icke borde planläggas, meddelade länsstyrelsen år 1952 under åberopande av 108 § byggnadslagen i dess dåvarande lydelse nytt förbud mot nybyggnad inom återstående delar av samhället att gälla till den 1 juli 1955. Beslutet blev efter underställning fastställt av Kungl. Maj:t. Förlängning skedde därefter längst till den 1 juli 1957. Till stöd för förlängningen anförde länsarkitekten att detaljplaneringen i stor utsträckning var beroende av pågående vägutredningar, och att under tiden bebyggelse, som kunde förhindra eller försvåra samhällets rationella planering, ej borde ske. Förbudet blev ytterligare förlängt i flera omgångar och besluten fastställdes av Kungl. Maj:t. Den 8 januari 1963 meddelade länsstyrelsen slutligen byggnadsförbud inom vissa delar av området att gälla till dess byggnadsplaner fastställts, dock längst till den 1 juli 1964. Förbudet har nu utgått.

På fråga om anledning till att förbudet måst förlängas så många gånger och om kontroll verkligen skett att planarbetet icke onödigt förhalades till men för fastighetsägarna i området meddelade länsstyrelsen, att planläggningen av samhället under långa tider i hög grad försvårats av ovissheten om sträckningen av vissa riksvägar. Ändrade detaljplaner hade därför endast upprättats i mån av aktuella byggnadsprojekt. Sedan vägfrågorna för några år sedan klarnat, hade planer kunnat fastställas för ganska betydande delar av förbudsområdet. Med hänsyn till att stark expansion är att vänta hade det visat sig erforderligt med översiktlig planläggning. Förslag till översiktsplan hade numera uppgjorts och granskades för närvarande. Inom den centrala samhällsdelen är frågan om sanering, ombebyggelse och vägomläggningar m. m. aktuell och området kommer att ingå i en reviderad byggnadsplan. Vid förlängningen av förbudet år 1963 begränsades förbudsområdet till att gälla endast vissa äldre otidsenliga avstyckningsplaner. Förbudet utgick den 1 juli 1964 och hade ej förlängts, då det icke ansetts erforderligt med hänsyn till nuvarande läge beträffande planläggning och aktuella byggnadsprojekt.

Icke i något av de här redovisade fallen har jag funnit omständigheterna vara sådana, att de ur allmän och enskild synpunkt beklagliga dröjsmålen med planläggningen kunnat läggas någon kommunal eller statlig befattningshavare till last såsom tjänstefel.

Frågan om dispens bort meddelas i Östersundsfallet ger otvivelaktigt utrymme för olika meningar. Med hänsyn till att en dispens i detta fall var ägnad att skjuta en fullständig nybyggnad av tomten på framtiden och därmed fördröja den gatubreddning som uppenbarligen var av behovet påkallad, kan jag för min del icke finna att någon befogad kritik kan riktas mot byggnadsnämnden för att den motsatte sig dispens.

Vad som framkommit vid utredningen av Borås- och Östersundsfallen belyser dock på ett slående sätt de skadeverkningar som på grund av provisoriskt byggnadsförbud kan uppkomma för fastighetsägare genom dröjsmål med planläggningen och för vilka han enligt nu gällande lagbestämmelser icke är berättigad till ersättning.

Kortvariga provisoriska byggnadsförbud bör visserligen markägaren enligt min mening vara skyldig att finna sig i, när syftet är att under pågående planläggning förhindra tillkomsten av ny bebyggelse, som icke kan inordnas i en blivande plan. Det måste vara ett gemensamt intresse för kommunen och fastighetsägarna att ny bebyggelse lokaliseras på ett ur både ekonomisk och miljömässig synpunkt lämpligt sätt och att felinvesteringar undvikes. De begränsningar i den enskilde fastighetsägarens dispositionsrätt över sin mark som detta medför uppvägs normalt av de fördelar den blivande planen ger markägarna i form av exploateringsmöjligheter. Förbuden i avbidan på planläggning måste emellertid bli kortvariga om detta resonemang skall kunna accepteras. Det kan inte vara rimligt och har säkerligen icke av lagstiftarna förutsatts att medborgare skall under mycket långa tidsperioder förhindras att utnyttja sin egendom och därigenom tillfogas skada.

I praktiken har emellertid förbud av denna typ kommit att ofta bli mycket långvariga. Detta förhållande berördes redan under remissbehandlingen av förslaget till förenklad byggnadslagstiftning och föranledde departementschefen att inskärpa nödvändigheten av vaksamhet mot denna tendens. De exempel på långvariga byggnadsförbud som jag här har anfört visar emellertid att det alltjämt finns anledning att kritisera tillämpningen av bestämmelserna om dessa tillfälliga förbud. I tre av de här redovisade fallen har förbuden varat mera än 20 år. Byggnadsstyrelsen uttalar att fallen inte kan anses vara unika. Tvärtom säger styrelsen att eftersläpning alltjämt är en tämligen ofta förekommande företeelse i fråga om upprättande av bebyggelseplaner. Anledningen vill styrelsen söka i planväsendets alltför begränsade resurser, och styrelsen tror för sin del att departementschefens uttalande år 1959 om vanskligheterna att lagstiftningsvägen komma till rätta med svårigheterna alltjämt har giltighet.

Självfallet är det av största vikt att kommunernas planeringsberedskap på olika sätt förbättras. Bostadsstyrelsens undersökningar i samband med införande av systemet med bostadsförsörjningsprogram tyder på att tillgången på planlagd mark är alldeles otillräcklig på många håll. Svårig-

heterna i planeringen ökar på grund av sådana faktorer som stigande standardkrav, trafikproblemens ökade vikt och allt oftare förekommande saneringsfrågor. Knapphet består alltjämt på skolade planfackmän. Det är under sådana omständigheter tydligt att byggnadsstyrelsens understrykande av det angelägna i att ge planväsendet större och bättre resurser är starkt motiverat. Styrelsen finner också angeläget att man eftersträvar en sådan lösning av problemet med eftersläpningen av planarbetet, som bygger på en förbättring och effektivisering av planeringssystemet och en rationellare organisation av planmyndigheterna.

Otvivelaktigt skulle den översyn av planväsendets organisation, som under senare år efterlysts från många håll, kunna medföra åtskilliga fördelar i de hänseenden som här avses och bidraga till att minska dröjsmål med planläggningsarbetet.

När man tidigare utgått från att det icke föreligger något behov av skydd för fastighetsägare mot verkningarna av provisoriska byggnadsförbud, har skälen härtill varit dels att förbuden varit avsedda att gälla endast kort tid, dels att planläggningen i regel medför sådana fördelar för fastighetsägaren, att han rimligen bör vara skyldig att finna sig i olägenheterna av ett kortvarigt förbud, dels ock att skadeverkningarna i de flesta fall kan förekommas genom tillämpning av dispensbefogenheten.

Såsom jag nyss framhållit visar vad i förevarande sammanhang upplysts att dröjsmål med planläggning är en ofta förekommande företeelse. Med hänsyn till bristen på kvalificerad personal torde någon väsentlig förbättring härutinnan knappast vara att förvänta inom överskådlig tid. Det är därför tydligt att en översyn och effektivisering av nuvarande planorganisation icke kan helt förekomma sådana långvariga dröjsmål med planläggningen som de här omnämnda.

Det ligger vidare i sakens natur att dispensmöjligheten icke alltid kan utnyttjas för att förekomma skadeverkningarna av långvariga provisoriska förbud.

Vad slutligen gäller frågan om fastighetsägarna bör vara skyldiga att finna sig i de olägenheter som är förenade med provisoriska byggnadsförbud, förhåller det sig otvivelaktigt så att planläggningen ofta medför sådana fördelar för fastighetsägarna, att de bör själva bära olägenheterna av ett byggnadsförbud, som meddelats att gälla i avbidan på planläggning. Detta gäller särskilt då detaljplan upprättats för område som icke förut planlagts. I många fall måste emellertid planläggningen utformas på sätt som medför övervägande olägenheter för en fastighetsägare, t. ex. när fråga är om breddning eller ändrad sträckning av trafikled. I sådana fall torde visserligen fastställandet av planen i allmänhet medföra lösningsskyldighet för kommunen, men gottgörelse för skada på grund av det provisoriska förbudet utgår därvid icke.

Såvitt handlingarna ger vid handen har fastighetsägarna i Borås- och

Östersundsfallen icke kunnat förvänta några som helst fördelar av planläggningen. Detta innebär att de genom planläggningen icke kunnat få någon kompensation för de uppenbara skadeverkningarna av de långvariga förbuden. Om man icke med avseende å dylika fall skapar skydd för fastighetsägare mot skadeverkningar av långvariga förbud, innebär detta att man — för att förbilliga plangenomförandet för kommunerna — låter någon eller några fastighetsägare ensamma bära skadeverkningar av förbud, som huvudsakligen tillkommit i samhällets intresse och som blivit långvariga på grund av oförmåga från det allmännas sida att inom rimlig tid lösa planfrågorna. En dylik ordning är oförenlig med vad som bör gälla i en rättsstat.

Hur skyddet för fastighetsägare mot skadeverkningarna av långvariga provisoriska byggnadsförbud bör utformas kan knappast anges utan en ingående utredning. En möjlighet vore givetvis att införa en maximigräns för den sammanlagda giltighetstiden av provisoriska förbud. En sådan lösning kan emellertid knappast anses förenlig med allmänna intressen, eftersom det icke alltid kan undvikas att långvariga dröjsmål uppkommer på grund av svårigheter att taga ställning till hur den framtida utvecklingen bör gestaltas. En bättre utväg synes vara att införa rätt för fastighetsägare att, när förbudstiden överskridit viss tidslängd, hos kommunen göra anspråk på ersättning för styrkt skada eller att påfordra inlösen av marken.

En förutsättning härför bör dock vara, att förbudet varat längre tid och medfört skadeverkningar, som är av väsentlig betydelse och som icke kan uppvägas av förväntade fördelar för fastighetsägaren av planläggningen.

Under hänvisning till det anförda finner jag för min del påkallat, att frågan om införande av skydd för enskild markägare mot skadeverkningarna av oskäligt långvariga, provisoriska byggnadsförbud göres till föremål för utredning.

Med stöd av den befogenhet, som tillkommer mig enligt instruktionen för riksdagens ombudsmän, får jag härmed framlägga ovanberörda spörsmål och synpunkter för den åtgärd, vartill Eders Kungl. Maj:t må finna framställningen föranleda.

4. Framställning om införande av bestämmelser om ersättning till enskild part för inställelse vid förhör i nykterhets- och barnavårdsärenden

Den 21 april 1966 avlät jag följande framställning till Konungen.

Vid min inspektion den 14 september 1964 av länsstyrelsen i Kalmar län uppmärksammades, att länsstyrelsen i skrivelse den 17 augusti 1964 till

länsstyrelsen i Malmöhus län förklarat sig vara förhindrad att villfara en av sistnämnda länsstyrelse framställd begäran om att länsstyrelsen i Kalmar måtte i ett hos länsstyrelsen i Malmöhus län anhängiggjort ärende om intagning å vårdanstalt för alkoholmissbrukare hålla förhör jämlikt 27 § nykterhetsvårdslagen med den person, om vars intagning var fråga. Som skäl för sin vägran att hålla förhöret anförde länsstyrelsen i Kalmar län, att förhör jämlikt 27 § nykterhetsvårdslagen enligt lagens förarbeten skulle hållas inför den myndighet, som ägde besluta i ärendet.

I inspektionsprotokollet lät jag anteckna följande.

Förhör med den, om vars intagning vore fråga, skulle, där ej särskilda skäl däremot voro, enligt 27 § första stycket nykterhetsvårdslagen anordnas av länsstyrelsen, om han i förklaring begärt att bliva muntligen hörd. Enligt JO:s mening — vilken överensstämde med vad länsstyrelsen i Kalmar län anfört — måste förarbetena till nykterhetsvårdslagen tolkas så att i dessa förutsattes, att förhör enligt 27 § i lagen skulle hållas inför den länsstyrelse som hade att slutligt besluta i ärendet. I propositionen 1954:159 s. 156 o. f. framhöll sålunda departementschefen.

Vid ett muntligt förhör kan länsstyrelsen genom frågor få klarhet om vilka uppgifter vederbörande bestrider och medgiver och överhuvud erhålla en bättre bild av hans inställning till den uppkomna situationen.

För den enskilde individen måste det vidare förefalla främmande och inkonsekvent att icke ens ett kortare eller villkorligt frihetsstraff kan ådömas utan att den tilltalade personligen inställt sig inför rätten, medan i ett ärende om internering på alkoholistanstalt på en visserligen maximerad men dock obestämd tid vederbörande icke har rätt att själv få framlägga sina synpunkter inför den beslutande myndigheten. Man kan icke häremot invända, att det är fråga om ingripanden av helt olika karaktär; för den som är föremål för åtgärden torde frihetsberövandet te sig som det väsentliga.

Ur behandlingssynpunkt torde det många gånger vara betydelsefullt, att alkoholisten känner sig ha fått tala ut inför länsstyrelsen, att han icke anser sig dömd ohörd. En sådan inställning lär nämligen lätt kunna åstadkomma en negativ reaktion till vården på anstalten till men för ett gott resultat av behandlingen.

— — — — —

F. n. håller flera länsstyrelser tämligen regelmässigt förhör med personer, vilkas tvångsintagning begärts, utan att, såvitt uppgivits, några särskilda olägenheter i angivna avseenden yppat sig. Förslaget avser i princip endast att lagfästa denna ordning och införa en möjlighet för alkoholmissbrukaren *själv* att få bli hörd i ärendet. Däremot föreslås ingen ändring i vad som f. n. gäller beträffande hörande av andra personer. Någon rätt för alkoholmissbrukaren att påkalla förhör med annan än sig själv införes sålunda ej. Finner länsstyrelsen, sedan alkoholmissbrukaren hörts, erforderligt att höra annan person, behöver detta icke nödvändigt ske genom förhör inför länsstyrelsen. Länsstyrelsen kan t. ex. anmoda länsnykterhetsnämnden eller den kommunala nykterhetsnämnden att höra eller låta höra vederbörande. — — — Behöver ett vittne höras på ed, bör detta alltjämt ske inför domstol vid en särskild förhandling. Liksom f. n. bör även länsstyrelsen äga höra en

person upplysningsvis. Ett dylikt förhör bör — såsom utredningen förordat — kunna hållas i alkoholmissbrukarens frånvaro eventuellt vid ett helt annat tillfälle än då denne höres. Ett sådant förfaringssätt bör regelmässigt användas då länsstyrelsen anser förhör inför styrelsen nödvändigt men det kan befaras att alkoholisten skall öva repressalier mot den som skall höras eller på annat sätt trakassera denne. Som nyss nämnts kan länsstyrelsen emellertid även låta nykterhetsnämnd hålla förhör med person, som kan väntas lämna upplysningar av betydelse.

I inspektionsprotokollet antecknades vidare:

Enligt 28 § tredje stycket nykterhetsvårdslagen skulle representant för vederbörande kommunala nykterhetsnämnd få tillfälle att närvara vid förhöret. Såsom länsstyrelsen i Kalmar län jämväl anfört utgjorde även denna bestämmelse ett belägg för att förhör med den, om vars intagning vore fråga, skulle hållas inför den beslutande myndigheten. Det kunde även framhållas att länsstyrelse icke ägde uppdraga åt annan länsstyrelse att hålla förhör med den underårige eller hans föräldrar i de närbesläktade samhällsvårdsärendena. Det av barnavårdskommittén framförda förslaget att införa rätt för länsstyrelse att uppdraga åt annan länsstyrelse att hålla förhör med den underårige eller hans föräldrar i sådana ärenden (SOU 1956:61 s. 702) vann ej föredragande statsrådets och riksdagens gillande (prop. 1960: 10 s. 361, L^2 U 1960: 5 s. 124, rskr. 1960: 152).

I anledning av vad sålunda förekommit anhöll jag att länsstyrelsen i Malmöhus län måtte angiva på vilka grunder länsstyrelsen gjort förenämnda framställning hos länsstyrelsen i Kalmar län. Enär det, enligt vad som inhämtats, jämväl på andra håll i landet såväl i nykterhetsvårds- som barnavårdsärenden förekommit, att länsstyrelse hållit liknande förhör på uppdrag av annan länsstyrelse, beslöt jag därjämte att hos länsstyrelserna i Stockholms, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs och Norrbottens län efterhöra länsstyrelsernas praxis i förevarande hänseende. Slutligen har jag, sedan berörda länsstyrelser inkommit med yttranden, jämväl inhämtat utlåtande i frågan från socialstyrelsen.

Av länsstyrelsernas yttranden framgår, att samtliga tillfrågade länsstyrelser åtminstone vid något tillfälle hållit förhör med enskild part i nykterhetsvårds- eller barnvårdsärende, som varit anhängigt vid annan länsstyrelse. Samtliga tillfrågade länsstyrelser hade också begärt sådant förhör vid annan länsstyrelse i ärende, som varit anhängigt vid den egna länsstyrelsen. Till stöd för ett dylikt förfarande har flera länsstyrelser åberopat den i regeringsformen angivna skyldigheten för myndigheterna att räcka varandra handen.

Beträffande orsakerna till att annan länsstyrelse än den i ärendet beslutande anlitats för att hålla förhör har följande anförts.

Länsstyrelsen i Malmöhus län har ifråga om det fall, som uppmärksammats vid inspektionen av länsstyrelsen i Kalmar län uppgivit, att den person, vars intagning i vårdanstalt var ifrågasatt, efter ärendets anhängig-

görande vid länsstyrelsen placerats vid arbetsmarknadsstyrelsens läger Stjärnberg, Mörtfors. Om länsstyrelsen i Malmöhus län skulle hållit förhör därstädes, hade två tjänstemän vid länsstyrelsen — jämte en representant för nykterhetsnämnden — nödgats vara borta från det egna länet under cirka två dygn. Detta förhållande hade ansetts medföra betydande olägenheter ur arbetssynpunkt. — Ärendet hade sedermera återkallats av nykterhetsnämnden och något förhör hade därför ej behövt hållas. — Efter att ha omnämnt två liknande ärenden rörande gravt alkoholskadade personer, som lidit av lungtuberkulos i smittosamt skede och intagits på Hessleby sanatorium, anförde länsstyrelsen vidare.

Under den fortsatta handläggningen av ärendena hade länsstyrelsen att taga ställning till vederbörandes begäran om förhör. Länsstyrelsen bedömde därvid att vederbörandes trängande vårdbehov blivit fullt objektivt utredda och att sakligt sett förhör med vederbörande icke skulle tjäna något rimligt syfte. Länsstyrelsen ansåg sig därför i första hand vara lagligen berättigad att vägra att hålla förhör. Å andra sidan ville länsstyrelsen i någon form tillmötesgå vederbörandes begäran om förhör och lämna dem tillfälle att muntligen framföra sin synpunkter. Länsstyrelsen fann, att detta syfte lättare skulle kunna vinnas, om länsstyrelsen i Jönköpings län höll förhör med vederbörande å Hessleby sanatorium.

— — — — —

Länsstyrelsen har i de tre nykterhetsvårdsärenden, i vilka länsstyrelsen påkallat, att annan länsstyrelse skulle hålla förhör, enbart åsyftat att bereda vederbörande tillfälle att avgiva muntlig förklaring, ehuru denna länsstyrelsens intention icke framgått av remissen till vederbörande länsstyrelse. Länsstyrelsens förfarande strider därför formellt mot lagstiftningens andemening, men detta förhållande bör ses mot bakgrunden av att länsstyrelsen varit befogad att vägra hålla förhör.

Liknande synpunkter i fråga om skillnaden mellan förhör och rätt att yttra sig har anförts bl. a. av länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län. Länsstyrelsen har sålunda efter framhållande av att enskild part enligt nuvarande lagstiftning ej har någon möjlighet att erhålla ersättning för sin inställelse i dessa slags ärenden yttrat följande.

Länsstyrelsen delar JO:s antydda uppfattning, som jämväl kommit till uttryck i förarbetena till gällande barnavårdslag, att förhör — i detta ords egentliga bemärkelse — med part i princip bör hållas av den beslutande myndigheten.

Emellertid torde man från dessa »förhör» i juridisk-teknisk mening kunna avskilja fall, där part icke påkallat förhör men länsstyrelsen ansett det lämpligt — med beaktande av klientelets särart — att bereda part som vistas på avlägsen ort möjlighet att utan större kostnad vare sig för statsverket eller för parten själv muntligen framföra sina synpunkter på det framlagda materialet utan att dock länsstyrelsen ansett partens medverkan klart indicerad för målets slutliga prövning. Vid förhör av nu angiven art lär förhörsmyndigheten icke ha befogenhet att stadga äventyr för utebliven inställelse eller skyldighet att kalla vederbörande barnavårdsnämnd resp. nykterhetsnämnd. Förhöret kan möjligen — ehuru det sker inför auktori-

tativ myndighet — närmast jämställas med det av JO i annat sammanhang förordade tillvägagångssättet att en förare av körkortspliktigt fordon beredes möjlighet att inför föredraganden framlägga sina synpunkter på ifrågasatt körkortsåterkallelse.

Länsstyrelsen vill med det sagda icke göra gällande, att den här framförda principiella uppläggningen av det aktuella spörsmålet varit strikt normerande för länsstyrelsens praxis i hithörande fall.

Efter JO:s påpekanden har länsstyrelsen, som anser att det bästa ej får vara en fiende till det goda, med revidering av hittillsvarande praxis uppdragit följande riktlinjer för handläggningen i fortsättningen av förevarande frågor.

Om enskild part, som vistats utanför länet, begär att få yttra sig muntligen, kommer länsstyrelsen att hos vederbörande länsstyrelse hemställa att parten lämnas tillfälle att yttra sig inför länsstyrelsen och att parten i samband därmed tillfrågas huruvida parten fortfarande önskar att få yttra sig inför den beslutande länsstyrelsen. Har parten ej sådan önskan utsättes ej något förhör inför länsstyrelsen, därest länsstyrelsen ej finner särskilda omständigheter påkalla sådant. Vidhåller parten sin önskan om förhör, prövar länsstyrelsen med ledning av vad som förekommit framställningen och, där ej särskilda skäl tala mot förhör, anordnar sådant. Härvid kommer länsstyrelsen givetvis att med yttersta varsamhet begagna möjligheten att vägra förhör.

I de fall, där länsstyrelsen — utan att enskild part påkallat förhör — för fullständigande av utredningen finner det erforderligt att enskild part, som vistas på längre avstånd utanför länet, muntligen höres, kommer länsstyrelsen att hos vederbörande länsstyrelse hemställa att denna ville lämna den enskilda parten tillfälle att yttra sig inför länsstyrelsen.

Av övriga länsstyrelser har såsom exempel på fall, där förhör med enskild part begärts hos annan länsstyrelse nämnts, dels att det barn, vars omhändertagande är ifrågasatt, vistas inom det egna länet medan föräldrarna eller en av dem vistas i annat län, dels att den enskilde parten är intagen å ungdomsvårdsskola, fångvårdsanstalt eller annan vårdanstalt i annat län än det där den beslutande länsstyrelsen ligger. Beträffande förstnämnda fall har framhållits, att det skulle medföra oskäliga kostnader för den enskilde, som ej kan få ersättning för sin inställelse, att resa till den ort, där den beslutande länsstyrelsen har sitt säte. Ifråga om de sistnämnda fallen har hävdats, att transporter från anstalten till den beslutande länsstyrelsen skulle draga alltför stora kostnader för det allmänna. Därjämte har även i dessa fall påpekats, att det för länsstyrelserna skulle vara synnerligen betungande, om deras tjänstemän tvingades att för hållande av förhör under flera dagar vara borta från det egna länet.

Socialstyrelsen har i sitt yttrande anfört bl. a. följande.

Förarbetena till nykterhetsvårdslagen bör — även enligt socialstyrelsens mening — fattas så att förhör enligt 27 § i lagen skall hållas inför den länsstyrelse som har att slutligt besluta i ärendet. Socialstyrelsen har i sin verksamhet icke funnit några tecken på att tillämpningen av denna bestämmelse skulle medföra några större problem vid handläggning av nykterhetsvårds-

ärenden. Härpå tyder även den av JO i frågan verkställda länsstyrelseenkäten. Det kan vidare anmärkas att det behov som må kunna föreligga för den beslutande länsstyrelsen att nå kontakt med vederbörande alkoholmissbrukare i avsevärd grad tillgodoses av andra stadganden i lagen. Jämlikt 27 § andra stycket och hänvisning därstädes till bestämmelserna i 13 § 2 mom. kan sålunda polishandräckning för hämtning påkallas. Enligt 1 § av kungörelse den 12 maj 1965 (SFS nr 155/1965) skall kostnaderna för dylik hämtning bestridas av statsmedel. Vidare är att märka att — i de fall som är väl kända för länsstyrelsen — denna omständighet jämte vederbörandes vistelse på avlägsen ort ej sällan torde kunna anses utgöra »särskilda skäl» jämlikt 27 § att avgöra ärendet utan förhör även då sådant yrkats. Om — i de mindre klara fallen — vederbörande befinner sig på avlägsen ort utom länet finnes vidare möjlighet att överflytta ärendet till vistelselänet om nykterhetsnämnden på vistelseorten inger ansökan om intagning till sin länsstyrelse. Nykterhetsnämnden i den kommun där vederbörande vistas är nämligen jämlikt 3 § tredje stycket alltid behörig att inge ansökan — till sin egen länsstyrelse — om tvångsintagning. Slutligen kan i detta sammanhang erinras om att fall enligt 21 § (farliga, kringflackande och de som är oförmögna att taga vård om sig själva) alltid skall handläggas av länsstyrelsen i polismyndighetens län. Endast i sällsynta undantagsfall synes det sålunda bli påkallat att den »egna» länsstyrelsens tjänstemän nödgas verkställa förhöret på vederbörandes vistelseort. Under sådana förhållanden torde det knappast kunna bli tal om någon större tidsspillan från länsstyrelsens tjänstemän.

Socialstyrelsen är helt införstådd med den uppfattning rörande fördelarna med muntligt förhör inför den beslutande myndigheten som framgår av det avsnitt av propositionen 159:1954 som återgivits i det remitterade inspektionsprotokollet. Styrelsen anser önskvärt att muntligt förhör i regel hålles även i fall då skyldighet att hålla dylikt förhör icke stadgats i lagen. — —

Vad beträffar förhör hos länsstyrelse i samhällsvårdsärende gäller jämlikt 75 § Barnavårdslagen jämfört med 19 § andra stycket samma lag bestämmelser som är nära överensstämmande med den aktuella bestämmelsen i 27 § nykterhetsvårdslagen. Som i inspektionsprotokollet framhålles har ett förslag om möjlighet till förhör med den saken rör vid annan länsstyrelse direkt avvisats i förarbetena till barnavårdslagen. Såvitt socialstyrelsen har sig bekant har icke heller i dessa fall framträtt något större behov av en ändring i förfarandet. Styrelsen anser dock — liksom tidigare barnavårdskommittén — att ersättning till föräldrar eller barn för kostnader för inställelse inför länsstyrelse borde kunna utgå av allmänna medel.

Såsom jag anfört i inspektionsprotokollet giva förarbetena till nykterhetsvårds- och barnavårdslagen klart vid handen, att förhör enligt 27 § nykterhetsvårdslagen och enligt 75 § barnavårdslagen skall hållas inför den länsstyrelse, som har att pröva och avgöra ärendet. Den beslutande myndigheten erhåller därigenom möjlighet att själv bilda sig en uppfattning om trovärdigheten av de utsagor, som lämnas, samt att ställa de frågor, som uppgifterna kan föranleda. Vid sådant förhör givas också genom att såväl representant för den sökande myndigheten som den en-

skilde parten är närvarande de största möjligheterna att utreda motsägande uppgifter. Den enskilde parten har därjämte ett befogat anspråk på att personligen få framlägga sina synpunkter för den befattningshavare, som har att fatta beslut i ärendet, och endast om så sker kan han vara förvissad om att hans synpunkter på frågan blir rätt uppfattade. Om den enskilde parten får träda i personlig kontakt med den beslutande myndigheten, ökas också förutsättningarna för att han skall kunna övertygas om det berättigade i ett ingripande.

Även utredningen om administrativa frihetsberövanden har i sitt betänkande Rättssäkerheten vid administrativa frihetsberövanden (SOU 1960:19 s. 95) under åberopande av liknande skäl uttalat den uppfattningen att muntlig förhandling i mål angående administrativa frihetsberövanden alltid bör äga rum omedelbart inför den eller de personer, som har att besluta i målet.

Det må ock i anslutning till den i inspektionsprotokollet återgivna, av departementschefen i propositionen 1954:159 gjorda jämförelsen med brottmålsprocessen nämnas, att det i dylik process icke torde vara möjligt för den domstol, som har att döma i målet, att låta upptaga förhöret med den tilltalade vid annan domstol.

Besvärssakkunniga har i sitt betänkande Lag om förvaltningsförfarandet (SOU 1964:27) föreslagit en bestämmelse om att sammanträde för muntlig handläggning, om det ej utan väsentlig olägenhet kan hållas inför den beslutande myndigheten, må äga rum inför annan myndighet (se 8 kap. 21 §). Besvärssakkunnigas förslag berör emellertid ett stort antal förvaltningsärenden av skiftande art. Särbestämmelser för olika slag av ärenden har ej kunnat givas och bestämmelsen har därför erhållit en mycket allmänt hållen avfattning. Givet är under sådana förhållanden att den föreslagna bestämmelsen är avsedd att tillämpas med stor urskillning. Besvärssakkunniga har också (s. 377) framhållit, att det ur utredningssynpunkt i regel är mindre ändamålsenligt att delegera uppgiften att hålla muntlig handläggning till annan myndighet och att delegationsmöjligheten därför bör begagnas med varsamhet. Enligt min mening torde det på de skäl som tidigare anförts icke vara lämpligt — även om besvärssakkunnigas förslag upphöjes till lag — att tillämpa bestämmelsen i 8 kap. 21 § på sådana förhör inför länsstyrelse, som avses i 27 § nykterhetsvårdslagen och 75 § barnavårdslagen.

Enligt min mening kan det alltså icke anses försvarligt att personer, som i ärende rörande frihetsberövande begärt att bli personligen hörda, ej få tillfälle att framföra sina synpunkter direkt till den myndighet som har att bestämma utgången i ärendet. Ur rättssäkerhetssynpunkt kan det icke heller anses tillfredsställande att i nykterhetsvårds- eller barnavårdsärende överlåta åt annan länsstyrelse att hålla förhör med enskild part, då utred-

ningen behöver kompletteras härmed men den enskilde parten ej själv begärt förhör.

Även om jag således anser att förhör i ärenden rörande frihetsberövanden inför annan länsstyrelse än den beslutande av anförda skäl icke bör förekomma, har jag dock förståelse för vissa av de motskäl länsstyrelserna anfört. De olägenheter, som enligt länsstyrelsernas yttranden skulle vara förenade med förhör inför den beslutande myndigheten, torde icke helt kunna undvikas genom användande av de utvägar, som socialstyrelsen föreslagit. Polishandräckning bör sålunda enligt min mening användas endast som en nödfallsutväg mot tredskande part. Denna utväg synes därför knappast vara framkomlig i de av länsstyrelserna anförda exemplen rörande föräldrar, som bosatt sig i annat län än där barnet vistas och som saknar medel till resa. Icke heller torde den föreslagna utvägen att överflytta ärendet till vistelselänet vara av beskaffenhet att undanröja de av länsstyrelserna angivna olägenheterna. Det kan sålunda icke vara lämpligt att en nykterhetsnämnd, som i många år tagit befattning med en alkoholmissbrukare och har ingående kännedom om denne, skulle tillåtas överflytta ärendet på en nykterhetsnämnd i annat län endast av den anledningen att alkoholmissbrukaren tillfälligt vistas på ett arbetsläger i sistnämnda län. Däremot anser jag att det finnes anledning för länsstyrelsen att särskilt noga pröva om förhör anses erforderligt, då den enskilde parten vistas på avlägsen ort. Finnes vid sådan prövning förhör vara av värde får dock givetvis den omständigheten, att den som bör höras vistas på avlägsen ort, ej leda till att förhöret ej hålles.

De skäl, som länsstyrelserna anfört till stöd för att förhör inför annan länsstyrelse än den beslutande är påkallade, kan sammanfattas i tre punkter på följande sätt:

1. Den som skall höras befinner sig på anstalt i annat län och transporten av honom till den beslutande länsstyrelsen skulle draga en oskälig kostnad för statsverket.
2. Den som skall höras kan på grund av sjukdom ej förflyttas till den ort, där den beslutande myndigheten har sitt säte.
3. Den enskilde parten skulle genom att tvingas resa till den beslutande länsstyrelsens residensstad åsamkas kostnader, som han ej var i stånd att bära eller som i allt fall ej kunde anses skäliga.

Beträffande samtliga tre punkter har därjämte framhållits, att arbetsbördan i övrigt icke medgav, att tjänstemän från länsstyrelsen och representanter för vårdnämnderna begav sig till den ort utom länet, där den som skulle höras uppehöll sig.

Vad först angår den under punkten 1 anförda synpunkten finner jag densamma icke kunna godtagas såsom skäl för att underlåta att hålla förhör inför den beslutande myndigheten. Möjlighet finnes, då den som skall för-

höras vistas på anstalt, att få denne transporterad till myndigheten av personal vid anstalten eller i nödfall genom polismyndighetens försorg. Otvivelaktigt uppkommer härigenom en kostnad för statsverket. Denna kostnad torde dock i det begränsade antal fall, varom här är fråga, ej vara större än att statsverket med hänsyn till vad som är att vinna ur rättssäkerhetssynpunkt bör bära densamma.

Icke heller synes vad som anförts under punkten 2 vara av beskaffenhet att rubba principen om att förhör bör äga rum inför den beslutande myndigheten. I allmänhet torde väl i dessa fall frågan om frihetsberövande kunna vila till dess det akuta sjukdomsstadiet är övervunnet. Om i undantagsfall så ej kan ske, torde förhör knappast vara påkallat oftare än att myndigheterna få bära den ökade arbetsbördan att begiva sig till den ort, där sjuklingen vårdas. Att länsstyrelsens tjänstemän någon gång få bege sig utanför länets gränser har i allt fall i nykterhetsvårdsärenden enligt allt att döma förutsatts. (Jfr propositionen 1954:159 s. 159.)

Däremot finner jag de synpunkter som anförts under punkten 3 vara i hög grad beaktansvärda. Såväl i nykterhetsvårds- som barnavårdsärenden förekommer uppenbarligen ibland att någon, som beröres av ärendet, innan detsamma skall slutligt prövas av länsstyrelsen, bytt vistelseort. Att exempelvis länsstyrelsens tjänstemän och representanter för nämnder i södra Sverige skall nödgas resa upp till de nordligare delarna av landet, då ett barns föräldrar mer eller mindre tillfälligt flyttat dit medan barnet av barnavårdsmyndighet placerats i det sydliga länet, kan enligt min mening ej vara rimligt. Det kan i sådant fall ej heller vara skäligt, att föräldrar, som önskar och bör bli hörda, skall belastas med de utgifter en resa till den beslutande myndigheten medför, i all synnerhet som de personer, som berörs av dessa ärenden, i allmänhet icke har det ekonomiskt väl ställt. Oaktat jag icke anser det ur rättssäkerhetssynpunkt tillfredsställande att det i sådana fall uppdrages åt annan länsstyrelse än den beslutande att hålla förhör i ärendet, har jag med hänsyn till den enskildes ekonomiska situation en viss förståelse för att så ibland skett. Denna intressekonflikt skulle emellertid kunna undvikas om den enskilde parten berättigades att erhålla ersättning av allmänna medel för sin inställelse inför den beslutande myndigheten.

Frågan om ersättning av allmänna medel till enskild part vid förhör inför länsstyrelse i nykterhetsvårds- och barnavårdsärende har i flera sammanhang varit föremål för uppmärksamhet. Sålunda har frågan varit föremål för behandling såväl vid nykterhets- som barnavårdslagens tillkomst men då skjutits på framtiden (se propositionen 1954:159 s. 200; SOU 1956:61 s. 52 och 701 samt propositionen 1960:10 s. 357). Vidare föreslog utredningen om administrativa frihetsberövanden, att i 21 § tredje stycket lagen om socialdomstol skulle intagas en bestämmelse av följande lydelse.

Enskild part, som förelagts att infinna sig personligen vid domstolen och som finnes icke själv kunna svara för de med inställelsen förenade kostnaderna, må på begäran tillerkännas ersättning härför av allmänna medel enligt de grunder, som angivas i 4 § lagen om fri rättegång. Barn, som i andra stycket sägs, må erhålla ersättning för inställelse till förhör, vartill barnet kallats, efter enahanda grunder, som gälla för enskild part. Ersättning, som avses i detta stycke, skall gäldas av statsverket.

I sin motivering till den förslagna bestämmelsen anförde utredningen följande (SOU 1960:19 s. 169).

Enskild part bör själv svara för kostnad för personlig inställelse inför socialdomstolen. Nämnda kostnad torde vanligen komma att bli förhållandevis ringa. Fall kan emellertid förekomma, i vilka det med hänsyn till partens ekonomiska förhållanden icke kan krävas, att han själv skall bära kostnaden för inställelsen inför domstolen. På grund härav har i 21 § tredje stycket öppnats möjlighet för enskild part att erhålla ersättning av allmänna medel i vissa fall för kostnad i samband med inställelse inför socialdomstol.

Barn under femton år, som talan avser, är icke part. Det synes emellertid naturligt, att ovanberörda ersättningsregler göres tillämpliga även beträffande sådant barn, om det ålagts personlig inställelse inför domstolen. Att barn som nu sagts icke kan höras och erhålla ersättning såsom vittne framgår av 31 § första stycket.

Beträffande den som enligt 21 § vill ha ersättning för inställelse inför domstolen bör krävas, att han i fråga om medellöshet uppfyller ungefär de villkor, som gäller för erhållande av motsvarande ersättning enligt lagen om fri rättegång. Vad gäller underårig bör, vare sig han är under eller över femton år, hänsyn tagas icke blott till den underåriges utan också till föräldrarnas ekonomiska förhållanden. Krav på viss form för begäran om ersättning har icke uppställts. Sådan begäran bör därför kunna göras skriftligen eller muntligen. Icke heller har några regler givits i fråga om det sätt, på vilket sökanden skall kunna styrka sin medellöshet.

Utredningen har övervägt, huruvida den som åtnjutit ersättning, som här avses, bör vara skyldig att under vissa förhållanden återgälda ersättningen till statsverket. Med hänsyn till att en tänkbar regel om återbetalningsskyldighet i här aktuella fall uppenbarligen skulle bli av ringa värde ur ekonomisk synpunkt, föreslår emellertid utredningen att ersättning, varom här är fråga, skall gäldas av statsverket.

Ersättningsfrågan har vidare efter motioner i ämnet varit föremål för riksdagsbehandling. I samband därmed har första lagutskottet i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 25/1964 yttrat följande (s. 9—10).

Med hänsyn till att den administrativa processen i huvudsak är skriftlig och att utredningsskyldighet i regel åligger administrativ myndighet torde behovet av rättshjälp och kostnadsersättning åt den enskilde generellt sett icke vara lika framträdande här som i fråga om mål och ärenden vid de allmänna och särskilda domstolarna. Enligt utskottets mening är det likväl tydligt att nuvarande ordning på förevarande område icke kan anses tillfredsställande. Särskilt beträffande vissa typer av mål, såsom i synnerhet mål om administrativa frihetsberövanden, är det påfallande hur mycket

sämre den enskildes ställning kan vara i det administrativa förfarandet än i det judiciella. Utskottet anser därför, att de av motionärerna upptagna spörsmålen förtjänar uppmärksamhet från statsmakternas sida, och instämmer sålunda i det syfte som uppbär motionerna.

Vad gäller den föreslagna utredningen får utskottet anföra följande. Vidsträckta problemkomplex, som berör utformningen och organisationen av förvaltningsförfarandet, är för närvarande under utredning genom besvärssakkunniga och förvaltningsdomstolskommittén. Besvärssakkunniga avser att i ett förslag till lag om förvaltningsförfarandet upptaga vissa regler om rätt för enskild att erhålla kostnadsersättning av allmänna medel. Utredningen om administrativa frihetsberövanden intog i sitt förslag till lag om socialdomstol vissa bestämmelser av intresse i förevarande sammanhang, bl. a. om möjlighet att erhålla biträde på det allmännas bekostnad. Det av utredningen avgivna betänkandet har jämte remissvar överlämnats till förvaltningsdomstolskommittén för att beaktas vid fullgörande av kommitténs uppdrag. Enligt utskottets mening är det uppenbart, att de resultat, som framgår av sålunda pågående utredningsarbete, är av stor betydelse för ett riktigt ställningstagande till frågan om och i vad mån en särskild utredning med det av motionärerna angivna ändamålet kan anses erforderlig. Härjämte torde få erinras om att frågan om en reformering av den fria rättegången behandlas av särskilt tillkallade sakkunniga, nämligen utredningen om rättegångshjälp. Denna utredning har bland annat att undersöka huruvida en lösning av problemet om rättshjälp i rättegång, åtminstone delvis, kan vinnas på försäkringsbasis. De möjligheter som härvidlag kan komma att yppa sig synes även böra observeras när det gäller frågan om en reform på det administrativa området.

Med hänsyn till det nu angivna utredningsläget anser utskottet att det för närvarande måste anses synnerligen vanskligt att bedöma behovet av ytterligare utredning rörande de av motionärerna upptagna spörsmålen. Utskottet finner sig under sådana förhållanden icke kunna tillstyrka motionerna.

Spörsmålet har ånyo varit föremål för utskottets behandling år 1965, därvid utskottet förklarat sig — i avbidan på Kungl. Maj:ts åtgärder i anledning av besvärssakkunnigas och utredningens om rättegångshjälp framlagda förslag — icke böra förorda ytterligare utredning (se utlåtande nr 18/1965).

I sitt förslag till lag om förvaltningsförfarandet (SOU 1964: 27) har besvärssakkunniga upptagit ersättningsfrågan i 19 kap. Huvudregeln föreslås härvid enligt 19 kap. 1 § andra stycket bliva att för part uppkommande kostnad skall bestridas av parten själv. I vissa undantagsfall skulle emellertid sådan kostnad kunna gäldas av statsverket. Sålunda har 19 kap. 2 § i förslaget fått följande lydelse.

Har enskild part i ärende, som ej väsentligen avser tvist mellan enskilda parter, haft särskild kostnad för sin medverkan vid utredningen, må han, om det med hänsyn till sakens beskaffenhet, medverkans art, myndighets åtgörande, ärendets utgång eller annat förhållande framstår som uppenbart oskäligt att kostnaden bäres av honom, av allmänna medel erhålla ersättning för kostnaden eller del därav.

Även i annat fall än i första stycket sägs må för kostnad i besvärsärende, då särskilda skäl därtill äro, ersättning av allmänna medel utgå till enskild part, som vinner bifall till sin talan.

I anslutning härtill ha besvärssakkunniga anfört bl. a. följande (s. 687 ff.).

I vad mån en kostnad, som part ådragit sig för sin medverkan vid utredningen i ett ärende, skall betraktas som särskild eller ej blir i första hand beroende av karaktären av partens medverkan. *Arten av medverkan* blir därmed en viktig faktor, då det gäller att bedöma, i vad mån ersättning av allmänna medel bör utgå till parten för hans kostnader å ett ärende. Medverkan genom expertundersökningar och rättsundersökningar har redan omnämnts i exempel på betydelsen av sakens beskaffenhet för bedömningen av frågan om kostnadsersättning till enskild part. En annan typ av medverkan, som är av allmänt intresse i förevarande sammanhang, utgör inställelsen vid sammanträde.

Äger ett sammanträde eller en förrättning rum i närheten av parts hemvist, torde skäligen kunna begäras av part att kostnaden för inställelse gäldas av honom själv. Att inställa sig inför myndighet i den egna kommunen, då det påfordras av allmänna intressen, får anses ingå i de medborgerliga skyldigheterna. Ju längre ressträckan är mellan hemvistet och sammanträdesorten och ju större kostnader inställelsen drager, desto mindre rimligt blir det emellertid att den enskilda parten själv bär kostnaderna och desto mera skäligt att det allmänna påtager sig desamma, i den mån förutsättningar i övrigt föreligga för en sådan lösning. För närvarande torde myndigheterna draga sig för att anordna sammanträden för enskilda parters muntliga hörande, då parts hemvist ej är närbeläget, med hänsyn till att möjlighet saknas att ersätta partens inställelsekostnader och det framstår som oskäligt att begära av parten att han på egen bekostnad skall infinna sig. Det skulle innebära en betydande fördel för myndigheterna och främja deras strävanden att uppnå materiellt riktiga resultat, om de i mån av behov finge möjlighet att låta partens inställelse ske på det allmännas bekostnad. — — —

— — —

I enlighet med nu anförda skilda synpunkter bör enskild part kunna få ersättning för särskilda kostnader, i den mån det framstår som obilligt att de stanna å honom. Sistnämnda kostnader torde enligt besvärssakkunnigas mening normalt kännetecknas av att de tillkommit under sådana förhållanden, att de falla utom ramen för vad som skäligen kan begäras av den enskilde parten. Försiktigheten bjuder emellertid att, då allmänna regler för första gången utformas, gränsen drages relativt snävt. Man torde nu främst söka råda bot på de stötande konsekvenserna av gällande ordning. Det bör därför som förutsättning för rätt till kostnadsersättning uppställas, att det framstår som *uppenbart* oskäligt, att kostnaden bäres av parten.

Enligt besvärssakkunnigas förslag skall alltså ersättning för inställelse vid sammanträde kunna utgå. För att ersättning verkligen skall utgå fordras emellertid att det med hänsyn till sakens beskaffenhet, medverkans art, myndighets åtgörande, ärendets utgång eller annat förhållande fram-

står som »uppenbart oskäligt» att kostnaden bäres av parten. Även om denna regel kan med viss modifikation ifråga om formuleringen anses motiverad i flertalet förvaltningsärenden, förefaller den mig alltför restriktiv i ärenden rörande frihetsberövanden, i all synnerhet som besvärssakkunniga avvisat tanken att i förvaltningsärenden införa en motsvarighet till den fria rättegången. Om besvärssakkunnigas förslag i denna del vinner bifall kommer enligt mitt förmenande parter i ärenden rörande administrativa frihetsberövanden även fortsättningsvis att vara betydligt sämre ställda än tilltalade i brottmål, vilket icke förefaller sakligt motiverat. Jag har bland annat av denna anledning i mitt yttrande över besvärssakkunnigas förslag anfört, att det knappast kan anses befogat att avvisa tanken på införandet inom förvaltningen av en motsvarighet till fri rättegång (ämbetsberättelsen 1966 s. 551).

Vid förnyat övervägande av detta spörsmål i anslutning till vad länsstyrelserna anfört om de nuvarande svårigheterna i vissa fall att ordna förhör inför den beslutande länsstyrelsen har jag funnit, att det kan ifrågasättas, om man icke beträffande ärenden rörande administrativa frihetsberövanden bör gå ett steg längre genom att för sådana ärenden giva särbestämmelser i kostnadsfrågan. Såsom förebild skulle därvid kunna tjäna det av utredningen om administrativa frihetsberövanden framlagda förslaget, där även regler finnas om förordnande av offentligt biträde, som skall äga rätt till gottgörelse av allmänna medel (9 §).

I beaktande av att det för närvarande synes råda viss risk för att rättssäkerhetssynpunkterna i ärenden rörande frihetsberövanden på nykterhetsvårdens och barnavårdens områden få träda tillbaka för hänsynen till den enskilde partens ekonomiska situation är det angeläget, att en reform på ifrågavarande område snarast kommer till stånd. Besvärssakkunnigas förslag har varit föremål för ett omfattande remissförfarande och bearbetningen av det vidlyftiga material, som därvid inkommit, torde bli tidsödande. Det torde i varje fall dröja länge innan de sakkunnigas förslag i nu aktuellt hänseende genomföres. Med hänsyn härtill finns det enligt min mening tungt vägande skäl att överväga om man icke i avbidan på frågans slutliga lösning borde i nykterhetsvårdslagen och barnavårdslagen — i likhet med vad som är stadgat i utlänningskungörelsen (71 § tredje stycket) — upptaga bestämmelser om rätt till ersättning för enskild part för inställelse till förhör hos länsstyrelse. För att erhålla en lämplig avgränsning av ersättningsfallen skulle därvid den i 21 § tredje stycket förslaget till lag om socialdomstol angivna principen kunna tagas som utgångspunkt.

Med stöd av den befogenhet, som tillkommer mig enligt instruktionen för riksdagens ombudsmän, får jag härmed framlägga ovanberörda spörsmål för den åtgärd, vartill Eders Kungl. Maj:t må finna framställningen föranleda.

5. Framställning om ändring av det vid kungörelsen den 18 april 1947 (nr 186) om upprättande av röstlängd för val till riksdagens andra kammare samt av kommunal röstlängd fogade formuläret nr 3

I skrivelsen den 27 september 1966 till Konungen anförde jag följande.

Enligt 8 § kommunala vallagen den 6 juni 1930 skall i röstlängden för kommunalval m. m. tas upp alla inom valdistriktet mantalsskrivna personer, vilka uppnått eller under kalenderåret uppnår en ålder av tjugo år. För var och en skall anges om han äger eller saknar rösträtt vid val av kommunal- eller stadsfullmäktige och landstingsmän. Saknar den som antecknats som röstberättigad rösträtt på kyrkostämma och vid val av kyrkofullmäktige på den grund att han icke är medlem av svenska kyrkan eller att han tillhör icke territoriell församling, skall anteckning tillika göras om det förhållandet i röstlängden.

Av 9 § kommunala vallagen och 40 § lagen den 26 november 1920 om val till riksdagen följer att valnämndens ordförande skall tillställa envar i röstlängden upptagen person, som däri icke antecknats som röstberättigad, underrättelse härom. Härvid skall den eller de omständigheter anges som föranlett att han uteslutits från rösträtt. Viss tvekan synes råda angående frågan om underrättelseskyldigheten omfattar också det fall då för en person, som är röstberättigad vid de borgerliga valen, antecknats att han saknar rösträtt vid de kyrkliga valen. Underrättelseförfarandet har till syfte att göra vederbörande uppmärksam på att ett rösträttshinder antecknats och på den möjlighet att vinna rättelse genom anmärkning som står till buds när oriktig anteckning gjorts. Den som antecknats sakna rösträtt vid kyrkliga val har givetvis i princip samma behov av underrättelse härom för att kunna få tillfälle att bevaka sin rösträtt i fall av felaktig anteckning som den vilken antecknats som icke röstberättigad vid borgerligt val. Det kan för den skull inte göras gällande att underrättelseförfarandet inte har någon uppgift att fylla i fråga om sådan anteckning och att det såsom meningslöst skulle kunna underlåtas. Under sådana omständigheter kan det knappast antagas annat än att underrättelseskyldigheten omfattar även anteckning om att en i övrigt röstberättigad person saknar rösträtt vid kyrkliga val.

Enligt 7 § kungörelsen den 18 april 1947 (nr 186) om upprättande av röstlängd för val till riksdagens andra kammare samt av kommunal röstlängd skall underrättelse från valnämndens ordförande till sådana i röstlängden upptagna personer, som däri inte antecknats som röstberättigade, avfattas på det vid kungörelsen fogade formuläret nr 3. Detta har i den del som är av intresse i förevarande sammanhang följande lydelse: »I röstlängder som detta år upprättats för . . . valdistrikt, . . . kommun, har antecknats, att Ni icke är röstberättigad på grund av att . . .» I en not tillfogas att här införs den eller de omständigheter, på grund varav vederbörande ute-

slutits från rösträtt. Synbarligen har formuläret inte utformats under hänsynstagande till fall då någon väl är röstberättigad vid borgerliga men ej vid kyrkliga val.

I Stockholms stad har underrättelser tidigare inte utsänts om de anteckningar som gjorts om avsaknad av rösträtt vid kyrkliga val. Inför 1966 års val beslöt valnämnden emellertid att sådana underrättelser skulle expedieras. Nämnden fann det då nödvändigt att i viss mån frångå det nyssnämnda formuläret. Underrättelsen utformades på följande sätt. Den inleddes med orden: »I den röstlängd som 1966 upprättats för Stockholms stad har Ni antecknats som icke röstberättigad på grund av att Ni . . .» Härefter följde fyra rutor för kryssmarkering, över vilka som rubrik satts »är omyndigförklarad», »icke är svensk medborgare», »icke är medlem av svenska kyrkan» samt »tillhör icke-territoriell församling». Under rutorna lämnades följande kompletterande upplysningar: »Den som är omyndigförklarad eller icke är svensk medborgare saknar rösträtt vid kommunalval, prästval och ev. val till andra kammaren (X-markering i rutorna 1 och/eller 2). Den som icke är medlem av svenska kyrkan eller tillhör icke-territoriell församling saknar rösträtt vid kyrkofullmäktigeval och prästval (X-markering i rutorna 3 och/eller 4).»

I en skrift som kom in hit den 5 juli 1966 gjorde ingenjören Bengt Örne gällande att blanketten avfattats på ett fullkomligt missvisande sätt. Enligt hans mening gav underrättelsen vid handen att den som inte var medlem av svenska kyrkan saknade rösträtt vid kommunal- och riksdagsval.

Över skriften inhämtade jag yttrande från valnämnden i Stockholms stad.

Såsom valnämnden själv medgett i sitt yttrande blev de formuleringar som kom till användning i nämndens underrättelse om rösträttshinder inte tillräckligt tydliga. Mången bibragtes tydligen den uppfattningen att han icke hade rösträtt vid de borgerliga valen genom det rösträttshinder som antecknats för de kyrkliga valen. De missförstånd som uppkommit till följd av det sätt, på vilket underrättelsen avfattats, torde dock i de flesta fall ha undanröjts genom de olika åtgärder för tillrättaläggande som valnämnden vidtog, bl. a. i form av annonsering i stockholmstidningarna.

Vad som upplysts i ärendet ger icke anledning att ifrågasätta ansvar för tjänstefel för någon befattningshavare.

I det av mig infordrade yttrandet har valnämnden framhållit att det i kungörelsen föreskrivna underrättelseformuläret är bristfälligt inte bara beträffande meddelande om rösträttshinder vid kyrkliga val utan också med avseende å språk och redigering. Det ålderdomliga språk som använts bör enligt valnämndens mening ersättas med uttryckssätt som är mera lättförståeliga för allmänheten. Vidare framgår av yttrandet att underrättelsen

bör omredigeras under hänsynstagande till den databehandling som försiggår i samband med röstlängdens upprättande.

För egen del vill jag understryka angelägenheten av att underrättelser går ut till medborgarna även i fall då anteckning gjorts om avsaknad av rösträtt vid kyrkliga val. Att så sker är ett rättssäkerhetsintresse som inte får negligeras. Det måste vidare anses vara av stor vikt för medborgarna att underrättelserna utformas så att de inte kan missförstås. Det vid 1947 års kungörelse fogade formuläret nr 3 uppfyller inte dessa anspråk.

Med stöd av den befogenhet, som tillkommer mig enligt instruktionen för riksdagens ombudsmän, får jag härmed framlägga ovanberörda spörsmål för den åtgärd, vartill Eders Kungl. Maj:t må finna framställningen föranleda.

6. Framställning om komplettering av utredningen i ärende rörande tillsättning av professur i engelska språket och litteraturen vid Göteborgs universitet i syfte att säkerställa en med hänsyn till professurens ämnesinnehåll objektivt riktig bedömning av de sökandes vetenskapliga skicklighet

I skrivelse den 11 oktober 1966 till Konungen anförde jag följande.

Av handlingarna i ett efter klagomål av docenten vid Göteborgs universitet Yngve Olsson härstädes anhängiggjort ärende framgår bl. a. följande.

Sedan år 1905 finns vid universitetet en professur i engelska språket och litteraturen. Innehavarna av professuren har i regel varit utpräglade språkforskare. De fyra första innehavarna förklarades kompetenta »trots en blygsam eller rent av obefintlig litteraturvetenskaplig meritering». Vid den senaste tillsättningen — år 1962 — var enligt uppgift samtliga sakkunniga rena språkvetenskapsmän. Nuvarande innehavaren av professuren — vars litterära meritering av de sakkunniga bedömdes som subsidiär — har förklarat att hans forskning i hög grad är lingvistiskt orienterad och att han inte har möjlighet att ge sina litteraturvetenskapligt inriktade licentiander och doktorander den forskarhandledning och undervisning som de rimligen kan begära.

Under hänvisning till att berörda professur i realiteten blivit en professur i engelska språket begärde större akademiska konsistoriet i sina petita för budgetåret 1965/66 ytterligare en professur i ämnet. Därvid framhölls att den nya professuren visserligen syntes böra — liksom den befintliga — omfatta »engelska språket och litteraturen» men få huvudvikten lagd på litteraturen.

Universitetskanslersämbetet föreslog för sin del inrättande av en precep-

tur i engelska språket och litteraturen. Som motivering framhöll ämbetet att, med hänsyn till behovet av lektorer i det på alla gymnasielinjer viktiga ämnet engelska, resurserna för forskarhandledning och högstadieundervisning måste förstärkas. Vidare framhölls att det vore angeläget att förutsättningar skapades för en differentiering av forskningen samt att ökat utrymme borde ges åt den litteraturhistoriskt inriktade forskningen i ämnet; den befintliga professuren hade enligt ämbetet blivit till största delen språkligt inriktad.

I statsverkspropositionen anförde departementschefen rörande föreliggande förslag följande (prop., bil. 10 s. 395):

Det engelska språket och den engelskspråkiga litteraturen intar i vårt land en central ställning inom utbildningsväsen och kulturliv. Sedan några år representeras engelska språket såsom akademiskt läroämne av två professorer vid vart och ett av universiteten i Uppsala, Lund och Stockholm. Vid göteborgsuniversitetet företräds det dock av endast en professor. Med hänsyn till bl. a. behovet av ökad forskarhandledning föreslår jag — i enlighet med vad konsistoriet förordat — att en andra professur i engelska språket och litteraturen inrättas vid universitetet fr. o. m. budgetåret 1965/66.

Statsutskottet anförde i sitt utlåtande följande (utl. nr 90/1965, s. 19):

I likhet med departementschefen anser utskottet att det engelska språket och den engelskspråkiga litteraturen intar en sådan central ställning inom utbildningsväsen och kulturliv i vårt land att ifrågavarande ämnesområde vid göteborgsuniversitetet bör vara företrätt av två professurer. Utskottet har därför biträtt Kungl. Maj:ts förslag att ytterligare en professur i engelska språket och litteraturen inrättas vid universitetet fr. o. m. nästa budgetår. Ett bifall till vad utskottet förordat innebär att såväl den befintliga som den föreslagna professuren kommer att ha samma ämnesbeteckning och sålunda tillsammans svara för ett, relativt sett, differentierat ämnesområde. Enligt utskottets mening synes vid tillsättandet av ifrågavarande professurer böra beaktas behovet av forskning och utbildning vid universitetet inom hela ämnesområdet.

I en den 28 mars 1966 hit inkommen skrift påtalade klaganden — under förmälan att han sökt den avsedda nya professuren, vilken ledigförklarats den 8 februari 1965 — att som sakkunniga för bedömning av de sökandes skicklighet utsetts personer, vilkas samlade reella expertis till övervägande delen låg inom den engelska litteraturen, samt att för lärarproven förelagts ämnen, vilka praktiskt taget var uteslutande litterära. Enligt klaganden tedde det sig därför högst tvivelaktigt om de sökande — vilka litade på den formulering av professurens omfattning som lämnats vid ledigförklarandet — verkligen blev bedömda i enlighet med sina meriter i ämnets såväl språkliga som litterära del. Klaganden anhöll att hithörande frågor måtte snarast möjligt bli föremål för utredning.

Med anledning av klagoskriften inkom konsistoriet vid universitetet med

upplysningar, varvid fogats särskilda yttranden av universitetets språkvetenskapliga sektion och av universitetets rektor.

Sedan de sakkunnigas utlåtanden i april 1966 offentliggjorts — enligt vilka utlåtanden klaganden förklarades ej ha styrkt sin kompetens till professuren, därvid framhölls hans bristande litteraturhistoriska kompetens — inkom klaganden med en skrift, vid vilken fogats ett exemplar av en av honom den 7 maj 1966 till språkvetenskapliga sektionen avlåten skrivelse med kritik av sakkunnigutlåtandena. Klaganden avgav därefter påminnelser i anledning av de i klagoärendet avgivna yttrandena och framförde därvid vissa ytterligare anmärkningar mot tillsättningsärendets handläggning.

Från språkvetenskapliga sektionen överlämnades sedermera protokoll från dess sammanträde den 24 maj 1966, avseende sektionens slutliga behandling av tillsättningsärendet. Samtliga i beslutet deltagande åtta professorer hade därvid — i likhet med de sakkunniga — funnit klaganden ej ha styrkt kompetens till professuren.

Enligt vad jag inhämtat har klaganden jämte ytterligare en sökande anfört besvär över sektionens tjänsteförslag, vilka besvär för närvarande är föremål för remissbehandling.

Klagandens anmärkningar avser i första hand språkvetenskapliga sektionens val av sakkunniga och av ämnen för lärarprov. Dessa åtgärder är att se mot bakgrunden av sektionens ställningstagande till frågan om professurens ämnesinnehåll och de krav för kompetensförklaring som i enlighet därmed uppställts. Jag upptar därför till en början sistnämnda spörsmål till behandling.

Professurens ämnesinnehåll och kraven för kompetensförklaring

I sitt yttrande har sektionen framhållit, att man vid tolkningen av innebörden av en professurs benämning regelmässigt tar hänsyn till den tradition som utbildats för lärostolen i fråga. Om professuren är ny, tas givetvis hänsyn till de förarbeten och överväganden som ligger till grund för beslutet om inrättandet. I föreliggande fall hade vederbörande myndigheter att i första hand ta hänsyn till departementschefens motivering och statsutskottets uttalande om de båda professurernas komplementära karaktär.

Sektionen erinrade därvid om att innehavaren av den äldre professuren hade en huvudsakligen lingvistisk inriktning. Sektionens ställningstagande i ärendet hade grundats på nämnda förhållanden och stod i överensstämmelse med universitetsmyndigheternas, departementschefens och statsutskottets uttalanden.

Universitetets rektor framhöll härom i sitt yttrande följande.

Jag delar sektionens uppfattning att den nya professuren i engelska språket och litteraturen bör ha sin huvudvikt lagd på litteraturen. Även med denna tolkning av professurens innehåll framgår det emellertid redan av professurens benämning att den även omfattar engelska språket. Vetenskapliga och pedagogiska meriter inom denna del av ämnet måste således självfallet räknas en sökande till godo och beaktas vid bedömningen av hans kompetens till ämbetet. Det kan erinras om att den nya professuren skall tillhöra den humanistiska fakultetens språkvetenskapliga sektion. Redan härav framgår att en sökandes språkvetenskapliga produktion icke kan betraktas som i detta sammanhang ovidkommande eller oväsentlig.

Klaganden har framhållit att statsutskottets utlåtande inte innefattade något som helst stöd för uppfattningen att den nya professuren skulle markant ligga på den litterära delen av ämnesområdet. Enligt klaganden kunde ifrågasättas om inte en helt objektiv utredning borde ha gjorts för att klarlägga professurens kompletterande karaktär. I egenskap av docent i engelska språket och litteraturen hade klaganden enligt kutym velat få sin kompetens prövad i konkurrensen om en professur i just dessa ämnesområden.

Av vad som anförts vid språkvetenskapliga sektionens slutliga behandling av ärendet den 24 maj 1966 framgår, att ledamöterna allmänt ansåg att professuren borde i första hand avse den litteraturvetenskapliga delen av ämnet. En av ledamöterna har beklagat att detta ej kunde klart utsägas vid tjänstens ledigförklarande, då vid sådant förhållande klaganden torde ha avstått från att söka professuren och sålunda besparats inkompetensförklaring. I enlighet med nyssnämnda uppfattning har flera ledamöter i sina vota uttryckligen framhållit att för kompetens till professuren krävdes fullgod vetenskaplig meritering inom den litterära ämnesdelen, medan det i fråga om den språkliga delen fick anses tillfyllest med förmåga att undervisa och examinera på lågstadiet. En av ledamöterna — som i likhet med de övriga ansett att professuren hade huvudvikten lagd på den engelska litteraturen — har emellertid framhållit att han, med hänsyn till professurens benämning, likväl i princip inte skulle förklara en sökande inkompetent, om denne ägde dels fullgod kompetens inom den språkliga sektorn och dels kunde uppvisa väl vitsordad, ej alltför snäv orientering inom den litteraturhistoriska sektorn.

Jämlikt 109 § universitetsstadgan må för befordran till professur, varom här är fråga, ej andra grunder avses eller åberopas — förutom hänsyn till pedagogisk förmåga — än graden av ådagalagd vetenskaplig skicklighet i det eller de ämnen professuren omfattar.

Ämnesområdet för den aktuella professuren har — på sätt gäller jämväl för den redan tidigare inrättade — angivits vara "engelska språket och litteraturen". I enlighet med denna beteckning omfattar sålunda professuren

såväl en språkvetenskaplig som en litteraturvetenskaplig del. Som meriter för befordran till professuren skall följaktligen beaktas vederbörandes vetenskapliga skicklighet inom båda dessa ämnesdelar.

Såvitt angår det inbördes förhållandet mellan den språkvetenskapliga och den litteraturvetenskapliga delen anger inte ämnesbeteckningen att huvudvikten är att lägga vid den ena eller andra ämnesdelen. Av vad som förekommit vid den sista professurens inrättande framgår med all tydlighet att båda ämnesdelarna ansetts vara av stor betydelse för utbildningsväsendet och kulturlivet. Något företräde ur forsknings- och utbildningssynpunkt kan följaktligen inte i och för sig tilläggas någon viss ämnesdel. I enlighet härmed kan inte heller, principiellt sett, vetenskaplig skicklighet inom ena ämnesdelen tilläggas högre meritvärde än skicklighet inom den andra.

En objektiv tolkning av professurens ämnesinnehåll ger sålunda vid handen att professuren inte företrädesvis avser något visst av de i ämnesbeteckningen ingående delområdena och att det avgörande ur befordringssynpunkt — och för kompetensförklaring — följaktligen måste vara vederbörandes vetenskapliga insatser inom hela ämnesområdet, oavsett om de huvudsakligen faller inom den ena eller den andra delen.

I förevarande ärende har man emellertid från universitetets sida givit uttryck för uppfattningen att professuren borde ha sin huvudvikt lagd på den litteraturvetenskapliga ämnesdelen och att vetenskaplig skicklighet inom denna del följaktligen borde särskilt beaktas vid kompetens- och meritprövningen. Som stöd för en sådan tolkning har åberopats att den redan befintliga professuren inom samma ämnesområde i praktiken kommit att få en huvudsakligen lingvistisk inriktning och att det därför förelåg behov av ökad forskning och utbildning just inom den litteraturvetenskapliga ämnesdelen. En sådan — ur ändamålssynpunkter gjord — tolkning av professurens ämnesinnehåll har ansetts stå i överensstämmelse med departementschefens och vederbörande riksdagsutskotts uttalanden vid professurens inrättande.

Rörande det befogade i den sålunda hävdade tolkningen — som synes medföra att den äldre professuren inom samma ämnesområde skulle anses i motsvarande mån ha huvudsakligen språkvetenskaplig karaktär — får jag anföra följande.

Till en början må erinras om att universitetsstadgan förutsätter att fråga understundom kan uppkomma om ändring av lärartjänsts ämnesinnehåll, om ändring i fördelningen av läroämnen mellan olika lärartjänster eller om närmare bestämmande av sådan tjänsts ämnesomfång eller av förhållandet mellan olika till tjänstens ämnesområde hörande ämnen. Sådana frågor skall av fakultetet eller sektion prövas i den ordning 69 § universitetsstadgan anger. Om ändring härutinnan anses påkallad, skall förslag härom överlämnas till universitetskanslersämbetet som har att i mån av befogenhet självt be-

sluta i ärendet eller eljest med eget utlåtande överlämna detsamma till Eders Kungl. Maj:t.

Nyssnämnda bestämmelser anvisar alltså det sätt på vilket ändring i eller närmare bestämning av befintlig lärartjänsts ämnesinnehåll skall ske eller eljest hur jämkningen mellan olika tjänsters ämnesområden skall genomföras.

I föreliggande fall aktualiserades genom universitetets begäran om en ny professur frågan om gränsdragningen mellan denna och den tidigare befintliga professuren, som omfattade ämnesområdet "engelska språket och litteraturen". Frågan kunde i organisatoriskt hänseende tydligen lösas på i huvudsak två vägar, vilka båda var ägnade att, ehuru på olika sätt, tillgodose önskemålet om en förstärkning av forsknings- och utbildningsverksamheten inom ämnesområdet. Den ena vägen var att — i anslutning till den inriktning som den äldre professuren i praxis kommit att få — låta den ena professuren uteslutande eller företrädesvis avse engelska språket, under det att den andra — och den nya — professuren skulle i motsvarande mån få sin tyngdpunkt på den litteraturvetenskapliga ämnesdelen. De båda professurerna skulle med andra ord organisatoriskt differentieras i enlighet med angivna uppdelning av ämnesområdet. Med hänsyn till den äldre professurens faktiska inriktning och med utgångspunkt från att det förelåg i stort sett samma behov av forsknings- och utbildningsinsatser inom båda ämnesdelarna var en sådan organisatorisk lösning tydligen ägnad att i särskild grad tillgodose behovet av ökade insatser inom den litteraturvetenskapliga sektorn.

Den andra vägen som stod till buds var att, utan någon organisatorisk gränsdragning, dubblera den befintliga professuren och sålunda låta båda tjänsterna tillsammans täcka hela området. En sådan dubblering var uppenbarligen i och för sig ägnad att öka utrymmet för forskning och utbildning inom ämnesområdet i dess helhet, inte bara inom den litteraturvetenskapliga delen. Enligt denna lösning skulle det bli en intern organisatorisk fråga för universitetet att — enligt de närmare bestämmelser därom som universitetsstadgan innehåller — tillse att verksamheten inom ämnesområdet för de båda professurerna samordnades på ett med hänsyn till omständigheterna ändamålsenligt sätt. Ur vissa synpunkter synes en dylik lösning, principiellt sett, kunna medföra fördelar framför en mera strängt fixerad uppdelning av ämnesområdet mellan två professurer; bl. a. möjliggöres därigenom ökad rörelsefrihet när det gäller att tillgodose av tillfälliga omständigheter betingade krav på speciella insatser inom olika delar av ämnesområdet.

Av ifrågavarande båda alternativ har i förevarande fall, på sätt klart framgår av vad departementschefen och statsutskottet anfört, valts det senare. Det är härvid att märka, att som motivering för den nya tjänsten anförts önskemålet om en allmän förstärkning av den vetenskapliga verk-

samheten inom ämnesområdet utan att man därvid särskilt talat om att förstärkningen skulle enbart eller huvudsakligen avse den dittills tydligen eftersatta litteraturvetenskapliga ämnesdelen. Någon organisatorisk uppdelning av ämnesområdet mellan de båda professurerna genomfördes sålunda inte; professurerna fick samma ämnesbeteckning och skall sålunda — vilket också uttryckligen framhölls — tillsammans svara för hela ämnesområdet. Hur denna samordning och inbördes anpassning i praktiken lämpligen bör genomföras — med hänsyn till tjänsteinnehavarnas speciella meriter, till deras intresseinriktning och till föreliggande praktiska behov — blir som nyss sagts en intern organisatorisk fråga för universitetet, en fråga som är helt ovidkommande för själva tolkningen av professurernas ämnesinnehåll. Bedömning av samordningsfrågan — en bedömning som naturligtvis kan växla från tid till annan — kan därför inte medföra att man för tjänsterna uppställer olika kvalifikationskrav. Något stöd för en sådan ordning — som bl. a. skulle ha till konsekvens att en och samma sökande till de båda professurerna skulle kunna förklaras i ena fallet kompetent men inte i det andra — står inte heller att finna i de anförda motivuttalandena.

Vad nu sagts utesluter emellertid inte att man vid tillsättning av ifrågavarande professorstjänster kan — som statsutskottet i sitt utlåtande också framhöll — i viss mån beakta det praktiska behovet av forskning och utbildning inom hela ämnesområdet. Denna — i och för sig kanske självklara — synpunkt är i fråga om dessa tjänster så mycket mera befogad som det synes vara vanligt att vetenskapsmännen inom ämnesområdet specialiserar sig på en viss bestämd ämnesdel och lämnar den andra mer eller mindre å sido. I praxis synes man inte heller för kompetensförklaring uppställa krav på »fullgod» meritering i mer än ena ämnesdelen; svaghet i eller rent av frånvaro av vetenskaplig meritering inom en av delarna har sålunda uppgivits inte utgöra hinder för sådan förklaring. Om som en följd härav båda tjänsterna tillsattes med specialister inom samma ämnesdel, skulle tydligen önskemålet om en differentierad verksamhet inom ämnesområdet kunna bli mindre väl tillgodosett.

Om sålunda en av professurerna kommit att huvudsakligen inriktas på t. ex. den språkvetenskapliga ämnesdelen, framstår det därför — i varje fall om någon förändring härav inte anses möjlig eller lämplig — som önskvärt att den andra professuren särskilt inriktas på den litteraturvetenskapliga ämnesdelen och att denna tjänst följaktligen tillsätts med person som har fullgod vetenskaplig skicklighet inom berörda del. Denna praktiska synpunkt kan, av skäl som förut anförts, visserligen inte medföra att professurerna — allt efter omständigheterna — ges olika ämnesinnehåll och att därmed olika befordrings- och meritvärderingsgrunder tillämpas vid tjänstetillsättningarna. Däremot torde hinder inte möta mot att man i angivet fall — vid valet mellan sökande som i fråga om vetenskaplig skick-

lighet kan anses likvärdiga, ehuru deras meriter huvudsakligen faller inom olika ämnesdelar — beaktar nyssnämnda synpunkt. Jag vill understryka att det här alltså inte är fråga om någon tolkning av professurens ämnesinnehåll utan om en helt annan sak, nämligen den inbördes värderingen av olika sökande inom ramen för gällande befordringsgrund. Att utskottet inte heller självt avsett att dess ifrågavarande, i försiktiga ordalag formulerade uttalande skulle tilläggas annan innebörd än den nu angivna, torde framgå av vad utskottet i övrigt anfört rörande karaktären av den nyinrättade professuren.

Av vad jag nu anfört framgår att sektionen inte kan i motivuttalandena finna stöd för sin tolkning av professurens ämnesinnehåll såsom huvudsakligen avseende den litteraturvetenskapliga ämnesdelen och för de i enlighet härmed uppställda kvalifikationskraven. Med hänsyn till berörda uttalanden och vad i övrigt förekommit är det överhuvudtaget inte möjligt hävda att professuren skulle ha ett ämnesinnehåll, som står i klar strid mot ämnesbeteckningen och vad en objektiv tolkning i övrigt ger vid handen. I enlighet med vad härom tidigare anförts måste sålunda det avgörande ur befordringssynpunkt — och för kompetensbedömningen — vara ådagalagd vetenskaplig skicklighet inom hela det för professuren angivna ämnesområdet, oavsett om insatserna väsentligen faller inom den ena eller den andra ämnesdelen.

Jag är emellertid angelägen framhålla, att jag med det nu sagda givetvis inte tagit någon ställning till frågan om ändamålsenligheten av den valda organisatoriska dubbleringen av professorstjänsterna. Som förut framhållits synes vägande skäl tala för att den nya professuren — åtminstone i föreliggande situation — bör ha den karaktär som sektionen hävdat. Möjligen kan den valda organisationsformen också medföra vissa andra komplikationer, t. ex. när det gäller att vid meritvärderingen göra rättvisande jämförelser mellan sökande med huvudsakliga meriter inom skilda ämnesdelar. Om det av sådana eller andra skäl anses påkallat att vidtaga ändring av professurernas fastställda ämnesinnehåll eller eljest företaga närmare bestämning eller jämkning av tjänsternas ämnesområden, är emellertid detta — som förut framhållits — en organisatorisk fråga, som skall prövas i den ordning 69 § universitetsstadgan anvisar. Denna ordning får uppenbarligen inte kringgås genom att vederbörande sektion eller fakultet i samband med tjänstetillsättningar jämkar tjänsters ämnesinnehåll i enlighet med vad man själv — om än på goda grunder — anser ändamålsenligt.

Utseendet av sakkunniga

Enligt 119 § universitetsstadgan skall fakultet eller sektion, i ärende varom här är fråga, utse tre eller, med tillstånd av universitetskanslersämbetet, fyra sakkunniga i det eller de läroämnen tjänsten omfattar. Förslag till sak-

kunniga skall enligt 121 § samma stadga i viss ordning inhämtas och avgivas av vederbörande myndighet vid de övriga läroanstalter, vid vilka ordinarie lärartjänster i motsvarande ämnen finns inrättade.

Av handlingarna i ärendet framgår att rektorsämbetet i samband med begäran om förslag till sakkunniga översände en promemoria rörande professurens ämnesområde, i vilken en kortfattad redogörelse lämnades för vad som förekommit i samband med professurens tillkomst. I promemorian erinrades sålunda bl. a. att det större akademiska konsistoriet i anslagsäskandena för 1965/66 — under hänvisning till att den gamla professuren i realiteten blivit en professur i engelska språket — anfört att den nya professuren borde få huvudvikten lagd på litteraturen. Vidare redovisas vad universitetskanslern uttalat om angelägenheten av att ökat utrymme kunde ges den litteraturhistoriskt inriktade forskningen i ämnet. Vidare uppgavs att departementschefen med hänsyn bl. a. till behovet av ökad forskarhandledning »i enlighet med vad konsistoriet förordat» föreslagit att en andra professur inrättades. Promemorian avslutades med ytterligare en hänvisning till att den äldre professuren hade en huvudsakligen lingvistisk inriktning.

Förslag avgavs av de språkvetenskapliga sektionerna vid universiteten i Uppsala, Lund och Stockholm. Samtliga sektioner föreslog som sakkunniga innehavarna av de två professurerna i engelska språket och engelskspråkig litteratur i Uppsala och Lund. Dessa utsågs också av sektionen vid universitetet. Enligt vad sektionen upplyst hade den ene av dessa den alldeles övervägande delen av sin meritering på den litterära sidan; den andres produktion låg till sin huvuddel på det litterära området, ehuru han vid sin tillsättning bedömdes ha full kompetens även på det språkliga området.

Som tredje sakkunnig förslogs av sektionerna i Uppsala och Lund en norsk professor i engelsk litteratur, vilken uppgivits ha en rent litteraturvetenskaplig meritering. Sektionen i Stockholm föreslog en finsk professor, vars meritering uppgivits vara till lika delar språklig och litterär. Sedan denne förklarat sig inte kunna åtaga sig sakkunniguppdraget, utsåg sektionen som tredje sakkunnig den föreslagne norske professorn.

Som förut framhållits har klaganden påtalat att som sakkunniga utsetts personer, vilkas samlade reella expertis till överväldigande delen låg inom den engelska litteraturen. Enligt klaganden måste sektionen anses ha kunnat förutse att genom valet av sakkunniga tillräckligt underlag för en saklig och objektiv bedömning av de sökandes språkvetenskapliga meriter inte förelåg. Sektionens ansvar vore så mycket större som sakkunnigvalet skedde efter det de sökandes namn tillkännagivits och talan mot sådant beslut författningsenligt inte får föras.

Rörande sina överväganden vid valet av sakkunniga har sektionen hänvisat till sin förut berörda tolkning av professurens ämnesinnehåll.

Universitetets rektor har härom i sitt yttrande framhållit att innehavarna

av de två lärostolar i Uppsala och Lund, som i sak helt överensstämde med den nyinrättade professuren, syntes ha varit tämligen självskrivna som sakkunniga. Då den ene av dessa hade den alldeles övervägande delen av sin meritering på den litterära sidan och då den tredje sakkunnige var professor i engelsk litteratur, hade enligt rektor den litteraturhistoriska expertisen kommit att starkt dominera bland de sakkunniga, måhända starkare än som med hänsyn till professurens ämnesinnehåll varit motiverat. Med hänsyn till vad som upplysts rörande proceduren vid utseendet av de sakkunniga syntes dock näppeligen någon anmärkning kunna riktas mot det av sektionen träffade sakkunnigvalet.

Valet av sakkunniga är att se mot bakgrunden av sektionens uppfattning att professuren i första hand avsåg den litterära ämnesdelen. Samma uppfattning synes också ha kommit till uttryck i den vid inhämtandet av förslag till sakkunniga utsända promemorian och har därigenom måhända inverkat på de övriga sektionernas förslag. Med utgångspunkt från en sådan uppfattning var det i varje fall inte anmärkningsvärt att som sakkunniga föreslogs och utsågs personer, som — enligt vad sektionen framhållit — var huvudsakligen litteraturvetenskapligt orienterade.

Föreskriften i universitetsstadgan att sakkunniga skall utses i det eller de läroämnen, som tjänsten omfattar, innebär uppenbarligen att bland de sakkunniga skall vara företrädd en så vitt möjligt jämnt fördelad sakkunskap inom ämnesområdets olika delar. I enlighet härmed borde man i förevarande fall — där det gällde en professur i såväl engelska språket som litteraturen — ha eftersträvat att till i stort sett lika del få expertis i båda ämnesgrenarna representerad bland de sakkunniga. Att denna grund för utseende av sakkunniga iakttagits framstår som så mycket mera angeläget som vetenskapsmännen inom området ofta synes specialisera sig på en viss ämnesdel och i större eller mindre grad saknar meritering inom den andra delen. Det skedda valet av sakkunniga — som avsiktligt medfört att den litteraturvetenskapliga expertisen kommit att starkt dominera — har därför inte stått i överensstämmelse med den angivna grunden för utseende av sakkunniga.

Som förut framhållits har valet skett i enlighet med den av sektionen förfäktade tolkningen av professurens ämnesinnehåll. Denna tolkning måste visserligen — av skäl som jag under föregående avsnitt närmare utvecklat — anses oriktig. Det är emellertid tydligt att tolkningen enbart förestavats av vad sektionen ansett vara för forskningen och undervisningen mest ändamålsenligt. Rörande professuren gjorda motivuttalanden har måhända också i viss mån kunnat inbjuda till missförstånd. Att sektionen stannat för nämnda tolkning och i enligt därmed utsett sakkunniga med en viss ensidighet i fråga om den vetenskapliga meriteringen kan vid angivna förhållanden uppenbarligen inte läggas sektionens ledamöter till last som tjänstefel. I den

mån med klagomålen avses att hävda, att sådant fel skett, föranleder därför klagomålen härutinnan inte någon min vidare åtgärd.

Jag vill i detta sammanhang tillägga att det visserligen är av största vikt att sakkunniga utses på sätt som garanterar en allsidig prövning och rättvisande jämförelse mellan de sökandes vetenskapliga insatser inom hela det ämnesområde tjänsten gäller. De sakkunnigas utlåtanden är emellertid inte på något vis bindande för den fortsatta handläggningen av tillsättningsärendet. Om sådana utlåtanden avgivits utifrån oriktig utgångspunkt — liksom om eljest misstag däri förekommit — har vederbörande förslagsgivande och beslutande instanser givetvis att vid sin bedömning beakta förhållandet och grunda sin prövning på det material som i övrigt föreligger eller som kan befinnas nödigt och möjligt att införskaffa.

Ämnena för lärarprov

Enligt 126 § universitetsstadgan skall i ärende, varom här är fråga, sökande genom lärarprov styrka sin skicklighet att meddela vetenskaplig undervisning. Lärarprov består av en eller flera föreläsningar eller andra uppgifter, som fakulteten eller sektionen förelägger sökande. Enligt vissa av universitetskanslersämbetet utfärdade närmare bestämmelser om lärarprov skall sådant prov bestå av en vetenskaplig föreläsning över ett ämne, som skall falla inom området för den sökta tjänsten och som sökanden äger välja bland minst fem av fakulteten (sektionen) förelagda ämnen som meddelas honom en vecka före lärarprovet. Den sökande äger därjämte rätt att efter anmälan till dekanus hålla en föreläsning över självvalt ämne.

I det aktuella ärendet förelades för lärarprov tolv ämnen, om vilka upplysts att elva var rent litterära och att det återstående kunde behandlas antingen huvudsakligen språkligt eller huvudsakligen litterärt. Något rent språkvetenskapligt ämne stod sålunda inte de sökande till buds.

Klaganden har påtalat att det ensidiga valet av ämnen varken gav den litterärt inriktade sökanden som velat visa sina språkliga kvalifikationer eller den språkligt inriktade sökanden som velat visa sin styrka några möjligheter att göra sig gällande.

Beträffande valet av ämnen för lärarproven har sektionen framhållit att detta motiverats av samma överväganden som föranlett sektionen att till sakkunniga utse personer med övervägande litteraturvetenskaplig meritering. Ämnena hade enligt hävdvunnen praxis utvalts av dekanus i samråd med ämnesrepresentanten och hämtats bland 42 av de sakkunniga föreslagna ämnen. Sektionen har därjämte tillagt att sökande, som velat styrka sin skicklighet på det språkliga området, kunnat göra så i föreläsning över självvalt ämne.

Rörande ämnesvalet har universitetets rektor i sitt yttrande framhållit

att ensidigheten i valet inte överensstämt med professurens ämnesinnehåll. Rektor har därefter anfört följande:

Ensidigheten måste särskilt drabba sökande med utpräglat eller övervägande språklig inriktning. När sektionen hävdar, »att sökande som ville styrka sin skicklighet på det språkliga området kunde göra så i föreläsning över självvalt ämne», förbiser den en viktig omständighet. Det kan icke vara sektionen obekant att en föreläsning över förelagt ämne, vilken en sökande måste utarbeta under loppet av en vecka, ställer helt andra krav på redan vunnen förtrogenhet med ifrågavarande ämnesområde än en föreläsning över självvalt ämne, för vars utarbetande en sökande dessutom förfogar över praktiskt taget obegränsad tid.

Som tidigare framhållits må enligt 109 § universitetsstadgan andra grunder för befordran till tjänst, varom här är fråga, inte avses eller åberopas än graden av ådagalagd vetenskaplig skicklighet i det eller de ämnen tjänsten omfattar. I samma författningsrum stadgas vidare att vid bedömande av skickligheten hänsyn jämväl skall tagas till ådagalagd skicklighet att meddela vetenskaplig undervisning. Sådan skicklighet skall sökande enligt 126 § — såvida ej på framställning befrielse därifrån medges — styrka genom lärarprov.

Föreskrifterna ger sålunda klart vid handen att syftet med den eller de vetenskapliga föreläsningar, som enligt universitetskanslersämbetets närmare bestämmelser skall hållas över förelagt eller självvalt ämne, är att sökanden därigenom skall styrka sin skicklighet att meddela vetenskaplig undervisning. Det gäller sålunda här ett pedagogiskt prov — ej ett lärdomsprov — även om givetvis tillfälle genom föreläsningarna jämväl beredes sökanden att i viss mån ytterligare styrka sin skicklighet som vetenskapsidkare. Med hänsyn till lärarprovens klart angivna syfte skall alltså bedömningen därav väsentligen begränsas till att avse vederbörandes universitetspedagogiska förmåga, inte hans skicklighet som vetenskapsidkare. Det finns anledning erinra härom med anledning av vad sektionen framhållit om att sådan skicklighet kunde styrkas genom föreläsning över självvalt ämne.

Även med hänsyn till lärarprovens begränsade syfte är det uppenbarligen av vikt att möjlighet beredes sökande att i det obligatoriska provet hålla föreläsning över ämne inom den ämnesdel på vilken hans huvudsakliga vetenskapliga meritering ligger. I förevarande fall hade de förelagda ämnena följaktligen bort till ungefärligen lika delar falla inom ämnets språkliga och litterära avsnitt. I likhet med rektor finner jag därför att det av sektionen träffade valet av ämnen med helt övervägande litterär karaktär inte överensstämt med den av professurens ämnesinnehåll följande grunden för utväljandet av ämnen.

Som sektionen framhållit har ämnesvalet motiverats av samma överväganden som föranlett sektionen att till sakkunniga utse personer med

övervägande litteraturvetenskaplig meritering. Av skäl som jag anfört vid min bedömning av sistnämnda förfarande kan inte heller nu ifrågavarande åtgärd läggas sektionens ledamöter till last som tjänstefel.

Övriga frågor

I sina påminnelser har klaganden framhållit, att det av den norske sakkunniges utlåtande framgick att denne — som kort före utlåtandets avgivande samrått med övriga sakkunniga — företagit ett flertal ändringar av ursprungligen gjorda värderingar. Sålunda hade bl. a. åtskilliga om klaganden fällda positiva omdömen ändrats i negativ riktning. Klaganden anhöll att bakgrunden till detta förfarande måtte grundligt utredas.

Vidare synes klaganden i sina påminnelser även i vissa andra delar vilja ifrågasätta anmärkningsvärda förfaranden av de sakkunniga och av sektionen, särskilt beträffande bedömningen av de sökandes vetenskapliga meriter.

Enligt vad handlingarna utvisar överlämnade den norske sakkunnige sitt — med slutliga ändringar försedda — manuskript till universitetet under framhållande att det måtte renskrivas före offentliggörandet. Detta har tydligen på grund av missförstånd inte kommit att ske. Det saknas varje som helst grund för antagande att ändringarna tillkommit genom påtryckning eller att eljest något otillbörligt därvid skulle ha förekommit. Klagandens begäran om utredning härom lämnar jag därför utan avseende.

Vad klaganden i övrigt i sina påminnelser anmärkt finner jag inte vara av beskaffenhet att, utöver vad jag här förut anfört, påkalla särskilda uttalanden från min sida. Beträffande särskilt bedömningarna av de sökandes vetenskapliga kvalifikationer, vill jag endast tillägga att det ligger i sakens natur att hithörande frågor kan vara föremål för olika meningar utan att det därför finns minsta anledning att ifrågasätta vederbörandes objektivitet.

Vid min prövning av ärendet har jag, på sätt framgår av det anförda, funnit att den hittillsvarande — av de sakkunniga och av universitetssektionen gjorda — bedömningen av tjänstetillsättningsärendet skett utifrån ett oriktigt antagande om professurens ämnesinnehåll. Detta synes ha medfört — förutom ett ensidigt val av sakkunniga och av ämnen för lärarprov — att den författningsenligt angivna befordringsgrunden för tjänsten inte kommit att till fullo beaktas. Huvudvikten har sålunda tillagts meriter inom den litteraturvetenskapliga delen av ämnesområdet — därvid »fullgod» meritering inom denna del allmänt synes ha uppställts som krav för kompetensförklaring — under det att värdet av meriter inom den språkvetenskapliga delen tillagts mindre vikt. Av skäl som jag anfört måste emellertid, med hänsyn till professurens ämnesområde och gällande föreskrifter, det avgöran-

de ur befordringssynpunkt — och för kompetensbedömningen — vara värdet av vetenskapliga insatser inom hela ämnesområdet, oavsett om de huvudsakligen faller inom det ena eller det andra avsnittet.

En författningsenlig prövning av tillsättningsärendet förutsätter följaktligen att de sökandes språkvetenskapliga skicklighet blir föremål för samma ingående granskning som deras litteraturvetenskapliga skicklighet och att frågan om de sökandes kompetens och inbördes turordning avgöres utifrån ett samlat bedömande av deras meriter inom båda ämnesdelarna. En sådan allsidig granskning har emellertid, såvitt av handlingarna framgår, inte företagits av de sakkunniga eller av universitetssektionen. Vid sådant förhållande och då klaganden synes ha sin huvudsakliga meritering inom den språkvetenskapliga ämnesdelen, kan inte uteslutas att berörda brist är av beskaffenhet att inverka på bedömningen av klagandens kvalifikationer för den sökta tjänsten. Hänsynstagande till klagandens rätt synes därför kräva att bristen avhjälps före ärendets slutliga prövning. I det läge, vari tillsättningsärendet kommit genom universitetssektionens ställningstaganden, bör enligt min mening erforderlig komplettering härutinnan ske på föranstaltan av Eders Kungl. Maj:t.

Att tillsättningen av akademiska tjänster sker på grundval av enhetlig och objektivt riktig bedömning av tjänsternas ämnesinnehåll och därmed av kvalifikationskraven för tjänsterna är uppenbarligen ett intresse inte bara för därav berörda enskilda vetenskapsmän utan också ur allmän synpunkt. I den mån sakliga skäl anses tala för att viss förändring sker i fråga om tjänsters fastställda ämnesinnehåll, är följaktligen av vikt att frågan härom prövas i därför stadgad ordning och inte tolkningsvis hävdas i samband med tjänstetillsättning. Inte minst med hänsyn till nuvarande expansion inom forsknings- och utbildningsväsendet framstår det som angeläget att sistnämnda förfarande — som skulle skapa betydande risker för osäkerhet och meningsskiljaktigheter i fråga om värderingen av vetenskapliga meriter — förhindras vinna insteg i praxis. Det är framförallt ur denna vidare principiella synpunkt som jag ansett mig böra så relativt utförligt som här skett behandla frågan om den i förevarande ärende aktuella professurens ämnesinnehåll och framhålla behovet av att viss komplettering sker av hittills förebringad utredning i ärendet.

Med stöd av den befogenhet som tillkommer mig enligt instruktionen för riksdagens ombudsmän får jag därför framlägga ovanberörda synpunkter för den åtgärd vartill Eders Kungl. Maj:t må finna framställningen föranleda.

7. På grund av misskrivning i läkarintyg blev körkortet för en chaufför obefogat återkallat tills vidare i avvaktan på slutligt beslut. Framställning om ersättning av allmänna medel för skada som härigenom tillskyndats chauffören

Den 25 april 1966 avlät jag följande framställning till Konungen.

Till stöd för en till länsstyrelsen i Södermanlands län den 2 september 1964 inkommen ansökan om trafikkort åberopade chauffören Ingemar Lindqvist ett för honom av legitimerade läkaren Ivan Nyvelius på fastställt formulär för ansökan om trafikkort utfärdat läkarintyg, vari Lindqvists synskärpa angavs på det högra ögat till 0,4 och på det vänstra till 0,1, för båda ögonen med tillägget »glas bättrar ej». Nyvelius intygade vidare på heder och samvete, att genom undersökningen av Lindqvist ådagalagts, bland annat, att denne icke lede av sådan nedsättning av synförmågan, som väsentligen minskade hans lämplighet att i yrkesmässig trafik tjänstgöra såsom förare av motorfordon.

Sedan ansökningen om trafikkort remitterats till länsläkaren Georg Lundin för yttrande, anförde denne i skrivelse den 8 september 1964 följande.

Av ansökan bifogat läkarintyg, utfärdat av leg. läk. Ivan Nyvelius, Hägersten, framgår, att sökanden endast har en synskärpa av 0,4 på det högra och 0,1 på det vänstra ögat, glas bättrar ej. Med anledning härav får länsläkaren ange, att sökanden ej kan betros med trafikkort.

Vad värre är — den angivna synskärpan tillåter ej heller bibehållande av det redan innehavda körkortet. Då man kan ha skäl antaga, att körkortet är av stor betydelse för Lindqvist, bör han beredas tillfälle att före definitivt beslut inkomma med utlåtande, utfärdat efter undersökning av specialist i ögonsjukdomar. Då emellertid synskärpan anges så väsentligt nedsatt, anser sig emellertid ej länsläkaren kunna tillstyrka, att Lindqvist får fortsätta framföra motorfordon, sannolikt i Stockholmstrafik. Länsläkaren ser sig därför nödsakad föreslå, att körkortet redan nu omhändertages i avvaktan på defintivt beslut.

Med hänsyn till innehållet i nu nämnda handlingar beslöt länsstyrelsen den 17 september 1964 att *dels* med stöd av 33 § 3 mom. vägtrafikförordningen tills vidare i avvaktan på slutligt beslut återkalla Lindqvists körkort, *dels ock* bereda Lindqvist tillfälle att inom viss tid till länsstyrelsen inkomma med läkarintyg utfärdat efter undersökning av specialist på ögonsjukdomar. Beslutet delgavs Lindqvist den 30 i samma månad.

Lindqvist inkom den 9 oktober 1964 till länsstyrelsen med läkarintyg, utvisande en synskärpa av 0,7 på vartdera ögat. I beslut samma dag fann länsstyrelsen av sistnämnda intyg, som var utfärdat av specialist, framgå att Lindqvist besatt erforderlig synskärpa för innehav av körkort och förordnade med anledning härav att körkortet skulle återställas till Lindqvist, varjämte trafikkort beviljades honom.

I skrivelse samma dag — den 9 oktober 1964 — fäste länsstyrelsen medi-

cinalstyrelsens uppmärksamhet på de skiljaktiga uppgifterna i de båda läkarintygen angående synskärpan.

Vid prövning av ärendet den 10 februari 1965 fann medicinalstyrelsens disciplinnämnd att Nyvelius genom felskrivning åsidosatt den i allmänna läkarinstruktionen 3 § vid 4) givna, för varje läkare gällande föreskriften att vid utfärdande av intyg eller utlåtande iakttaga synnerlig omsorg och samvetsgrannhet. På grund av vad Nyvelius sålunda låtit komma sig till last tilldelade disciplinnämnden honom varning.

I anledning av besvär över detta beslut utlät sig regeringsrätten den 23 september 1965 sålunda: Väl har i det av Nyvelius utfärdade intyget Lindqvists synskärpa blivit oriktigt angiven, men enär — även om det är av synnerlig vikt, att omsorg och samvetsgrannhet iakttages vid utfärdande av läkarintyg — vad Nyvelius härutinnan låtit komma sig till last, med hänsyn i synnerhet till att Nyvelius intygat, att Lindqvist icke lede av sådan synnedsättning, som väsentligen minskade hans lämplighet att framföra motorfordon, icke bör anses ha varit av svårare beskaffenhet än att medicinalstyrelsen skäligen bort låta bero vid sådan erinran som omförmäles i 48 § instruktionen för medicinalstyrelsen, prövar Kungl. Maj:t rättvist att, med undanröjande av överklagade beslutet, visa målet åter till medicinalstyrelsen för ny behandling.

Vid förnyad prövning av ärendet den 9 december 1965 beslöt medicinalstyrelsens disciplinnämnd att på grund av vad i ärendet förekommit erinra Nyvelius om att för framtiden vid utfärdande av intyg och utlåtanden iakttaga den synnerliga omsorg och samvetsgrannhet, som anbefalles varje läkare genom förutnämnda föreskrift i allmänna läkarinstruktionen.

I en den 10 maj 1965 hit inkommen skrift anförde Nyvelius följande: Han hade genom skrivfel råkat uppge den siffermässigt angivna synskärpan för lågt. Genom att underskriva intyget hade han emellertid på heder och samvete intygat, att Lindqvists synskärpa icke minskade dennes lämplighet att i yrkesmässig trafik tjänstgöra som förare av motorfordon. I den form intyget företeddes för länsstyrelsen hade det icke bort föranleda åtgärd, innan tillfälle beretts Nyvelius att yttra sig över intyget. Till stöd härför åberopades bl. a. att uppgifterna i intyget voro motstridiga och att det borde ha stått klart att en läkare icke utfärdade ett sådant intyg för erhållande av trafikkort, som icke berättigade sökanden att erhålla sådant kort.

Vid klagoskriften fanns fogad avskrift av den av Nyvelius förda journalen, utvisande att han vid undersökningen av Lindqvist antecknat följande: »Utan korrektion SH:0,6 SV = 0,7.»

I infordrad förklaring anförde länsstyrelsen följande:

Läkarens slutliga uttalande enligt den tryckta texten å intygsformuläret innefattar endast läkarens slutsats på grundval av vad enligt intyget iakttagits. Länsstyrelsen lärer ha att fritt bedöma huruvida denna slutsats är

riktig och, om så ej är fallet, fatta det beslut, vartill intygets innehåll föranleder. Det är icke ovanligt att nämnda blankettext underskrivits utan förbehåll, ehuru intyget utvisat hinder för utfärdande av körkort. Med hänsyn härtill och vad länsläkaren anfört ansåg sig länsstyrelsen icke kunna underlåta att provisoriskt återkalla körkortet.

Nyvelius avgav påminnelser.

På grund av vad i ärendet förekommit anmodades länsstyrelsen att — efter hörande av länsläkaren och de befattningshavare, som voro ansvariga för beslutet — inkomma med nytt yttrande i anslutning till vad som upptagits i en inom JO-ämbetet upprättad promemoria.

I anledning härav inkom länsstyrelsen med utlåtande och fogade därvid yttranden av landssekreteraren Sven Ekbom, som jämte förste länsnotarien Lennart Haux var ansvarig för länsstyrelsens beslut i körkortsärendet, samt länsläkaren Lundin. Den senare anförde i sitt yttrande följande.

Länsstyrelsen har i utlåtande den 18 mars 1965 anfört, att det icke är ovanligt, »att nämnda blankettext underskrivits utan förbehåll, ehuru intyget utvisat hinder för utfärdande av körkort». Länsläkaren, som har ca elva års erfarenhet av körkortsgranskning, har tyvärr gjort samma erfarenhet. Det är uppenbart, att en tryckt text ej alltid uppmärksammas så som den borde. Å andra sidan torde det ej heller vara möjligt att få de intygsskrivande läkarna att själva skriva dit ifrågavarande bestyrkande intygsmening. Det har nämligen visat sig, att det är mycket svårt att få intyg till militär myndighet vitsordade på föreskrivet i princip likartat sätt. Av och till får man därför intyg med inadvertenser i stil med den här aktuella. — —

— — —

Det är emellertid uppenbart, att vid granskning av intyg måste värden, som med hänsyn till intygets karaktär te sig trovärdiga, godtagas som riktiga. Det är uppenbart orimligt, att man vid granskningen annat än i sällsynta undantag skulle ha skyldighet kontakta intygsgivande läkare. Det torde ej behöva ske annat än då en angiven uppgift förefaller vara orimlig.

Att man som huvudregel måste godtaga läkarintygets uppgifter som riktiga tills annat bevisats torde lätt inses, om man tänker på den reaktion, som skulle uppstått, om vederbörande chaufför på grund av nedsatt synskärpa blivit invecklad i en allvarlig trafikolycka efter det att här ifrågavarande intyg inkommit till länsstyrelsen. Om allmänheten i anslutning härtill underrättats om att länsstyrelsen erhållit ett läkarintyg, angivande synskärpan 0,4 resp. 0,1 med tillägget »glas bättrar ej», kan man lätt tänka sig, att hård kritik av länsstyrelsens brist på initiativ skulle uppkommit.

Ur lekmannasynpunkt kan det synas anmärkningsvärt, att en man med angiven synskärpa klarat körprovet för trafikkort. Länsläkaren har ej ansett, att någon slutsats kunde dragas av detta förhållande. Det rör sig här om en yrkeschaufför, som får antagas vara rutinerad och — om undersökningsresultatet varit riktigt — sannolikt drabbats av en åkomma, som så småningom försämrat synskärpan, varför han haft tillfälle att i viss mån adaptera sig till tillståndet. Provsituationen gör, att vederbörandes uppmärksamhet naturligen skärpes. Ingenting talar heller emot, att provet kan ha utförts vid sådan tid på dygnet, att dagsljuset varit gott. Under sådana optimala förhållanden torde en yrkeschaufför med angiven syn-

skärpa kunna köra så tillfredsställande, att hans lyte undgår besiktningsmannen. Detta hindrar givetvis ej, att han annars kan vara en avsevärd trafikrisk, man orkar ej spänna sin uppmärksamhet optimalt annat än under begränsad tid och belysningen är ej heller alltid optimal.

— — —

Vid granskning av läkarintyg med motstridiga uppgifter gäller det att avgöra, vilken uppgift, som ur allmän synpunkt är den allvarligaste resp. vilken uppgift, som är den trovärdigaste. Ingen tvekan synes råda om att man ur båda dessa synpunkter måste lämna företräde för antagandet, att uppgiften i läkarintygets punkt II: 5 är den riktiga. Frånsett vad länsläkaren redan härutinnan ovan anfört, är det ett förhållande, som i hög grad talar för att denna uppgift överensstämmer med Nyvelius undersökningsresultat. Nyvelius uppger i intyget, att »glas bättrar ej». Han har härigenom enligt allmän praxis medgivit, att han är medveten om att den angivna synskärpan ej är tillräcklig och samtidigt upplyst länsstyrelsen om att det är meningslöst att bevilja trafik- eller körkort med villkor att sökanden under körning skall bära glasögon. »Glas bättrar ej» är ur praktisk synpunkt en meningslös uppgift, om sökanden har en synskärpa, som ger honom rätt att erhålla villkorslöst körkort. I sin journal — där Nyvelius anger synskärpan till 0,7 resp. 0,6 har han också — i enlighet med praxis — underlåtit att anteckna, huruvida glas bättrar eller ej. — — —

— — —

Som av ovanstående torde ha framgått hade länsläkaren den 8 september 1964 intet skäl att antaga, att ej uppgiften i punkt II: 5 i Nyvelius intyg överensstämde med undersökningsresultatet. Ur denna synpunkt hade länsläkaren därför ingen anledning söka kontakt med Nyvelius.

Ekbom anförde i sitt yttrande följande.

Försiktigheten hade väl bjudit, att den mot intyget stridande slutsatsen i läkarutlåtandet — om förhållandet observerades vid föredragningen — föranlett införskaffande av intygsutfärdarens yttrande. Saken bör emellertid betraktas mot bakgrunden av de omständigheter ifråga om utfärdande av läkarintyg i kör- och trafikkortsärenden, som beröras i länsläkarens yttrande. Det må därutöver framhållas, att blanketten för läkarintyg beträffande bil och motorcykel är så formulerad att strykning i eller tillägg till texten ej kräves, när brist ifråga om körkortssökandens syn och hörsel föreligger. Detta leder lätt till att läkaren även vid begagnande av blanketten för trafikkort i dylika fall skriver under intyget utan förbehåll.

Enligt vad jag inhämtat av den tjänsteman, som härstädes handlägger ärenden angående utfärdande av körkort strykes i regel intygstextens reservation beträffande punkterna II 5 och 6 ej heller i normala fall, dvs. då godtagbara värden ifråga om syn och hörsel föreligger.

På sätt länsläkaren framhållit kan det icke anses mindre sannolikt att en person med i det felaktiga intyget angivna synvärden söker trafikkort.

Med hänsyn till vad jag sålunda anfört måste det enligt min mening ha framstått såsom högst sannolikt att de i intyget uppgivna värdena i fråga om sökandens synförmåga motsvarat undersökningsresultatet.

Länsnotarien Haux kunde på grund av sjukdom ej avge förklaring.

I ytterligare påminnelser uppgav Nyvelius, att det inträffade hos honom utlöst en djup reaktiv ångestdepression med påföljd att han måst stänga

sin praktik. För det psykiska lidande han tillfogats begärde Nyvelius ersättning med förslagsvis 10 000 kronor, varjämte han förbehöll sig att i framtiden utfå ersättning för det skadestånd han kunde bli tvingad att utge till Lindqvist och dennes arbetsgivare.

Jag beredde härefter Lindqvist tillfälle att yttra sig. Han anförde bl. a. följande: Hans yrke vore sedan 13 år lastbilschaufför. Indragningen av körkortet kom naturligtvis att inverka menligt på familjens ekonomi i form av förlorad arbetsförtjänst under 12 dagar med omkring 600 kronor. Det nya intyget kostade 50 kronor. Härtill kom upprepade telefonsamtal med länsstyrelsen.

I det av Nyvelius utfärdade läkarintyget angavs Lindqvists synskärpa till 0,4—0,1. Den sålunda angivna synskärpan understiger avsevärt de för erhållande av trafikkort lägsta tillåtna minimivärdena, 0,7—0,3 eller 0,8—0,0. Dessa minimivärden funnos angivna å det tryckta intygsformuläret. Denna diskrepans mellan de för Lindqvist angivna värdena och de å formuläret angivna minimivärdena var — i förening med det förhållandet att Nyvelius intygat att Lindqvist icke led av sådan nedsättning av synförmågan, som väsentligen minskade hans lämplighet som förare — i hög grad ägnad att framkalla tvivel om riktigheten av de av Nyvelius angivna värdena för Lindqvists synskärpa. I annat fall skulle Nyvelius' intygande att Lindqvist icke led av sådan nedsättning av synförmågan som väsentligen minskade hans lämplighet framstå såsom en anmärkningsvärd felbedömning.

Länsläkaren och länsstyrelsen ha hävdat att inadvertenser av detta slag icke äro ovanliga på grund av att den intygsgivande läkaren ej alltid ägnar den tryckta texten tillräcklig uppmärksamhet. Även om så mången gång kan vara fallet, borde det dock ha framstått som osannolikt för såväl Lundin som Ekbom att Nyvelius skulle ha utfärdat läkarintyg för erhållande av trafikkort, om Lindqvists synskärpa verkligen varit så liten som de angivna värdena utvisade. Enligt min mening måste det ha framstått som mera sannolikt att felet var att söka i de angivna värdena på synskärpan än i lämplighetsförklaringen. Vilken mening man än må ha härutinnan, är det dock uppenbart att det objektivt sett icke fanns större anledning att hänföra felet till synvärdena än till lämplighetsförklaringen.

För antagande att det var de angivna synvärdena som voro felaktiga talade vidare den omständigheten, att Lindqvist enligt vad handlingarna utvisade hos bilinspektör undergått godkänt prov för erhållande av trafikkort. Det framstår icke såsom sannolikt att han skulle ha kunnat få kompetensbevis, om hans syn varit så nedsatt som de angivna värdena visade.

Vid sådant förhållande och då det här gällde ett intyg för en yrkeschaufför, avsett att stödja dennes ansökan om trafikkort, borde utan tvekan när-

mare upplysningar ha inhämtats rörande de motstridiga uppgifterna i intyget, innan ytterligare åtgärder vidtogos på grund av uppgifterna i intyget om synskärpan.

Detta gäller i första hand länsläkaren, till vilken ärendet av länsstyrelsen remitterades för yttrande. Lundin har uppgivit, att han också vid flera tillfällen den 8 september 1964 försökt att telefonledes få kontakt med Nyvelius men icke lyckats. Det oaktat har Lundin samma dag — utan att göra någon reservation — föreslagit att körkortet skulle omedelbart omhändertagas i avbidan på definitivt beslut. Enlig min mening fanns det icke tillräckliga skäl för Lundin, att — innan Nyvelius hörts — föreslå en dylik åtgärd. I varje fall borde Lundin i sitt yttrande ha fäst länsstyrelsens uppmärksamhet på de motstridiga uppgifterna i intyget och förordat Nyvelius' hörande. Vad härutinnan förekommit är dock icke av beskaffenhet att kunna medföra ansvar och ersättningsskyldighet för Lundin. Klagomålen kunna därför icke föranleda någon min vidare åtgärd gentemot Lundin.

Oavsett vad länsläkaren yttrat ålåg det länsstyrelsen att pröva ärendet på grundval av föreliggande faktiska omständigheter. Länsstyrelsens beslut innebar, att länsstyrelsen jämlikt 33 § 3 mom. vägtrafikstadgan fann det kunna på sannolika skäl antagas att körkortet komme att slutligt återkallas på grund av att sökanden icke uppfyllde minimifordringarna i fråga om synskärpa. På sätt tidigare anförts synas emellertid omständigheterna närmast tala för att felskrivning förelupit med avseende å uppgifterna om synskärpan. I vart fall förelåg i detta fall en sådan oklarhet, att den bort undanröjas genom förfrågan hos den intygsskrivande läkaren. Om denne icke var anträffbar, borde tillfälle i stället ha beretts sökanden att yttra sig, innan en så ingripande åtgärd vidtogs som att — låt vara provisoriskt — återkalla körkortet för en yrkeschaufför, som tydligen i god tro inlämnat ansökan om trafikkort. Utan en sådan kompletterande utredning kunde det icke hävdas, att materialet innefattade sannolika skäl för att uppgifterna i intyget om synskärpan voro korrekta och att körkortet på grund härav komme att slutligt återkallas.

Länsstyrelsen måste därför anses ha förfarit sakligt oriktigt genom att på sätt som skett interimistiskt återkalla körkortet.

När det gäller att bedöma om det oriktiga beslutet kan tillräknas Ekbom såsom tjänstefel är emellertid att beakta att Lindqvist, om de av Nyvelius angivna värdena å hans synskärpa varit riktiga, uppenbarligen icke kunde tillåtas att vidare framföra bil och att ett skyndsamt beslut därför var påkallat. Det är — med hänsyn till att Lundin i sitt yttrande till länsstyrelsen icke omnämnt att Nyvelius i sitt intyg uttalat att Lindqvist icke led av sådan nedsättning av synförmågan, som väsentligen minskade hans lämplighet såsom förare — troligt att Ekbom vid den brådskande behandlingen av ärendet icke uppmärksamgjorts eller uppmärksammat denna Nyvelius' förklaring. Även om Ekbom helt visst varit pliktig att noggrant

taga del av handlingarna redan i samband med det interimistiska beslutet, i all synnerhet i betraktande av beslutets betydelse för Lindqvist, anser jag dock omständigheterna vara sådana, att den missbedömning av intygets bevisvärde som skedde vid den brådskande behandlingen icke böra läggas Ekbom till last såsom straffbart tjänstefel. Jag låter därför såvitt avser länsstyrelsens behandling bero vid vad i ärendet förevarit.

Eftersom den för länsstyrelsen tillgängliga utredningen, i betraktande av intygets motstridiga innehåll, icke berättigade den slutsatsen, att det kunde på sannolika skäl antagas att körkortet komme att slutligt återkallas, saknades, på sätt framgår av det sagda, vid beslutets fattande laga förutsättning för att i avbidan å slutligt beslut tills vidare återkalla körkortet. Ett fel har sålunda, objektivt sett, begåtts och detta fel synes ha tillfogat Lindqvist ekonomisk skada. Denna skada bör skäligen varken han själv eller hans arbetsgivare bära. Eftersom Lundins och Ekboms missbedömning av intygets bevisvärde i enlighet med det anförda icke kan läggas dem till last såsom tjänstefel, kunde Ekbom och Lundin icke förpliktas ersätta skadan. Då Nyvelius i intyget vitsordat att Lindqvist hade erforderlig synförmåga, torde icke heller Nyvelius kunna förpliktas att gälda ersättning för den skada som uppkommit till följd av Nyvelius' misskrivning och Lundins och Ekboms missbedömning av intygets bevisvärde. Starka billighetsskäl tala enligt min mening för att ersättning utgives av allmänna medel för att Lindqvist genom det oriktiga beslutet blivit under en låt vara kort tid fråntagen rätten att framföra bil och därigenom tillskyndats ekonomisk skada. Ersättningen synes kunna bestämmas till 650 kronor.

Till stöd för denna framställning om ersättning av allmänna medel åt Lindqvist vill jag åberopa Eders Kungl. Maj:ts praxis vid behandlingen av liknande framställningar från ombudsmännens sida, den äldsta från 1820-talet. Ersättning har av ombudsmännen påkallats, när fråga varit om tjänsteåtgärd som objektivt sett varit oriktig men för vilken någon tjänsteman ej ansetts kunna eller böra göras ansvarig, och gottgörelse av allmänna medel för skada och lidande, som enskild tillskyndats genom åtgärden, synts motiverad av starka billighetsskäl. Till stöd för framställningen må även åberopas ett av 1906 års lagutskott vid granskningen av JO:s ämbetsförvaltning gjort uttalande i angivna riktning.

Vad i ärendet förekommit kan rimligen icke berättiga Nyvelius till ersättning av någon tjänsteman eller av det allmänna.

Med stöd av den befogenhet som tillkommer mig enligt instruktionen för riksdagens ombudsmän får jag framlägga ovan berörda förhållanden för den åtgärd vartill Eders Kungl. Maj:t må finna framställningen föranleda.

8. Utlåtande beträffande ett av riksdagens revisorer väckt förslag om utredning av den statliga revisionens konstitutionella ställning

Sedan Kungl. Maj:t genom remiss den 23 december 1965 berett mig tillfälle att avge utlåtande beträffande ett av riksdagens revisorer väckt förslag om utredning av den statliga revisionens konstitutionella ställning, anförde jag i skrivelse den 31 januari 1966 till Kungl. Maj:t följande.

Revisorerna förorda, att den statliga revisionen i vårt land koncentreras till ett enda organ, underställt riksdagen och bedrivande sin verksamhet å dess vägnar. Detta syfte skulle enligt revisorerna enklast uppnås om riksrevisionsverket omvandlades till ett riksdagens verk med av riksdagen utsedd särskild styrelse. Utredning genom för ändamålet tillkallade särskilda sakkunniga föreslås.

Som motivering för förslaget anföres att det måste anses principiellt riktigast att den grundläggande kontrollen av statsmedlens användning förbehålles riksdagen. Av en sammanställning av förhållandena i vissa främmande länder framgår, att rent parlamentarisk kontroll förekommer i Norge och Storbritannien, medan revisionen i ett flertal länder på europeiska kontinenten handlägges av organ, som äro fristående i förhållande till såväl regeringen som folkrepresentationen. I Danmark och Finland har man ett system liknande vårt med ett under regeringen sorterande revisionsorgan och därutöver parlamentariskt utsedda revisorer, som i första hand ha till uppgift att kontrollera statsverkets allmänna tillstånd och förvaltning.

Efter långvariga förarbeten trädde en ny organisation av det statliga rationaliserings- och revisionsväsendet i funktion den 1 juli 1961. Som allmänt rationaliseringsorgan fungerar sedan dess statskontoret och som centralt revisionsorgan riksrevisionsverket, vartdera under Eders Kungl. Maj:t lett av en styrelse med en generaldirektör i spetsen. För att säkerställa en god kontakt mellan de båda organen är generaldirektören i riksrevisionsverket ledamot av statskontorets styrelse och vice versa. — Inom vissa större förvaltningar finnas till verksledningarna knutna specialrevisioner.

De nya organen ersatte fyra tidigare rationaliserings- och revisionsorgan, nämligen statskontoret, riksräkenskapsverket, statens sakrevision och statens organisationsnämnd. Gränsdragningen mellan den kamerala revisionen, sakrevisionen och rationaliseringsarbetet var föremål för åtskillig diskussion, härutinnan må hänvisas till prop. 126/1960. Länsstyrelsen i Stockholms län ifrågasatte under remissbehandlingen, att sakrevisionen skulle sammanslås med riksdagens revision (prop. s. 22). Detta förslag upptogs dock icke vare sig av departementschefen eller av statsutskottet. Tvärtom framhöll

departementschefen sambandet mellan den kamerala och den sakinriktade revisionen som ett huvudskäl för att sammanföra den i det nya riksrevisionsverket.

Det synes mig också uppenbart att regeringen för sin ledning av den statliga förvaltningen nödvändigtvis måste ha tillgång till ett effektivt rationaliseringsorgan och till en revision som ger full insyn i den statliga förvaltningen. Med hänsyn till regeringens behov av ett samlande grepp över rationaliseringsverksamheten och av en fortlöpande insyn i den ekonomiska förvaltningen väcker en ändring av det slag riksdagens revisorer antytt betänkligheter ur nu berörda praktiska synpunkt.

Å andra sidan äro de av statsrevisorerna anförda principiella argumenten onekligen tungt vägande. Riksdagens exklusiva finansmakt måste innefatta möjlighet att utöva en effektiv kontroll över att beviljade anslag användas i enlighet med riksdagens beslut. Det förefaller därför icke bara rimligt utan även nödvändigt att riksdagen har ett starkt inflytande på hur revisionsverksamheten bedrives och därmed på den grundläggande kontrollen över statsmedlens användning.

Hur man skall göra denna avvägning mellan regeringens behov av ett revisionsorgan för att kunna leda rationaliseringsverksamheten inom statsförvaltningen och riksdagens behov av ett dylikt organ för att kunna kontrollera statsmedlens användning synes mig tveksamt.

Sambandet mellan rationaliseringen och den sakinriktade revisionen är så starkt, att det väcker betänkligheter att ge de båda verksamheterna skilda huvudmän. Om riksrevisionsverket göres till ett riksdagens verk möter det konstitutionella svårigheter att ge Eders Kungl. Maj:t befogenhet att ge verket direktiv om hur verksamheten skall bedrivas för att kunna effektivt stödja regeringens rationaliseringsverksamhet. Det rimmar nämligen dåligt med regeringens ställning som ansvarig inför riksdagen att tillerkänna regeringen direktivrätt gentemot ett riksdagens verk.

Å andra sidan möta icke några betänkligheter mot att låta statsrevisorerna få ett väsentligt starkare inflytande på det sätt varpå riksrevisionsverkets verksamhet bedrives. Riksrevisionsverket har för närvarande skyldighet att i olika hänseenden tillhandagå riksdagens revisorer med rapporter, redovisningar och upplysningar. Detta är principiellt invändningsfritt, och även en vidgad direktivrätt från riksdagens sida torde mycket väl kunna genomföras.

Det är mot bakgrunden av vad nu sagts knappast förvånande, att författningsutredningens förslag innebär ett bibehållande av hittillsvarande ordning med riksdagens revisorer som ett komplement till den ordinarie statliga revisionen, ehuru utredningen tänkt sig en effektivisering av den parlamentariska revisionen (se SOU 1963: 17 s. 470 till 9 kap. 7 § i förslaget till ny regeringsform).

Hithörande fråga synes förtjänt av ytterligare överväganden. Spörsmålet

har emellertid ett sådant samband med de centrala författningsfrågorna, att det knappast kan vara välbetänkt att upptaga frågan till särskild behandling.

På grund av vad sålunda anförts får jag för min del förorda, att frågan om den statliga revisionens ställning och organisation överväges i samband med den utredning av författningsfrågan i dess helhet, som för närvarande sker inom justitiedepartementet.

9. Utlåtande över betänkandet »Vapenfri tjänst»

Sedan statsrådet och chefen för försvarsdepartementet berett mig tillfälle att avgiva yttrande över ett av 1964 års utredning rörande vapenfria värnpliktiga avgivet betänkande med titeln »Vapenfri tjänst» (SOU 1965: 71), anförde jag i utlåtande den 4 februari 1966 följande.

Mot utredningens principiella utgångspunkter har jag intet att erinra. Beträffande den föreslagna tjänstgöringens närmare utformning och de tekniska detaljerna i lagförslagen saknar jag anledning att uttala mig. Efter den föreslagna reformen torde totalvägrarna komma att utgöras så gott som enbart av Jehovas vittnen. Beträffande denna grupp, som varit helt ovillig till samarbete med utredningen, har utredningen i viss mån resignerat (s. 66—67) och ifrågasatt temporär olämpligförklaring »enligt motsvarande grunder som redan tillämpas för vissa alkoholskadade eller asociala personer». Den sålunda antydda vägen synes emellertid icke framkomlig. Flertalet av sektens medlemmar är, bortsett från sin säregna religiösa åskådning, fullt normala, välanpassade och arbetsdugliga personer, och grund för olämpligförklaring — jämlikt värnpliktslagen eller eljest — föreligger därför icke.

Utredningen har ansett, att Jehovas vittnen bör kunna överföras till vapenfri tjänst, ehuru de konsekvent vägra att ansöka om sådan. Möjlighet därtill ges genom 15 § i förslaget till lag om vapenfria tjänstepliktiga, som anknyter till tidigare praxis från Kungl. Maj:ts sida. Emellertid synes det lämpligare att utforma den nya lagstiftningen så, att överföring till vapenfri tjänst med säkerhet kan påräknas beträffande samtliga totalvägrande Jehovas vittnen. Detta kan uppnås genom en anmälningsplikt från inskrivnings- och mobiliseringsmyndigheter till den instans, som meddelar beslut om vapenfri tjänst. Enligt min mening kan den föreslagna nämnden mycket väl anförtros dessa beslut även beträffande Jehovas vittnen, endast med den skillnaden att ärendena i dessa fall regelmässigt anhängiggöras genom anmälan i stället för ansökan.

Om det nu angivna förslaget följes komma ansvarsbestämmelserna i 16 och 17 §§ lagförslaget — som nära anknyta till 21 kap. 1, 11 och 18 §§ BrB — att bli tillämpliga på Jehovas vittnen. Straffpåföljd för vägran att uppfylla en tjänsteplikt med den av utredningen föreslagna utformningen kan väl i och för sig icke anses stötande. En fortsättning av hittillsvarande praxis med upp till fyra inkallelser, straffdomar och avtjänande av frihetsstraff framstår emellertid som meningslös. En möjlighet att i fredstid undgå denna trafik vore att i lagen om vapenfria tjänstepliktiga införa en möjlighet att underlåta åtal i sådana fall, där lagföring och straff icke bedömas ägnade att ändra den enskildes inställning och ej heller anses erforderliga ur allmän synpunkt. Om totalvägrarna i praktiken bli identiska med Jehovas vittnen torde en särbehandling av denna egenartade sekts medlemmar icke behöva befaras leda till att andra grupper följa deras exempel. Även om möjlighet att underlåta åtal beträffande Jehovas vittnen kan väcka betänkligheter ur rättvisesynpunkt, torde en sådan lösning likväl vara att föredraga framför ett bibehållande av hittillsvarande system. Givetvis skulle en lagändring efter nu antydda linjer kombineras med att man avstode från att i fredstid ånyo inkalla personer, som blivit föremål för beslut att icke åtala. Sådant beslut torde — i likhet med de i 20 kap. 7 § 3. RB avsedda fallen — böra förbehållas riksåklagarämbetet, eftersom en markant ökning av totalvägrarnas antal eller andra ändrade omständigheter måste kunna föranleda en skärpt åtalspraxis och intresset av enhetlighet i bedömningen är synnerligen starkt.

Skulle betänkligheterna mot en lösning genom att efterge den ovillkorliga åtalsplikten befinnas så starka, att tanken avvisas, torde i allt fall antalet bestraffningar av varje totalvägrare böra begränsas till en. Upprepade inkallelser torde ytterligt sällan föranleda ändrad inställning från de berördas sida, och olägenheterna för såväl samhället som de enskilda av flera straffverkställigheter ligger i öppen dag.

Rekommendationen att i viss utsträckning underlåta åtal mot totalvägrare innebär icke, att de i ett krigsläge bör tillåtas undandraga sig att medverka. Jämlikt allmänna tjänstepliktslagen kan de nämligen tagas i anspråk, låt vara att mera kvalificerade uppgifter i brist på utbildning torde vara uteslutna.

D. Anteckningar rörande iakttagelser vid inspektioner m. m.[1]

1. Offentlighet och sekretess

I ett inte ringa antal ärenden har jag haft att ta ställning till frågor om tillämpningen av reglerna i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen om allmänna handlingars offentlighet. Några av dessa har redovisats i avdelningen II B. Ytterligare kan antecknas följande.

I flera fall har jag haft anledning att uttala mig om *kommunala tjänstemäns skyldighet att lämna muntliga upplysningar* till pressen och allmänheten om innehållet i allmänna handlingar. Jag har därvid erinrat om innehållet i det för statsmyndigheterna gällande servicecirkuläret som bl. a. omfattar också lämnande av upplysningar i telefon. I ett fall utvecklade jag följande synpunkter på kommunal tjänstemans informationsuppgift mot bakgrund av den serviceskyldighet som åligger statstjänstemännen.

Uttryckliga föreskrifter om dylik serviceskyldighet har ej utfärdats för de kommunala myndigheterna. Med hänsyn härtill kan det icke anses utgöra tjänstefel om en kommunal befattningshavare avböjer att per telefon lämna begärda uppgifter som avses i servicecirkuläret. Såsom jag i annat sammanhang framhållit (se 1965 års ämbetsberättelse s. 563 o. f.) är det dock alldeles meningslöst att vägra utlämnande av uppgifter i telefon, vilka är för myndigheten tillgängliga utan efterforskningar och besvär, om den frågande ändå äger få del av samma uppgifter vid personligt besök. I min verksamhet har jag ingalunda fått det allmänna intrycket att kommunala befattningshavare eller myndigheter uppfattat avsaknaden för deras vidkommande av serviceföreskrifter, motsvarande servicecirkulärets, såsom en anledning att avstå från rimligt och naturligt tillmötesgående gentemot allmänheten.

I samma fall hade jag också anledning att ta upp frågan om hur en aktiv pressinformation lämpligen bör bedrivas. Härom anförde jag.

Det ingår i allmänhet icke i en statlig eller kommunal tjänstemans skyldigheter att av eget initiativ taga kontakt med nyhetsförmedlande organ för att lämna upplysningar. Om emellertid tjänstemannen tar sådant initiativ, måste detta ske på ett sätt, som icke kan anses oförenligt med tjänstens beskaffenhet, och får alltså icke innebära att någon otillbörligt missgynnas i förhållande till andra. Härvid är det utan betydelse om åtgärden sker i eller utom tjänsten, på arbetstid eller fritid.

[1] Ang. tidigare sammanställningar av iakttagelser vid inspektioner se ämb.ber. 1958 s. 356 o.f., 1960 s. 365 o.f., 1962 s. 397 o.f., 1964 s. 531 o.f. och 1966 s. 553 o.f.

Ett särskilt spörsmål är i vad mån upplysningar om träffade kommunala beslut kan och bör lämnas före protokollsjusteringen. I ett fall hade en kommunal nämnd beslutat att dess ordförande ensam skulle svara för informationen till pressen angående vad som avhandlades vid nämndens sammanträden. Nämnden upplyste att syftet med uppdraget till ordföranden var att åstadkomma så snabb och korrekt information som möjligt till denna genom att ordföranden omedelbart efter ett nämndsammanträde stod till pressens förfogande för att lämna upplysningar. Syftet var däremot inte — såsom påståtts i tidningspressen — att förbjuda ledamot eller tjänsteman i nämnden att yttra sig till pressen. Jag uttalade följande.

I syfte att skydda pressens informationsfrihet tillerkänner 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen envar frihet att lämna upplysningar till pressen i vilket ämne som helst. Friheten gäller också meddelanden om sådant som avhandlas vid ett sammanträde, även om justerat protokoll ej föreligger i ärendet. Inskränkning i meddelandefriheten får visserligen föreskrivas, men endast genom stadgande i lag. Det strider alltså mot grundlagen att ålägga tystnadsplikt gentemot pressen i annan ordning.

Av nämndens yttrande framgår att beslutet den 21 januari 1966 icke avsåg att ålägga nämndens ledamöter någon tystnadsplikt i förhållande till pressen. Det finns icke någon anledning ifrågasätta riktigheten av nämndens förklaring. Det må dock framhållas att beslutet, om det icke innefattade någon begränsning av övriga ledamöters meddelandefrihet, var tämligen meningslöst, eftersom ordföranden självfallet även utan särskilt beslut ägt och bort lämna pressen erforderlig information.

Med hänsyn till vad nämnden anfört föranleder ärendet icke annat uttalande från min sida än att jag betonar vikten av att den grundlagsskyddade meddelandefriheten gentemot pressen hålls i helgd.

I ett annat fall hade ordföranden i en socialnämnd vägrat att till pressen lämna upplysningar om ett av nämnden fattat beslut som rörde en inom kommunen anställd hemsamarit mot vilken anmärkningar riktats. Jag konstaterade att det protokoll, vari beslutet upptagits, då ännu inte justerats och att någon skyldighet att lämna upplysningar om beslutet därför inte förelåg vid denna tidpunkt men tillfogade.

Det förefaller som om socialchefen icke hade klart för sig att en vägran att lämna upplysningar om beslutet kunde grundas allenast på det förhållandet, att beslutet ännu icke justerats. Detta kan ha sin förklaring i att upplysningar om träffade beslut i viss utsträckning brukar utlämnas före protokollsjusteringen, ehuru skyldighet därtill icke föreligger. I vad mån sådant utlämnande bör och kan ske är en fråga, som icke kan generellt besvaras. I detta sammanhang vill jag bara hänvisa till vad jag anfört i min 1964 avgivna ämbetsberättelse s. 428—430. Jag vill emellertid framhålla att beslut i disciplinärenden icke bör utlämnas, förrän justering skett, eftersom beslutet dessförinnan kan ändras.

Samma fall erbjöd också exempel på tillämpningen av reglerna om sekretess i *14 § sekretesslagen* för handlingar i sociala ärenden. Jag påpekade att

ett ärende om disciplinär åtgärd mot en befattningshavare inom socialvården inte är ett ärende rörande socialhjälp utan ett personalärende och att det inte fanns någon sekretessbestämmelse som kunde föranleda att handlingarna i personalärendet hölls hemliga. Dessa synpunkter utvecklade jag ytterligare i ett likartat fall avseende uppsägning av en befattningshavare på ett ålderdomshem. Jag framhöll där.

Hemlighållande av handling med stöd av 14 § sekretesslagen förutsätter alltså, såvitt här är fråga, att handlingen hör till ärende rörande hälsovård, sjukvård eller socialhjälp. Lagbudets ordalag får anses ge vid handen att härmed avses ärenden rörande tillämpning av de materiella författningarna om hälsovård, sjukvård och socialhjälp eller meddelande av vård eller hjälp i det enskilda fallet (se SOU 1935:5 s. 62 o. f., Sundberg-Petrén, Sveriges Grundlagar, nionde uppl. s. B 198 och Allmänna handlingars offentlighet och sekretess s. 50 o. f.). I SOU 1927:2 föreslogs en bestämmelse rörande sekretess för bl. a. »handlingar rörande» allmän hälso- eller sjukvård och fattigvård. Utredningsmannen anförde att förslaget avsåg att giva uttryck åt den uppfattningen, att läkares samt hälso- och sjukvårdsmyndigheters utlåtanden, intyg o. s. v. icke borde anses hemliga, då de förekom i ärenden, som i och för sig ej föll inom allmänna hälso- eller sjukvården — t. ex. läkarintyg, som av parter företeddes inför domstol eller som ingavs vid tjänstetillsättningar och i andra personalärenden (s. 161). Därjämte påpekade utredningsmannen att något stadgande, som uteslöt handlingar i vissa disciplinära frågor från offentlighet, med hänsyn till det starka intresset av offentlig kontroll på detta område icke upptagits i förslaget (s. 162).

Den utredning som journalisterna önskade få taga del av avser enligt rubriken »vissa angivna missförhållanden å Ågården (personalschism, spridande av ärerörigа rykten, olämpligt uppträdande gentemot pensionärer m. m.)» och omfattar uppteckning av uppgifter som lämnats av fru C., av befattningshavare vid hemmet och av några andra personer angående dels anmärkningar mot fru C. för att ha uppträtt okamratligt mot övriga vårdbiträden och för att ha utspritt rykte att visst vårdbiträde stått i intimt förhållande till pensionärer, dels ock fru C:s sätt att behandla vårdtagare. Uppgifterna i förstnämnda hänseende har icke närmare konkretiserats genom nämnande av namn å pensionärer. Uppgifterna rörande fru C:s uppträdande mot pensionärerna innefattar i huvudsak karaktäristik av hennes sätt att behandla pensionärerna och avslöjar i intet fall pensionärs personliga förhållanden.

Det ärende, i vilket utredningen verkställts, har enligt vad som framgår av det förut sagda upptagits i anledning av anmälan mot fru C. och har lett till beslut om uppsägning av henne. Ärendet har sålunda karaktär av personalärende. Ett sådant ärende är, även om det faller inom socialnämnds verksamhetsområde, principiellt icke av det slag som avses i 14 § sekretesslagen. Ett dylikt ärende blir icke heller att anse såsom socialvårdsärende allenast därför att det innehåller uttalande av vårdtagare, lika litet som ett utnämningsärende blir att anse som hälso- eller sjukvårdsärende därför att akten innehåller läkarutlåtande rörande en sökande. Å andra sidan kan ett personalärende samtidigt ha karaktär av vårdärende. Så är exempelvis fallet, om man i personalärendet på ett mera ingående sätt upptager vårdfråga till behandling.

Den av socialvårdschefen verkställda utredningen kan, i vad den avser påståendena om att fru C. spritt rykte och om okamratligt uppträdande mot arbetskamrater, självfallet icke hänföras till vårdärende. Utlämnande av utredningen i dessa delar har följaktligen icke kunnat förvägras med stöd av 14 §.

Utredningen i vad den avser fru C:s uppträdande mot pensionärerna innehåller enligt min bedömning endast uppgifter ägnade att belysa fru C:s olämplighet såsom vårdbiträde, såsom uppgifter om att fru C. varit häftig och ryckig i sitt sätt mot pensionärerna, att pensionärer varit rädda för henne och att andra varit glada när de sluppit ta hennes tjänster i anspråk. Sådana uppgifter är i och för sig icke av beskaffenhet att ge ärendet karaktär av vårdärende i sekretesslagens mening. Enligt min mening innehåller handlingen icke heller i övrigt något som kan betecknas såsom utredning av vårdfråga. Jag finner därför att bestämmelserna i 14 § icke kunnat åberopas till stöd för vägran att utlämna den verkställda utredningen. Jag vill härvid tillägga att syftet med sistnämnda bestämmelser är att skydda vårdtagares personliga förhållanden från insyn. Den verkställda utredningen innehåller icke något som rör vårdtagares personliga förhållanden och som påkallar sekretess.

Jag tillade vidare.

Vad som legat bakom socialvårdschefens vägran att lämna ut handlingen torde ha varit en önskan att undvika publicitet i ett ärende, som bedömdes såsom ömtåligt, samt farhågor för att pensionärer skulle kunna bli trakasserade, om det kom ut att de klagat över fru C:s behandling av dem. Bästa sättet att undvika publicitet i detta fall hade troligen varit att ge tidningsmännen full insyn i de skäl som föranledde uppsägningen. Nu blev i stället tidningens artikel den 15 april 1966 ensidig och missvisande på grund av att varken tidningens representanter eller fackföreningsavdelningen fått tillräckliga upplysningar om innehållet i utredningen, något som icke var till gagn för själva saken.

Till stöd för vägran att utlämna ifrågavarande utredningar åberopades även att tvist uppkommit med fackföreningen om befogenheten av uppsägningen och att *6 § sekretesslagen* var tillämplig. I denna del anförde jag följande.

Syftet med denna bestämmelse är att den statliga eller kommunala sidan i en rättstvist icke skall vara sämre ställd än sin privata motpart. Eftersom den enskilda motparten inte är skyldig att tillhandahålla sin utredning, bör heller inte den offentliga parten vara det. När bestämmelsen infördes, torde man ha haft i tankarna främst processer vid allmän domstol eller eljest tvister av renodlat privaträttslig karaktär. I det av stadsförbundet åberopade uttalandet av departementschefen i proposition 88/1965 s. 34 anför denne att rättstvist i sekretesslagens mening torde föreligga, när parter hävdar olika meningar i en sak, som kan bli föremål för prövning av domstol eller annan behörig myndighet, även om saken icke är anhängig där. Utredningen låg emellertid till grund för socialnämndens beslut i ett ärende om uppsägning. Ärendet hade uppenbarligen inte karaktär av rättstvist i sekretesslagens mening. Vid beslutet om uppsägning och under den föregående utredningen hade socialnämnden att tillämpa den offentliga rättens regler om

tjänstemans skiljande från tjänsten. Beslutet var förknippat med särskilda rättsverkningar enligt dessa regler. Utredningen utgjorde det faktiska underlaget för beslutet om uppsägning och har icke kunnat undanhållas fru C. En annan sak är att, om uppsägningen beslutats och rättstvist i sekretesslagens mening därefter uppkommit, kompletterande utredning må kunna hemlighållas med stöd av 6 § sekretesslagen.

I ett ärende om utlämnande av *inskrivningsmatrikeln* (elevförteckningen) hos en skola gjordes gällande att stöd för hemlighållande av sådan handling fanns i 14 § sekretesslagen med hänsyn till de anteckningar om personliga förhållanden som stod att läsa där. Jag förklarade i anledning härav.

14 § sekretesslagen, som behandlar handlingar i vad som kan betecknas som sociala ärenden, är icke tillämplig på ifrågavarande elevförteckningar, även om i dessa finnas personuppgifter, som äro av den natur att de lämpligen icke böra tillhandahållas utomstående. Icke heller finns det någon annan bestämmelse i sekretesslagen som medför att elevförteckningarna kunna hållas hemliga. Genom att vägra P. att taga del av dessa förfor skolans rektor således felaktigt. Som förutsättning för utlämnande har givetvis icke fått uppställas att P. uppgav sitt namn eller legitimerade sig, än mindre att syftet med framställningen omtalades.

2. Barnavården

Enligt *19 § barnavårdslagen* skall den ärendet rör underrättas om vad som framkommit vid utredningen och beredas tillfälle att yttra sig däröver. Bestämmelsen åberopades i ett fall till stöd för vägran att utlämna handlingarna i ett ärende om omhändertagande, vilket efter återkallelse avskrivits av länsstyrelsen. Barnavårdsnämndens ordförande gjorde gällande att någon komplett utredning inte förelåg och att en delgivning med endera parten av denna eller avskrifter av erhållna sakkunnigyttranden skulle äventyra utredningsarbetet. Han fann därför skäl föreligga att tills vidare inte bekantgöra materialet. Det fanns anledning att anta att utredningen sedermera skulle fullföljas i anledning av begäran från domstol om yttrande i vårdnadsfråga.

Efter en redogörelse för gällande regler om allmänna handlingars offentlighet och sådana handlingars sekretess enligt 14 § sekretesslagen inom barnavården uttalade jag.

Sekretesslagens bestämmelser inskränker ej sökandes, klagandes eller andra parters rätt att i mål eller ärende hos myndighet utbekomma handlingar, dock att om det av hänsyn till allmänna eller enskilda intressen befinnes vara av synnerlig vikt att innehållet i annan handling än dom eller beslut icke uppenbaras utlämnande med stöd av stadgande i sekretesslagen må vägras (39 §). Enligt sistnämnda undantagsbestämmelse kan exempel-

vis utlämnande av handling även till part vägras med stöd av 14 § andra stycket sekretesslagen.

Det var med tillämpning av nu redovisade bestämmelser som barnavårdsnämnden hade att behandla B:s muntliga och skriftliga framställningar att få taga del av handlingar hos nämnden. I upplysningarna till mig gör nämndens ordförande sin bedömning med utgångspunkt från barnavårdsnämnds skyldighet enligt barnavårdslagen att om verkställd utredning underrätta den ärendet rör. Detta är emellertid något som är utan betydelse för B:s rätt att på egen begäran få tillgång till handlingar som förvaras hos nämnden.

Såsom framgår av de förut nämnda bestämmelserna när en handling skall anses upprättad var vid tiden för B:s framställningar det skriftliga material som inom barnavårdsnämnden kan ha funnits iordningställt i den pågående vårdnadsutredningen icke att anse såsom allmän handling, om utredningen då icke var slutbehandlad hos nämnden. I den mån B. begärt sådana handlingar borde det därför ha klargjorts för henne att skälet för nämndens vägran att låta henne få del därav var att handlingarna icke var allmänna. Vad gäller det begärda läkarutlåtandet var det att anse som allmän handling, då det inkommit till nämnden, och en vägran att till B., som i saken intog ställning av part, utlämna utlåtandet måste följaktligen grundas på något stadgande i sekretesslagen, vilket i så fall — jämte besvärshänvisning — bort meddelas henne. Det i upplysningarna angivna skälet att ett utlämnande skulle äventyra nämndens utredningsarbete utgjorde givetvis icke någon bärande grund för en sådan vägran. Enligt min mening innehåller läkarintyget icke något som enligt sekretesslagen kunnat utgöra skäl för vägran att utlämna handlingen.

Tillämpningen av reglerna om förebyggande åtgärder i *26 § barnavårdslagen* har varit föremål för min bedömning i några fall, av vilka två synes vara av allmänt intresse. I det ena hade barnavårdsnämnden tilldelat en 15-årig pojke varning i anledning av att han tillsammans med två kamrater genom ett söndrigt fönster olovligen berett sig tillträde till en stuga, där de gjort upp eld i spisen och grillat korv. Jag framhöll följande för barnavårdsnämnden.

För att tvångsåtgärder enligt 26 § barnavårdslagen skall få tillgripas kräves att sådant förhållande föreligger, som avses i 25 § samma lag. Enligt 25 § b) skall barnavårdsnämnd ingripa med åtgärder bl. a. om någon på grund av brottslig gärning är i behov av särskilda tillrättaförande åtgärder från samhällets sida. Ingripande skall alltså icke ske vid varje brottslig gärning från en underårigs sida utan endast i sådana fall, då gärningen ådagalägger bristande social anpassning (jfr H. Romander-B. Grönlund: Barnavårdslagen (1966) s. 127).

Jag citerade därefter vad jag anfört om varning i min ämbetsberättelse år 1964 s. 540 och fortsatte.

Vad som förekommit i nu förevarande ärende synes icke giva fog för påstående att B. T. W. var socialt missanpassad. Laga grund för att meddela varning enligt 26 § barnavårdslagen synes därför ej ha förelegat. Däremot torde något hinder icke föreligga mot att informella erinringar med-

delades under utredningens gång. Redan det förhållandet att polisen och barnavårdsnämnden verkställt utredningar, att den underårige i samband därmed fått tillsägelse om det oriktiga i sitt handlingssätt samt att föräldrarna blivit underrättade om det inträffade torde i sådana fall som det förevarande vara av så ingripande karaktär, att såväl den underårige som hans föräldrar säkerligen får klart för sig, att ett upprepande ej får ske.

Även om jag således finner att barnavårdsnämndens beslut att meddela varning i förevarande fall icke har stöd i de åberopade bestämmelserna i barnavårdslagen, anser jag mig dock med hänsyn till omständigheterna i ärendet kunna låta bero vid en erinran om vikten av att barnavårdsnämnden i fortsättningen iakttager, att varning jämlikt 26 § barnavårdslagen ej må meddelas med mindre social missanpassning föreligger.

I det andra fallet hade en pojke gjort sig skyldig till fylleri på allmän plats. Av utredningen i ärendet framgick att det var fråga om en engångsförseelse av en i övrigt skötsam person. Barnavårdsnämndens beslut i ärendet var så utformat att det ingav den uppfattningen att pojkens förseelse kunnat tas till intäkt för åtgärder enligt 26 § barnavårdslagen. I anledning härav uttalade jag.

För att åtgärder enligt 26 § barnavårdslagen skall tvångsvis kunna vidtagas kräves, såsom framgår av lagrummets lydelse, att sådant förhållande föreligger som avses i 25 § samma lag. Då fråga är om spritmissbruk, kräves alltså för att tvångsåtgärder skall få ske, att missbruket är av sådan art, att behov av särskilda tillrättaförande åtgärder från samhällets sida är påkallade. Eftersom den fylleriförseelse, som låg ynglingen till last, enligt den av barnavårdsnämnden verkställda utredningen var att betrakta såsom en engångsförseelse av en i övrigt skötsam person, har förutsättning för tillämpning av 25 § b) och 26 § barnavårdslagen alltså icke förelegat.

Om situationen ej är så allvarlig, som avses i 25 § barnavårdslagen, kan åtgärder enligt 26 § samma lag ej tvångsvis tillgripas. Däremot möter — såsom framgår av andra lagutskottets i H. Romander-B. Grönlunds kommentar till barnavårdslagen (1966 s. 117—118) återgivna yttrande — ej hinder mot att i sådant fall hjälpåtgärder vidtages i samråd med den underårige och hans föräldrar. (Jfr JO:s ämbetsberättelse 1964 s. 540.) Mången gång torde ett sådant förfarande till och med vara att rekommendera.

Givetvis möter ej heller hinder mot att barnavårdsnämnd, då en underårig missbrukat alkohol vid ett enstaka tillfälle, mer informellt upplyser honom om vad ett fortsatt missbruk kan leda till samt tillråder honom att ingå i någon förening. Tvärtom synes det vara i hög grad lämpligt att så sker. I sådant fall som det förevarande kan, såsom också skett, med fördel sådan upplysningsverksamhet bedrivas redan under utredningens gång. Då sådan situation, som avses i 25 § barnavårdslagen ej föreligger, bör emellertid barnavårdsnämnden ej i sitt beslut åberopa angivna lagrum.

Också om reglerna i *30 § barnavårdslagen* rörande omhändertagande för utredning har jag haft anledning att uttala mig i några sammanhang. I ett fall hade barnavårdsnämnden i samband med meddelande av beslutet om omhändertagande för utredning angett att den omhändertagne skulle pla-

ceras i föräldrahemmet. Jag framhöll för nämnden att omhändertagande för utredning enligt 30 § barnavårdslagen får ske allenast då barnavårdsnämnden finner erforderligt att omedelbart omplacera den underårige och överta ansvaret för vården av honom och fortsatte.

Avser nämnden att låta föräldrarna handhava vården om den underårige, till dess utredningen slutförts och frågan om en lämplig placering lösts, finnes däremot intet utrymme för tillämpning av 30 § barnavårdslagen. Den omständigheten, att någon omplacering av L. F. i förevarande fall ej skedde förrän den 26 april 1965, giver också stöd för uppfattningen att beslutet om omhändertagande för utredning den 30 mars 1965 ej var påkallat. Uppenbart är att barnavårdsnämnden ej haft innebörden av 30 § barnavårdslagen fullt klar för sig.

I ett likartat fall hos en annan barnavårdsnämnd hade nämnden inte bara beslutat om omhändertagande för utredning med placering i föräldrahemmet utan dessutom sedermera beslutat om omhändertagande för samhällsvård med omedelbar verkan men ej ombesörjt verkställigheten. Jag anförde i anledning härav.

Vad därefter angår barnavårdsnämndens beslut den 2 september 1964 att omhändertaga M. för samhällsvård finner jag anmärkningsvärt, att barnavårdsnämnden förordnat, att beslutet skulle gå i verkställighet utan hinder av att beslutet ej vunnit laga kraft. Visserligen har barnavårdsnämnd enligt 22 § andra stycket barnavårdslagen möjlighet att förordna, att beslut angående omhändertagande för samhällsvård skall gå i omedelbar verkställighet. Sådant förordnande är emellertid avsett att användas, då verkställigheten av beslutet icke bör anstå till dess samtycke lämnats eller länsstyrelsen prövat ärendet. I sitt yttrande har emellertid barnavårdsnämnden förklarat, att nämnden — med hänsyn till att föräldrarna ej samtyckte till beslutets verkställande — ämnade invänta länsstyrelsens beslut i ärendet, innan verkställigheten skedde. Anledning att förordna om omedelbar verkställighet torde under sådana förhållanden ej ha förelegat.

Barnavårdsnämnden har vidare i sitt yttrande såsom skäl för att omhändertagandebesluten ej blivit verkställda angivit, att föräldrarnas motstånd lagt hinder i vägen. I anledning härav finner jag anledning framhålla, att ett omhändertagande innebär att den omhändertagande myndigheten, så länge omhändertagandet består, i stor utsträckning övertager föräldrarnas bestämmanderätt över barnet. Om den beslutande myndigheten anser ett omedelbart omhändertagande nödvändigt, har denna myndighet också ansvaret för att barnet erhåller en lämplig placering (35 § barnavårdslagen). I den mån en sådan placering kan ske i samförstånd med föräldrarna är detta givetvis en fördel men föräldrarnas vilja får icke lägga hinder i vägen för att barnet efter ett verkställbart omhändertagandebeslut erhåller lämplig vård och fostran.

Slutligen har barnavårdsnämnden i sitt yttrande berört att barnavårdsnämnden varit i behov av råd beträffande lämpliga åtgärder och placeringsmöjligheter. Av yttrandet har därjämte framgått, att nämnden behövt biträde även i fråga om lagbestämmelsernas rätta innebörd. I detta hänseende är följande att anföra.

Enligt 3 § i instruktionen för statens socialvårdskonsulenter den 3 december 1965 (SFS nr 789) — jfr 2 § i 1960 års instruktion (SFS nr 718) — åligger det socialvårdskonsulent att lämna barnavårdsnämnderna upplysningar och råd i allt vad som rör deras verksamhet. Kommun, som behöver hjälp i sådana frågor, har alltså möjlighet att vända sig till socialvårdskonsulenten i det konsulentdistrikt, där kommunen ligger. Socialvårdskonsulenten kan, om så är påkallat, besöka kommunen och giva kommunen den hjälp, som i varje särskilt fall kan anses påkallad. För Å. kommuns del skall sådan hänvändelse ske till socialvårdskonsulenten i tredje distriktet, som har sin stationeringsort i Linköping.

Har barnavårdsnämnd svårigheter med att anskaffa fosterhem, har nämnden vidare möjlighet att vända sig till barnavårdskonsulenten i länet, vilken enligt 1 § kungörelsen med bestämmelser angående barnavårdskonsulenterna vid länsstyrelserna den 9 decmber 1960 (SFS nr 720) har att biträda barnavårdsnämnderna med anskaffande av sådant hem. I den mån barnavårdsombud finnes i länet bör dock hänvändelse i stället ske till ombudet, som enligt sin instruktion har till uppgift att hjälpa barnavårdsnämnderna i nämnda frågor och som skall hålla förteckning över goda fosterhem inom länet. Såväl barnavårdskonsulenterna som barnavårdsombuden äro barnavårdsnämnderna behjälpliga även med att anskaffa enskilda hem för barn, som fyllt 16 år. Barnavårdskonsulenterna ha därjämte en god överblick över länets barnavårdsanstalter och ha möjligheter att hjälpa nämnderna med placeringar på sådana anstalter.

I båda nu behandlade ärenden framhöll jag också angelägenheten av att barnavårdsnämnd anlitar biträde av lagfaren person, när behovet av juridisk sakkunskap inte är tillgodosett inom nämnden.

Tillämpningen av bestämmelserna i *37 § barnavårdslagen* om att en omhändertagen i vissa fall på begäran av barnavårdsnämnden eller dess ordförande får tas i tillfälligt förvar av polismyndigheten är föremål för särskild uppmärksamhet från min sida. I ett fall hade barnavårdsnämnden beslutat att omhänderta en för brott misstänkt pojke för samhällsvård enligt 25 § b) och 29 § barnavårdslagen samt att omedelbart söka plats för honom på ungdomsvårdsskola. Därjämte hade nämnden beslutat anhålla hos polismyndigheten om förvar av den omhändertagne till dess beslut om placering på ungdomsvårdsskola erhölls. Sammanfattningsvis framhöll jag, sedan händelseförloppen gåtts igenom utförligt, bl. a. följande.

Enligt 37 § barnavårdslagen ankommer det på polismyndighet att i vissa fall på lämpligt sätt förvara den som omhändertagits för samhällsvård. För att sådan förvaring skall få ske kräves — förutom att den omhändertagne på grund av sitt uppträdande eller levnadssätt är farlig för allmän ordning eller säkerhet — att omhändertagandet beslutats av anledning som avses i 25 § b) barnavårdslagen samt att omhändertagandet skett antingen genom ett ordförandebeslut eller genom ett av barnavårdsnämnden fattat beslut, vilket enligt nämndens förordnande skall gå i omedelbar verkställighet. (Jfr H. Romander-B. Grönlund: Barnavårdslagen (1961) s. 153.) I fråga om ordförandebesluten får förvaringen ej fortgå längre än till dess nämnden meddelat slutligt beslut och i fråga om nämndens beslut må förvaringen enligt lagtexten fortvara längst till dess länsstyrelsen meddelat slutligt be-

slut. Med länsstyrelsens slutliga beslut är enligt regeringsrättens ovan nämnda utslag den 6 maj 1964 att jämställa samtycke, som avses i 24 § barnavårdslagen. För att framhålla att förvaring genom polismyndighets försorg är en nödfallsutväg, som endast får beträdas om annan placeringsmöjlighet icke står till buds, har därjämte föreskrivits, att förvaringen skall upphöra tidigare än som ovan sagts, om annan placering kan ordnas. — Med uttrycket »eller annan placering ordnats» i 37 § första stycket avses däremot ej att förvaringen skulle oberoende av de tidigare angivna gränserna få fortgå, till dess placering på ungdomsvårdsskola ordnats. — Slutligen har i 37 § andra stycket såsom maximitid för förvaring angivits en tid av en vecka, vilken tid länsstyrelsen må, om synnerliga skäl föreligga, förlänga med ytterligare högst en vecka. Såsom utgångspunkt för tidsberäkningen torde böra tagas den dag, då den omhändertagne faktiskt tagits i förvar, och ej, såsom länsstyrelsen angivit, den dag barnavårdsnämndens framställning om förvaring är daterad.

Sedan socialstyrelsen i skrivelse till Konungen den 31 januari 1962 framhållit, att den tid som stod barnavårdsnämnderna till buds enligt 37 § barnavårdslagen ofta var otillräcklig för att införskaffa de handlingar, som enligt ungdomsvårdsskolestadgan i dess dåvarande lydelse krävdes för intagning i ungdomsvårdsskola, gjordes genom kungörelse den 31 maj 1963 (SFS nr 212) ett tillägg till 31 § nämnda stadga av följande lydelse.

»Är visst ärende synnerligen brådskande må barnavårdsnämnden underlåta att till ansökningen foga handlingar som omförmälas under b)—d). I sådant fall skall nämnden i ansökningen uppgiva skälen för att ärendet anses vara synnerligen brådskande samt anledningen till att handlingarna icke finnas tillgängliga. Det åligger barnavårdsnämnden att snarast möjligt och senast inom två veckor till socialstyrelsen inkomma med de felande handlingarna.»

Från socialstyrelsens Råd och anvisningar nr 160 s. 2—4 återgav jag härefter följande.

I 31 § första stycket ungdomsvårdsskolestadgan anges vilka handlingar barnavårdsnämnd skall bifoga, då nämnden gör ansökan om intagning i ungdomsvårdsskola av underårig, som omhändertagits för samhällsvård. Dessa handlingar är:

a) prästbevis, utvisande den omhändertagnes namn, ålder, födelseort och adress samt föräldrarnas och i förekommande fall annan fostrares namn, ålder, yrke och adress,

b) avskrift av senast utfärdat skolbetyg för den omhändertagne samt uppgift av lärare om hans skolgång,

c) läkarintyg angående den omhändertagnes hälsotillstånd, däri inbegripet hans sinnesbeskaffenhet,

d) utredning av nämnden angående den omhändertagne,

e) avskrift av nämndens beslut om omhändertagandet samt av förordnande att beslutet må gå i omedelbar verkställighet eller förklaring om samtycke som avses i 24 § barnavårdslagen eller bevis att beslutet vunnit laga kraft.

Jämlikt 31 § tredje stycket skall uppgift av lärare enligt b), läkarintyg enligt c) samt utredning enligt d) avfattas på formulär, som fastställts av socialstyrelsen.

Syftet med den nya bestämmelsen i 31 § andra stycket ungdomsvårdsskolestadgan är att minska behovet av att häkta brottsmisstänkta ungdomar. Det måste anses angeläget, att häktning av underåriga i möjligaste mån undvikes. Av förarbetena till barnavårdslagen framgår, att institutet omhändertagande för utredning (30 § bvl) bl. a. är avsett att tjäna detta ändamål.

Däremot kan omhändertagande för utredning icke ske, om den underårige redan är omhändertagen för samhällsvård med stöd av 25 § b) och 29 § bvl. Om en sådan underårig gör sig skyldig till brott, kan han alltså inte såsom utredningsfall intagas i ungdomsvårdsskola. En viss tid måste beräknas åtgå för komplettering av tidigare utredning i ärendet, för läkarundersökning och för barnavårdsnämndens prövning av ärendet, innan ansökan om intagning i ungdomsvårdsskola i vanlig ordning kan göras. Barnavårdsnämndernas möjligheter att under denna tid förvara de underåriga är oftast av den art, att de icke kan godtagas av åklagarna. Resultatet blir att den underårige häktas.

Den nya bestämmelsen i 31 § andra stycket ungdomsvårdsskolestadgan öppnar möjlighet att även i sist nämnda fall intaga den unge i ungdomsvårdsskola under den tid som åtgår för den kompletterande utredningen. De enda handlingar, som därvid behöver bifogas ansökan till socialstyrelsen, är de under a) och e) angivna, alltså prästbevis och avskrift av nämndens omhändertagandebeslut. Dessa handlingar skall innehålla de uppgifter, som i författningstexten krävs för handlingarna ifråga. Återstående handlingar, avskrift av senast utfärdat skolbetyg och uppgift av lärare, läkarintyg samt barnavårdsnämndens utredning skall därefter snarast möjligt och *senast inom två veckor* insändas till socialstyrelsen.

I ansökningen skall uppges skälen för att ärendet anses vara synnerligen brådskande och anledningen till att de sistnämnda handlingarna ej finns tillgängliga.

Härefter fortsatte jag.

Av det sagda framgår, att barnavårdsnämnden i flera avseenden förfor felaktigt vid handläggningen av ärendet rörande J:s omhändertagande. För det första borde nämnden, då nämnden ansåg en omedelbar förvaring av J. påkallad, ha med stöd av 22 § andra stycket barnavårdslagen förordnat, att beslutet angående omhändertagandet skulle gå i verkställighet utan hinder av att beslutet ej vunnit laga kraft. För det andra borde nämnden redan samma dag, som omhändertagandet skedde, ha gjort ansökan till socialstyrelsen om plats för J. på ungdomsvårdsskola, därvid nämnden i enlighet med 31 § andra stycket ungdomsvårdsskolestadgan i ansökan borde ha angivit skälen för att ärendet var synnerligen brådskande och anledningen till att alla handlingar ej funnos tillgängliga. För det tredje borde nämnden omedelbart efter det att erforderliga samtycken till omhändertagandet lämnats dels underrättat polismyndigheten och socialstyrelsen härom dels omhändertagit J. på annat sätt.

Efter att ha erinrat om angelägenheten att barnavårdsnämnden i mån av behov anlitar biträde av lagfaren person fortsatte jag.

Vad därefter angår landsfiskalens befattning med saken, så har i barnavårdsnämndens framställning om förvaring av J. ej angivits, att barna-

vårdsnämnden förordnat om omedelbar verkställighet av omhändertagandebeslutet och ej heller synes avskrift av beslutet ha bifogats framställningen. Anledning hade under sådana förhållanden enligt min mening förelegat för landsfiskalen att efterhöra, om förordnande om omedelbar verkställighet skett. (Jfr JO:s ämbetsberättelse 1966 s. 599.) I beaktande av att barnavårdsnämndens framställning givit intryck av att sådant förordnande förelegat anser jag det dock i viss mån ursäktligt, att komplettering av nämndens framställning ej begärts. Däremot anser jag det anmärkningsvärt, att det icke observerats, att erforderliga samtycken till omhändertagandet förelegat den 5 juni 1964 och att J. därefter icke längre kunnat kvarhållas. Med hänsyn till att det redan i framställningen om förvaring uppgivits, att J:s vårdnadshavare före omhändertagandet lämnat sitt samtycke, hade funnits skäl räkna med att skriftligt samtycke till beslutet från vårdnadshavarens sida skulle kunna erhållas så snart beslutet utskrivits. Vidare lämnade J. den 5 juni sitt samtycke på polisstationen och hans namnteckning har därvid, enligt vad barnavårdsnämnden uppgivit, bevittnats av en polisassistent. Enligt vad H. uppgivit har han därjämte den 8 juni 1964 talat med jourhavande polis om dessa förhållanden. Slutligen har landsfiskalen själv medgivit att han tidigt på förmiddagen den 9 juni 1964 av H. blivit underrättad om att erforderliga samtycken förelågo men att han likväl ansett sig kunna kvarhålla J. till klockan 12.20 samma dag.

Bland ärendena rörande barnavården skall slutligen också nämnas ett angående utredningen i samband med *fosterhemsplacering*. I detta ärende anförde jag bl. a. följande.

Såsom närmare framgår av socialstyrelsens Råd och anvisningar nr 137 s. 17 f. f. skall vid bedömande av de tilltänkta fosterföräldrarnas lämplighet att mottaga ett fosterbarn hänsyn tagas icke allenast till fosterföräldrarnas förhållanden utan även till barnets egenskaper och fosterföräldrarnas möjligheter att taga hand om just det barn ansökan avser. Barnavårdsnämndens utredning skall därför omfatta även frågan om huruvida barnet på grund av tidigare miljö, anlag o. s. v. kräver ett mera kvalificerat fosterhem, d. v. s. ett hem, där föräldrarna har sådana personliga egenskaper, sådan erfarenhet eller sådan utbildning, att de kan giva barnet den vård och fostran det behöver. Om barnet är bosatt inom annan kommun bör den tillståndsprövande barnavårdsnämnden i sagda hänseende inhämta upplysningar från barnavårdsnämnden i den kommun, där barnet hör hemma.

I nu förevarande ärende har viss utredning skett beträffande de tilltänkta fosterföräldrarna. Några närmare upplysningar om barnet lämnas däremot ej i akten och ej heller angives om de tilltänkta fosterföräldrarna haft de särskilda förutsättningar, som synes böra krävas i ett sådant fall som det föreliggande. Ej heller framgår av akten, att placeringen — såsom barnavårdsnämnden numera uppgivit — redan från början varit avsedd att bli tillfällig. De uppgifter, som lämnas i akten, giver närmast ett motsatt intryck. I den mån föredraganden i ärendet i samband med ärendets avgörande haft uppgifter att lämna, som ej framgick av handlingarna i ärendet, borde dessa uppgifter på lämpligt sätt eventuellt genom en föredragningspromemoria — ha tillförts akten. Icke heller de uppgifter, som numera lämnats, synes emellertid utgöra ett tillräckligt underlag för prövning av frågan om fosterhemmets lämplighet i förevarande fall.

Med dessa uttalanden har jag velat fästa nämndens uppmärksamhet på vikten av att utredningar i ärenden rörande tillstånd att taga fosterbarn göres så allsidiga som möjligt och att därvid beaktas såväl förhållandena i det tilltänkta fosterhemmet som barnets egenskaper och utvecklingsmöjligheter.

3. Nykterhetsvården m. m.

Bland ärenden av mera allmänt eller principiellt intresse inom nykterhetsvården förtjänar nämnas ett om förutsättningar för *avstängning från inköp av alkoholhaltiga drycker,* där förhållandena var följande.

Sedan en nykterhetsnämnd jämlikt 14 § 2 mom. nykterhetsvårdslagen beslutat föranstalta om åtgärder i syfte att alkoholhaltiga drycker ej skulle lämnas ut från Nya Systemaktiebolagets butiker till en omyndigförklarad 55-årig kvinna — V. L. — överklagade denna beslutet hos länsstyrelsen. Länsnykterhetsnämnden åberopade i sitt yttrande över besvären förarbetena till nykterhetsvårdslagen, enligt vilka klaganden och hennes förmyndare bort tillfrågas i förväg. Eftersom det ej skett, tillstyrktes bifall till besvären. Nykterhetsnämnden förklarade å sin sida att förarbetena till nykterhetsvårdslagen numera torde få tillmätas mindre betydelse än när de tillkom och avstyrkte besvären. Länsstyrelsen upphävde avstängningsbeslutet.

I anledning av vad sålunda iakttagits beslöt jag att infordra yttrande från nykterhetsnämnden rörande vilka belägg nämnden haft för att V. L. vid tiden för nämndens beslut missbrukat alkohol i sådan omfattning att hon bort avstängas från spritinköp samt om nämnden före avstängningsbeslutets meddelande varit i förbindelse med V. L. eller hennes förmyndare i syfte att förmå V. L. att frivilligt avstå från att hemköpa alkoholhaltiga drycker. Vidare begärde jag en redogörelse för nykterhetsnämndens praxis i avstängningsärenden.

Nykterhetsnämnden lämnade utförligt svar på frågorna och jag anförde i anslutning härtill i skrivelse till nämnden.

Såsom framgår av Henrik Klackenbergs och Bengt Hjerns kommentar till nykterhetsvårdslagen (s. 90—94) är möjligheten att avstänga alkoholmissbrukare avsedd att användas främst beträffande grova alkoholmissbrukare och langare. I första hand bör avstängning således i mån av behov tillgripas beträffande alkoholmissbrukare, som är föremål för aktuellt tvångsintagningsbeslut eller som är underkastade kvalificerad övervakning. Härjämte kan avstängning jämväl övervägas beträffande andra grova alkoholmissbrukare, som dagligen besöka utminuteringsbutikerna i mer eller mindre nyktert tillstånd för att köpa brännvin. I enstaka fall bör slutligen avstängning kunna användas såsom hjälpåtgärd i samförstånd med alkoholmissbrukaren. — Innan nykterhetsnämnd föranstaltar om att alkohol-

haltiga drycker ej skall utlämnas till alkoholmissbrukare, bör nämnden jämlikt 6 § kungörelsen med vissa tillämpningsföreskrifter till lagen om nykterhetsvård söka förmå alkoholmissbrukaren att frivilligt avstå från att hemköpa alkoholhaltiga drycker och från att besöka lokaler, där sådana drycker utskänkas.

Någon ändring i de principer, som sålunda angivits, för nykterhetsnämndernas möjligheter att föranstalta om avstängning har därefter ej skett. Däremot har, såsom nykterhetsnämnden i sitt yttrande berört, avstängningsförfarandet vidgats genom att i rusdrycksförsäljningsförordningen (18 §) intagits bestämmelser om automatisk avstängning vid vissa fall av klart dokumenterad misskötsamhet.

Jag citerade därefter SOU 1962: 13 s. 67.

Även om det sålunda finns anledning antaga, att redan den av oss föreslagna allmänna legitimationskontrollen indirekt kommer att medföra en viss ökning av antalet avstängda missbrukare, bör det hållas i minne, att 1957 års lagstiftning i huvudsak endast tar sikte på de grova missbrukarna. Utanför detta klientel finns stora grupper med mer eller mindre avancerat missbruk. Från social synpunkt framstår det som stötande, att det allmänna genom systembutikerna skall vara nödsakat tillhandahålla sådana missbrukare berusningsmedlen. En individuell prövning av dylika fall synes emellertid knappast kunna anordnas. De enda organ, som härvid skulle kunna komma i fråga, vore nykterhetsnämnderna. Men för dessa skulle en prövning av sådant slag bli betungande och även kunna komma i konflikt med intresset att vinna klienternas förtroende.

Önskemålet att vidga avstängningsförfarandet till de avsedda grupperna kan emellertid i betydande utsträckning tillgodoses på annat sätt. Om man begränsar sig till fall där misskötsamheten i nykterhetsavseende är klart dokumenterad, kan avstängningen inträda som en automatiskt verkande åtgärd utan individuell prövning. En sådan klart dokumenterad misskötsamhet får enligt vår mening anses föreligga, om någon gjort sig skyldig till mer än en fylleriförseelse (11 kap. 10 § och 26 kap. 15 § strafflagen) under loppet av tolv månader eller till rattfylleri (4 § 1 mom. trafikbrottslagen, alltså ej rattonykterhet). Att de som har en så allvarlig belastning för en tid avstänges från inköp, synes inte behöva möta någon rimlig invändning. Avstängningen kan sägas förstärka samhällets reaktion och innebär samtidigt en hjälp till missbrukaren att avhålla sig från rusdrycker.

Vi föreslår i enlighet med det anförda, att de som genom laga kraftvunnen dom, strafföreläggande eller däremot svarande beslut befunnits skyldiga till rattfylleri eller mer än en fylleriförseelse under loppet av tolv månader skall automatiskt avstängas från inköp. Den här valda avgränsningen innebär självfallet inte något från början givet; även andra lösningar är i och för sig tänkbara. Att vi ansett oss böra göra en förhållandevis så snäv begränsning, sammanhänger både med intresset att icke medtaga fall, om vilka delade meningar kan råda, och med den praktiska synpunkten att spärrlistorna i storstadsområdena icke skall bli alltför ohanterliga.

Avslutningsvis anförde jag.

Av nykterhetsnämndens yttrande har emellertid framgått, att nykterhetsnämnden — oaktat nämnden i yttrande till länsstyrelsen förklarat sig anse att uttalandena i förarbetena till nykterhetsvårdslagens bestämmelser om avstängning numera måste tillmätas mindre betydelse — alltjämt följer

de riktlinjer, som angivits i dessa uttalanden. Sålunda har nämnden — enligt allt att döma med fog — bedömt V. L:s alkoholmissbruk vara av allvarlig art. Den omständigheten, att nämnden på grund av de i ärendet föreliggande speciella förhållandena ej ansett sig böra vidtaga mer ingripande åtgärder, bör, såsom nämnden anfört, ej utgöra hinder mot att föranstalta om avstängning från inköp av alkohol. Med hänsyn härtill och till att nämnden numera upplyst, att nämnden före avstängningsbeslutet sökt förmå V. L. och hennes förmyndare att frivilligt medverka till nykterhetsvårdande åtgärder, finner jag ytterligare åtgärd från min sida icke påkallad.

Frågor om *handlingssekretess och tystnadsplikt* aktualiseras ej sällan inom nykterhetsvården. Från årets ärenden, där dessa frågor varit föremål för bedömning, skall här återges ett, där i ansökan från en nykterhetsnämnd om tvångsintagning av en person på vårdanstalt för alkoholmissbrukare med stöd av 15 § e) nykterhetsvårdslagen som intagningsgrund åberopats bl. a. »störande uppträdande i f. d. hustruns bostad». Närmare upplysning om uppträdandet lämnades ej i ansökningshandlingarna. Jag begärde därför redogörelse för de faktiska omständigheterna. I sitt svar meddelade nämnden att anledningen till att »störande»-indikationen inte getts en utförlig beskrivning var att vederbörande sammanflyttat med sin f. d. hustru och att beskrivningen under sådana förhållanden kunnat få tråkiga följder för henne, som vid olika tillfällen lämnat uppgifter om mannen.

I skrivelse till nämnden framhöll jag, att en ansökan om tvångsintagning skall innehålla fullständig redogörelse för den undersökning som företagits i ärendet och hänvisade i denna del till Klackenberg-Hjerns kommentar till nykterhetsvårdslagen (s. 179). Jag fortsatte.

Nykterhetsnämnden skall således lämna en så fullständig redogörelse som möjligt för de omständigheter, varå nämnden grundar påståendet att viss specialindikation är tillämplig. Vid utformningen av redogörelsen för dessa omständigheter bör givetvis beaktas, att sådana omständigheter, som kunna lända till att personer i alkoholmissbrukarens omgivning bliva utsatta för obehag, ej onödigtvis utlämnas. Däremot får sekretesshänsynen ej resultera i att nämnden ej tillhandahåller den beslutande myndigheten en redogörelse för de omständigheter, som myndigheten måste ha kännedom om för att kunna bedöma nämndens ståndpunkt i ärendet. Även om grundad anledning finnes för antagande att genom utlämnande av en sådan redogörelse någons personliga säkerhet skulle kunna sättas i fara eller att uppgiftslämnarens upplysningar skulle kunna missbrukas till skada för annan person, kan detta alltså icke utgöra skäl för att undanhålla den beslutande myndigheten redogörelsen. I sådana fall finnes emellertid möjlighet att med stöd av 14 § andra stycket och 39 § andra stycket lagen den 28 maj 1937 om allmänna handlingar undanhålla alkoholmissbrukaren redogörelsen.

I detta avseende hänvisade jag till nyssnämnda kommentar (s. 183—185) och anförde avslutningsvis.

Nykterhetsnämnden borde följaktligen i förevarande ärende i sin ansökan till länsstyrelsen dels ha lämnat en redogörelse för de omständigheter, varå nämnden stött sin uppfattning att den i 15 § e) nykterhetsvårdslagen åbe-

ropade intagningsgrunden var tillämplig, dels ock — om nämnden ansett sådan situation föreligga, som avses i 14 § andra stycket lagen den 28 maj 1937 om allmänna handlingar — ha angivit, att nämnden ansåg att redogörelsen på angivna skäl ej borde utlämnas till den person, vars intagande på vårdanstalt begärdes.

I ett ärende från den allmänna socialvården gällde det att ta ställning till om en socialvårdstjänsteman åsidosatt sin tystnadsplikt genom att utan den enskildes vetskap *till arbetsförmedlingen utlämna personliga uppgifter* om henne angående barnavårds- och socialnämndernas befattning med henne. Efter att ha gått igenom bestämmelserna i 14 § sekretesslagen om sekretess för handlingar inom socialvården anförde jag.

Av allmänna grundsatser torde följa att vad som gäller om utlämnande av sekretessbelagd handling är analogivis tillämpligt med avseende å tjänstemans befogenhet att lämna upplysning om innehållet i sådan handling.

Skyldigheten att iakttaga förtegenhet om vad som förekommit hos barnavårdsnämnd och socialnämnd har ytterligare inskärpts genom stadganden i 91 § barnavårdslagen och 64 § socialhjälpslagen, enligt vilka lagrum den som är eller varit verksam inom samhällets barnavård eller vid behandlingen av frågor enligt socialhjälpslagen ej må obehörigen yppa vad han därvid erfarit rörande enskilds personliga förhållanden.

Då L. M. sökte anställning på socialbyrån, lämnade hon socialchefen upplysningar om sina personliga förhållanden bl. a. vid tiden för barnavårdsnämndens åtgärder för mera än tio år sedan. Någon i lag stadgad tystnadsplikt föreligger väl icke beträffande uppgifter som lämnas av en person när denna söker arbete direkt hos den tilltänkte arbetsgivaren. Emellertid är i nu förevarande fall att märka att L. M. sannolikt varit meddelsam endast på grund av att socialchefen genom sin tidigare tjänstgöring fått insyn i hennes förhållanden. De av henne lämnade uppgifterna äro därför enligt min mening att hänföra till sådant, som socialchefen erfarit i sin verksamhet inom barna- och socialvården och som omfattas av tystnadsplikten. L. M. har med fog ägt räkna med att han icke opåkallat utan hennes samtycke till annan person utlämnade vad hon i samband med sökandet av anställning meddelade honom om sina tidigare förhållanden.

När det gäller att mot bakgrunden av vad nu sagts bedöma om socialchefen genom att lämna A. upplysningar om L. M:s föregående brutit sin tystnadsplikt är följande att beakta.

När L. M. sökte anställning på socialbyrån fanns icke något på barna- eller socialvårdsnämnderna ankommande ärende rörande henne som kunde motivera en hänvändelse och ett utlämnande av uppgifter till arbetsförmedlingen. Socialchefen synes emellertid vilja hävda att L. M. kunde betraktas som en person i behov av hjälp enligt socialhjälpslagen. Visserligen stadgas där — såsom han anfört — i 15 § att oavsett om anmälan skett den som finnes vara i behov av socialhjälp skall erhålla sådan. Det är emellertid uppenbart att L. M. icke var i behov av socialhjälp. Någon utredning om hennes eventuella behov har ju heller icke gjorts. Den hjälp socialchefen avsett att lämna henne har, ehuru den skett i anslutning till hans tjänst, legat helt utanför ramen för samhällets reglerade hjälpformer. Hans hänvändelse till arbetsförmedlingen och lämnandet av upplysningar till denna kan således icke anses motiverat av någon på honom ankommande

tjänsteangelägenhet. Då L. M. icke begärt hjälp av honom, kan hans hänvändelse till arbetsförmedlingen icke heller motiveras av hans skyldighet att i samband med socialnämndens verksamhet lämna bistånd i personliga angelägenheter. Från arbetsförmedlingens sida hade man icke begärt några upplysningar. Av nu anförda skäl finner jag socialchefens hänvändelse till arbetsförmedlingen och utlämnandet av uppgifter till denna om L. M:s personliga förhållanden icke kunna motiveras av något tjänsteintresse. Jag finner därför att han genom att det oaktat utlämna sekretesskyddade uppgifter förfor felaktigt. Hans förfarande framstår såsom särskilt betänkligt i betraktande av att arbetsförmedlingen rimligen icke hade något sakligt behov av uppgifterna.

I anledning av att socialchefen åberopat att jag i ett av mig tidigare avgjort ärende uttalat att tystnadsplikten icke hindrade tjänstemän vid nämnder och anstalter att ge erforderliga upplysningar om en klient till arbetsförmedlingen, vill jag nämna att ärendet i fråga gällde arbetsanställning efter försökspermission från vårdanstalt för alkoholmissbrukare. I detta ärende nämnde jag bl. a. att bestämmelserna om tystnadsplikt icke kan lägga hinder i vägen för de nykterhetsvårdande organen att i vissa angivna sammanhang för arbetsanskaffning lämna erforderliga uppgifter rörande vederbörande klient till den offentliga arbetsförmedlingen. Jag framhöll dock att innan uppgift om viss klient lämnas av arbetsförmedlingen till tilltänkt arbetsgivare klientens medgivande härtill regelmässigt borde ha inhämtats. Ärendet avsåg således arbetsanskaffning inom nykterhetsvårdens ram och några allmänna uttalanden avseende andra än tjänstemän vid nykterhetsnämnder och vårdanstalter för alkoholmissbrukare har icke — vare sig i mitt beslut eller i kommentarerna däröver i socialstyrelsens omnämnda Råd och anvisningar — gjorts eller varit avsedda att göras. Även om förhållandena kan vara likartade inom andra grenar av den sociala verksamheten, kan uttalandet självfallet icke åberopas i ett fall sådant som det förevarande.

Frågan om *samarbetet mellan nykterhetsnämnderna* i skilda kommuner när alkoholmissbrukare, som är i behov av vård, flyttar från en ort till annan blev föremål för min bedömning i ett ärende. Nykterhetsnämnden i en kommun hade där gjort ansökan hos länsstyrelsen om intagning på vårdanstalt för alkoholmissbrukare av en kvinnlig alkoholmissbrukare — G. S. B. — men återkallat ansökningen, enär lång tid förflutit från ansökningstillfället och G. S. B. inte kunnat anträffas. Det hade visserligen kommit till nämndens kännedom att G. S. B. varit synlig i Stockholm men nämnden hade inte lyckats få kontakt med henne där och därför inte funnit det möjligt att överlämna ärendet till Stockholms nykterhetsnämnd. Eftersom nämnden inte kunnat anträffa G. S. B., ansåg nämnden det lämpligt att återkalla ansökningen med hänsyn till att nämnden inte kunnat ha kännedom om hennes nykterhetsförhållanden för tiden efter det hon lämnat orten. Jag framhöll, att en alkoholmissbrukare som är i behov av vård inte bör kunna undandra sig denna genom att flytta till annan ort. För att förhindra ett sådant undandragande bör samarbete ske mellan nykterhets-

nämnderna på de skilda orterna. Jag hänvisade till Klackenberg-Hjerns kommentar till nykterhetsvårdslagen i denna fråga (s. 32) och fortsatte.

Vad först angår nykterhetsnämndens uppgift, att ansökningen om tvångsintagning återkallats, enär nämnden på grund av att G. S. B. ej anträffats ej kunde ha kännedom om G. S. B:s nykterhetsförhållanden, förefaller densamma i hög grad anmärkningsvärd. Nykterhetsnämnden hade i sin ansökan om tvångsintagning som intagningsgrund åberopat, att G. S. B. under många år varit hemfallen till omfattande spritmissbruk med klara sociala skadeverkningar, att hon grovt brast i sina plikter mot sitt barn samt att hon var ur stånd att taga vård om sig själv. G. S. B. har därefter vistats i Stockholm — enligt allt att döma utan fast adress — och har där vid fyra tillfällen omhändertagits för fylleri, den sista gången så sent som den 22 januari 1966. Enligt mitt förmenande kan av dessa uppgifter ej dragas annan slutsats än att G. S. B:s spritmissbruk alltjämt pågick vid tiden för återkallelsen av nykterhetsnämndens ansökan om tvångsintagning. Nykterhetsnämnden borde därför ha tillsett, att G. S. B. erhållit lämplig vård. Nämnden hade för att åstadkomma detta haft två utvägar att välja på, nämligen antingen att själv fortsätta ärendet eller ock att överlämna det till nykterhetsnämnden i Stockholm, där G. S. B. syntes stadigvarande vistas.

Om den första utvägen valts borde nykterhetsnämnden ha tagit kontakt med nykterhetsnämnden i Stockholm för att efterhöra vad denna nämnd hade sig bekant i fallet och för att om möjligt erhålla hjälp med att anträffa G. S. B. Även andra utvägar att anträffa G. S. B. torde emellertid ha funnits. Ej heller i dessa avseenden synes nykterhetsnämnden ha nedlagt tillräckliga ansträngningar. Då G. S. B., enligt vad nykterhetsnämnden uppgivit, icke mindre än fyra gånger gripits av polisen i Stockholm för fylleri, borde hon ha kunnat delgivas nykterhetsnämndens kallelser eller meddelanden genom polismyndighetens försorg. Anmärkningsvärt är också att länsstyrelsen den 9 augusti 1965 kunnat genom posten i Stockholm delgiva G. S. B. ansökningshandlingarna i ärendet. I sammanhanget förtjänar även påpekas, att nykterhetsnämnden, om G. S. B. efter kallelse vägrat att inställa sig hos läkare, haft möjlighet att jämlikt 13 § 2 mom. nykterhetsvårdslagen påkalla polishandräckning för G. S. B:s hämtande till sådan undersökning.

Om nykterhetsnämnden ansett sig böra överlämna ärendet till nykterhetsnämnden i Stockholm, hade det ålegat nykterhetsnämnden att taga kontakt med nämnden i Stockholm, att lämna denna nämnd en utförlig redogörelse för vad som tidigare var känt om G. S. B. samt att överlämna samtliga handlingar, som var av intresse i sammanhanget.

Vid inspektion av en länsstyrelse fann jag anledning att närmare granska ett ärende rörande *ansökan av en nykterhetsnämnd om tvångsintagning* på allmän vårdanstalt av en person O. Denne var enligt nämnden hemfallen åt alkoholmissbruk och »farlig för annans personliga säkerhet eller kroppsliga eller själsliga hälsa». Farlighetsindikationen bestyrktes i ett läkarintyg. Upplysningar lämnades också om brott som han begått under rusets inflytande. Länsnykterhetsnämnden förklarade i yttrande över ansökningen att O. var hemfallen åt alkoholmissbruk och i följd därav fört ett för närboende och andra grovt störande levnadssätt. Nämnden hem-

ställde dock att länsstyrelsen skulle avvakta resultatet av en sinnesundersökning av O., som beslutats i mål om åtal för misshandel. Senare tog nämnden initiativ till att nykterhetsnämnden återkallade sin ansökan. Länsstyrelsen avskrev då ärendet från vidare handläggning.

Under framhållande av att länsstyrelsen inte var bunden av återkallelsen ifrågasatte jag om inte resultatet av sinnesundersökningen bort avvaktas så att länsstyrelsen inte skilt saken från sig innan klarhet vunnits i frågan om O:s påstådda farlighet var en följd av alkoholmissbruk eller om den var orsakad av någon psykisk defekt. På min begäran kom länsstyrelsen härefter in med redogörelse för sin handläggning av ärendet särskilt vad angick den grund på vilken ärendet avskrivits och huruvida länsstyrelsen sedermera gjort sig underrättad om resultatet av sinnesundersökningen av O.

I skrivelse till länsstyrelsen anförde jag härefter bl. a. följande.

Vad därefter angår frågan, om länsstyrelsen bort avskriva ärendet från vidare handläggning vid den tidpunkt, som detta skett, har länsstyrelsen framhållit dels att O. snarare var i behov av mentalvård än nykterhetsvård, dels att frågan om hans farlighet var tveksam. Enligt min mening bör frågan om en person är i behov av mentalvård eller av nykterhetsvård icke ensidigt avgöras av representanter för det ena vårdområdet. I allt fall torde frågan om behovet av mentalvård icke kunna avgöras utan medverkan av medicinsk sakkunskap. Med hänsyn härtill och då påståendet om O:s farlighet enligt allt att döma icke blivit helt vederlagt vid tiden för länsstyrelsens avgörande av ärendet anser jag att länsstyrelsen, innan ärendet slutligt avgjordes, bort avvakta resultatet av sinnesundersökningen.

Vid flera tillfällen har jag haft anledning att uppehålla mig vid frågan om *dokumentation av utredningsmaterialet i nykterhetsvårdsärendena*. Två fall förtjänar att omnämnas här. I båda fallen hade nykterhetsnämnderna försummat att ombesörja läkarundersökning innan ansökan om tvångsintagning av den vårdbehövande gjordes. Utredningsmaterialet var dessutom bristfälligt redovisat. Jag framhöll i det ena fallet.

Intet hinder möter givetvis mot att nykterhetsnämnd i brådskande fall prövar ärendet, innan utredningen hunnit renskrivas. Ett oeftergivligt krav bör däremot vara att utredningen slutförts eller i allt fall kommit så långt, att förutsättningar föreligger för att pröva vilken åtgärd som är lämpligast att vidtaga. Då allvarligare ingripande kommer ifråga är givetvis läkarens åsikt av stor betydelse och nämnden bör därför i sådana fall ej taga slutlig ställning till ingripandet, innan läkarens utlåtande föreligger. (Jfr Klackenberg-Hjern: Lagen om nykterhetsvård s. 77—78.)

I förevarande fall borde nykterhetsnämnden följaktligen icke ha slutligt avgjort ärendet, innan läkarutlåtande kommit nämnden till handa. Då ansökningen om tvångsintagning enligt allt att döma aldrig insänts till länsstyrelsen, anser jag dock ej någon ytterligare åtgärd från min sida vara påkallad i anledning av att nämnden fattat beslut i ärendet, innan läkarundersökning skett.

Vad nämnden anfört ifråga om tidpunkten för beslutets fattande och utredningens datering föranleder emellertid ytterligare ett påpekande från

min sida. Av vikt för den myndighet, som har att pröva ansökningen om tvångsintagning, är att få veta, vilket undersökningsmaterial som legat till grund för nykterhetsnämndens ställningstagande. Den utredning, som föredragits för nämnden vid ärendets avgörande, bör följaktligen, även om den ej vid föredragningstillfället föreligger i utskrivet skick, dateras den dag utredningen slutförts och ej den dag, som utskrift skett. Skulle efter nämndens prövning nya omständigheter kommit till utredarens kännedom, bör detta angivas på ett sådant sätt, att därav framgår, att dessa omständigheter ej inverkat på nämndens avgörande av ärendet.

I det andra fallet uppgav nämnden att den hade för avsikt att utrensa och makulera grundmaterialet till redogörelsen för den vårdbehövandes förhållanden. Det föranledde mig att framhålla.

Bl. a. av den anledningen att källan till uppgifterna i redogörelsen ej alltid angives i densamma, kan jag ej finna detta förfarande riktigt. I stället anser jag att varje upptagen berättelse bör redovisas i akten med angivande av uppgiftslämnarens namn, tidpunkten för uppgiftens lämnande samt namnet å den som mottagit uppgiften. Att ha tillgång till ett sådant grundmaterial kan bli av värde för nämnden, om uppgifternas riktighet skulle bestridas.

Vid inspektion hos en socialnämnd fann jag att nämnden vid *avslag på framställning om socialhjälp* inte lämnade någon klar motivering till beslutet, inte tog in någon besvärshänvisning i detsamma och ej heller delgav sökanden beslutet i skriftlig form. Socialchefen upplyste att han i stället brukade per telefon underrätta sökanden om ärendets utgång samt att han därvid även hade för vana att meddela besvärshänvisning. Jag framhöll att jag ansåg önskvärt att socialnämnd vid avslag på ansökan om socialhjälp dels lämnar klara motiveringar till beslutet, dels intar besvärshänvisning i beslutet, dels ock delger sökanden beslutet skriftligen.

Slutligen skall nämnas ett ärende angående delegation av rätten att besluta om *lydnadsföreskrifter* i samband med att anstånd beviljats med tvångsintagning. I det aktuella fallet hade länsstyrelsen beviljat anstånd med tvångsintagning och uppdragit åt nykterhetsnämnden att besluta om lydnadsföreskrifter. Jag uttalade härom.

Uppgiften att besluta om lydnadsföreskrifter vid villkorligt anstånd med tvångsintagning åvilar i första hand den myndighet, som beviljar anståndet. Ofta torde spörsmålet om villkorligt anstånd vara intimt förknippat med frågan om vilka lydnadsföreskrifter, som böra meddelas, och i vad mån dessa kunna tänkas bliva åtlydda. Prövningen av denna fråga torde alltså i regel böra ske med utgångspunkt från det material, som redovisats i intagningsärendet, medan det däremot för denna bedömning får anses vara av underordnad betydelse, vilken myndighet, som äger de största möjligheterna att i fortsättningen följa alkoholmissbrukarens uppförande. Från huvudregeln att det är den anståndsbeviljande myndigheten som meddelar lydnadsföreskrifter, har medgivits det undantaget, att länsstyrelse må delegera sin rätt härutinnan till nykterhetsnämnd. Detta undantagsstadgande

torde dock icke vara avsett att tillämpas i de fall, då verkställigheten av tvångsintagningen skall ankomma på länsstyrelsen. Stadgandets tillämplighet i övrigt får anses beroende av en prövning av omständigheterna i varje särskilt fall. Med hänsyn till att länsstyrelsen förklarat, att verkställighet i båda ovan angivna ärenden rätteligen skolat ankomma på nykterhetsnämnden och att länsstyrelsens beslut att delegera sin rätt att meddela lydnadsföreskrifter till nykterhetsnämnden grundat sig på en bedömning av de i ärendena föreliggande omständigheterna, finner jag något vidare yttrande från min sida i denna fråga icke vara påkallat.

4. Taxerings- och uppbördsväsendet

I fråga om *förfarandet hos taxeringsnämnd* har jag liksom tidigare år haft särskild uppmärksamhet riktad på tillämpningen av bestämmelserna i 65 § taxeringsförordningen om beredande av tillfälle för den skattskyldige att yttra sig innan avvikelse från självdeklaration beslutas samt av föreskrifterna i 69 § förordningen angående underrättelse om beslutad avvikelse och skälen därför. Jag har i ett antal fall kunnat konstatera att det ännu på sina håll förekommer försummelser från taxeringsnämndsordförandenas sida i dessa hänseenden. Några exempel av mera allmänt intresse skall nämnas här.

En taxeringsnämnd hade taxerat en skattskyldig med avvikelse från hans självdeklaration såvitt gällde hans inkomst av äggförsäljning och avdrag för bilkostnader. Den skattskyldige hade inte beretts tillfälle att yttra sig innan beslutet fattades. Som förklaring meddelade taxeringsnämndens ordförande mig att fråga om höjning av den deklarerade inkomsten av äggförsäljning uppkommit först vid deklarationens behandling på taxeringsnämndens slutsammanträde och att det då var för sent att kommunicera med den skattskyldige.

I anledning härav anförde jag.

Av utredningen i ärendet framgår att avvikelserna från L:s självdeklaration icke voro av sådan beskaffenhet att kommunikation kunnat underlåtas på grund av innehållet i andra meningen i 65 § taxeringsförordningen. Fråga uppkommer då huruvida det likväl kunde anses ursäktligt att icke bereda L. tillfälle att yttra sig, innan taxeringen avgjordes. Med anledning av den av ordföranden lämnade förklaringen vill jag erinra att det — se Hedborg m. fl.: Taxeringshandbok s. 196 — icke är avsett att »taxeringsnämnden skall få underlåta att bereda skattskyldig tillfälle avge yttrande enbart därför att taxeringsnämndens arbete blivit försenat eller dyl.». Taxeringsnämndens arbete måste följaktligen planläggas och genomföras på ett sådant sätt, att även den sist granskade deklarationen hinner behandlas i enlighet med taxeringsförordningens bestämmelser. Det ankommer därvid på ordföranden att tillse att nämndens arbete blir utfört inom behörig tid och på ett tillfredsställande sätt (jfr 7 § 7. taxeringsförordningen). Ordföranden har synbarligen icke iakttagit detta, eftersom åtminstone frågan om L:s inkomst

av äggförsäljning icke beaktats förrän vid taxeringsnämndens slutsammanträde.

Inom ett annat taxeringsdistrikt fanns ett relativt stort antal skattskyldiga, som var utländska medborgare eller hade hemvist utomlands. Eftersom taxeringsnämndens ordförande syntes ha underlåtit kommunicering och delgivning enligt 65 och 69 §§ taxeringsförordningen med sådana skattskyldiga lät jag vederbörande länsstyrelse närmare utreda hur det förhöll sig därmed. Utredningen gav vid handen bl. a. att 25 skattskyldiga åsatts taxering med avvikelse från självdeklarationerna utan att underrättas. Fråga var dock om nedsättningar av deklarerade belopp genom medgivande av ej yrkade schablonavdrag m. m. I 26 andra fall hade huvudsakligen tekniska rättelser — såväl uppåt som nedåt — beslutats utan att de skattskyldiga underrättats. 81 skattskyldiga utländska arbetare och praktikanter som ej deklarerat hade åsatts taxering med ledning av kontrolluppgifter och uppgifter om inbetald preliminärskatt m. m. utan att underrättas om taxeringen.

Taxeringsnämndens ordförande anförde bl. a. följande.

Formellt föreligger väl med hänsyn till utformningen av 69 § taxeringsförordningen alltid underrättelseskyldighet — alltså även beträffande sådana som icke deklarerat. Värdet av att alltid utsända avvikelseunderrättelse kan dock diskuteras. Vid taxering av sådana skattskyldiga, varom här är fråga, är det icke ovanligt, att den skattskyldige mången gång kanske icke kan läsa eller förstå svenska, långt mindre begripa, om han taxerats oriktigt eller ej. Det väsentliga enligt min uppfattning när det gäller utlänningarna är, att man på grundval av förefintligt material — kontrolluppgifter o. dyl. — verkligen åsätter eller försöker åsätta en objektivt riktig taxering.

Det av JO påtalade ärendet har hänförts till sådant fall, där avlåtandet av underrättelse underlåtits. De skattskyldiga, som under inkomståret erhållit jämkning av den preliminära skatten, hade vid taxeringens åsättande återvänt till utlandet. De av taxeringsnämnden beslutade avvikelserna äro, utöver vägrat avdrag för ej avdragsgilla levnadskostnader, att hänföra till tekniska fel.

Med den ökning som inträtt beträffande utländska medborgares arbetsanställningar av mera säsongbetonad karaktär i vårt land synes tiden vara inne för att genomföra speciella beskattningsregler för sådana utländska medborgare, som tar arbetsanställning i riket utan avsikt att här bosätta sig. Måhända kunna bestämmelser i likhet med dem, som gälla för sjömän, här kunna komma ifråga. I annat fall synas bestämmelserna i 69 § 1 mom. taxeringsförordningen böra så tillvida ändras, att underrättelseskyldigheten i sådant fall, som här relaterats, må kunna underlåtas.

I sakfrågan uttalade jag.

Bestämmelserna i 69 § taxeringsförordningen ha utformats med tanke på att den skattskyldige skall få tillfälle att anföra besvär om han är missnöjd med taxeringsnämndens beslut. Det är sålunda i första hand när taxering bestämts till högre belopp än enligt avlämnad självdeklaration eller när taxering åsatts utan ledning av deklaration som underrättelse om

taxeringsnämndens beslut är erforderlig. Emellertid förekommer också fall, då skattskyldig kan ha anledning att klaga över en taxering, som bestämts till lägre belopp än som motiverats av deklarationen. Det är därför inte möjligt för taxeringsnämnden att på förhand bedöma när en skattskyldig kan ha anledning att klaga och det är synbarligen av denna anledning som underrättelseplikten enligt 69 § taxeringsförordningen är undantagslös när avvikelse skett från avlämnad självdeklaration.

Mot bakgrund av det anförda är uppenbart att ordföranden förfarit klart felaktigt genom att icke tillämpa 69 § taxeringsförordningen i enlighet med dess ordalydelse. Bestämmelserna äro klara och entydiga och lämna icke utrymme för några privata tolkningar av det slag, som ordföranden gjort. Rörande ordförandens synpunkter på värdet av att i vissa fall underrätta den skattskyldige vill jag dessutom anföra följande. Han har bl. a. hävdat att de skattskyldiga i hans distrikt, som till stor del utgöras av utlänningar, icke kunna läsa eller förstå svenska. Även om så är fallet, är det självfallet omöjligt för en taxeringsnämnd att veta i vilken utsträckning utländska skattskyldiga behärska svenska språket, varför en sådan differentiering redan på grund härav framstår såsom oriktig. Vidare kan den som icke själv förstår innehållet i underrättelsen, få denna översatt åt sig.

Om den i 69 § taxeringsförordningen stadgade underrättelseskyldigheten hade jag också anledning att uttala mig i ett annat fall, där det visat sig att underrättelser om beslutade avvikelser inte blivit vare sig utskrivna eller expedierade i en rad fall, där deklarationerna granskats av kronoombudet ensam.

Från mitt uttalande må följande återges.

I fråga om uppdelning av arbetet i taxeringsnämnd mellan ordföranden och kronoombudet innehåller taxeringsförordningen bl. a. följande föreskrifter: Enligt 7 § 4) skall ordföranden mottaga och granska deklarationer, uppgifter och andra handlingar, dock att länsstyrelsen må medgiva, att deklarationer av enkel beskaffenhet efter ordförandens bestämmande granskas allenast av kronoombudet. Enligt 9 § har kronoombud till åliggande att, ovsett den ordföranden tillkommande granskningsskyldigheten, granska alla inkommande självdeklarationer, uppgifter och andra handlingar, dock att länsstyrelsen må medgiva, att deklaration av enkel beskaffenhet efter ordförandens bestämmande granskas allenast av denne.

Innebörden av dessa föreskrifter är uppenbarligen att inkomna deklarationer m. fl. handlingar normalt skall granskas av både ordföranden och kronoombudet. Endast för det fall att länsstyrelsen (ÖÄ) lämnat medgivande härtill må ordförande bestämma att han eller kronoombudet ensam skall granska deklarationer av enkel beskaffenhet.

I fråga om den vidare handläggningen av taxeringarna föreskrives bl. a. följande. Beslut om taxering, så ock annat beslut, som innefattar avgörande i sak, må icke fattas av taxeringsnämnd, såvida icke ordföranden och minst två andra ledamöter är tillstädes (63 §). Har självdeklaration icke blivit följd vid taxeringen, skall deklarationen förses med uppgift om avvikelsen och skälen därför. Tillika skall till den skattskyldige sändas underrättelse om i vilka hänseenden deklarationen frångåtts samt om skälen härför (69 § 1 mom.). Underrättelse skall undertecknas av taxeringsnämndens ordförande (69 § 4 mom.). Slutligen skall här tilläggas att det enligt 7 § 6) taxerings-

förordningen är en huvuduppgift för taxeringsnämndens ordförande att utöva kontroll till ledning för en noggrann och tillförlitlig taxering.

Med tillämpning av de bestämmelser för vilka ovan redogjorts skulle rätteligen ordföranden, sedan kronoombudet granskat S:s deklaration och gjort de anteckningar, som granskningen föranlett, själv ha föredragit eller låtit kronoombudet föredraga deklarationen i taxeringsnämnden, som haft att besluta om S:s taxering. Härefter hade det ankommit på ordföranden att ombesörja att underrättelse om avvikelse från deklarationen utskrevs och tillställdes S. I förevarande fall synes dessutom förhållandena ha varit sådana att S. innan avvikelse beslöts borde jämlikt 65 § taxeringsförordningen ha fått tillfälle att inkomma med yttrande i frågan.

Såsom framgår av det anförda har ordföranden i flera hänseenden åsidosatt vad som enligt taxeringsförordningen ålegat honom i egenskap av ordförande i taxeringsnämnden. Framförallt är anmärkningsvärt att han inte ansett sig ha något ansvar för den vidare handläggningen av de deklarationer, som förstahandsgranskats av kronoombudet. Med hänsyn till de stora krav som i taxeringssammanhang ställs på de skattskyldiga, kan med särskild skärpa hävdas angelägenheten av att taxeringsfunktionärerna nogsamt ställer sig till efterrättelse de föreskrifter i taxeringsförordningen, som reglerar taxeringsarbetet. Om så inte sker är risken stor för att förtroendet för taxeringsnämnden och tilltron till taxeringsförfarandet allvarligt rubbas.

I ett fall uppmärksammade jag att taxeringsnämndens ordförande vid ett tillfälle uppdragit åt kronoombudet att leda nämndens sammanträde. Jag betecknade detta som felaktigt och uttalade.

Enligt 63 § taxeringsförordningen är taxeringsnämnd ej beslutför utan närvaro av ordföranden i annat fall än när denne skall avträda på grund av jäv. Därav torde följa att sammanträde med taxeringsnämnd icke heller kan hållas utan närvaro av ordföranden. Om ordföranden är tillfälligt förhindrad deltaga i sammanträdet, får detta uppskjutas till senare tillfälle. Skulle ordförande på grund av sjukdom eller eljest bliva varaktigt förhindrad fullgöra taxeringsuppdrag, ankommer det på länsstyrelsen att förordna ny ordförande i nämnden.

När det gäller *handläggningen av taxeringsfrågor hos länsstyrelse* har jag i likhet med föregående år ägnat uppmärksamhet åt bl. a. tillämpningen av föreskriften i 97 § taxeringsförordningen om att besvärsakt i kammarrättsmål skall översändas till kammarrätten inom sex månader efter det besvären kommit in till prövningsnämndens kansli, där inte särskilda omständigheter föreligger. I några fall har jag därvid konstaterat ej försvarbara tidsöverskridanden.

Också handläggningen av mål om utdömande av *taxeringsviten* har varit föremål för min särskilda uppmärksamhet. I två likartade fall hade en länsstyrelse dömt ut förhållandevis höga viten — 1 000 kronor. Av akterna i målen framgick inte anledningen till de skattskyldigas försummelser att avge självdeklaration och ej heller något om deras personliga förhållanden. Av länsstyrelsens redogörelse för målen fann jag visserligen att utdömandet av vitesbeloppen i båda fallen varit sakligt befogat men tillade.

Beträffande förfarandet vid handläggningen av de två vitesärendena vill jag — under hänvisning till vad som anförts i JO:s ämbetsberättelse 1964 s. 570 o. f. — framhålla vikten av att taxeringsintendenten i sin framställning till länsstyrelsen i dylika ärenden angiver de skäl, som gjort framställningen påkallad. Då länsstyrelsen i sådant ärende har att pröva, om vitesföreläggande var befogat, om laga förfall förelegat och om vitesbeloppet är skäligt, bör intendenten i sin framställning lämna upplysningar om de förhållanden, som motivera att vite uttages med belopp som avses med framställningen. Det är av särskild vikt att upplysningar härom lämnas i framställningen och icke inhämtas under hand, t. ex. genom lån av intendentens akt. Om uppgifterna lämnas i framställningen, får den, mot vilken vitet riktar sig, tillfälle att bemöta skälen och eventuellt korrigera eller komplettera dessa, när länsstyrelsen bereder honom tillfälle att yttra sig över framställningen. En ytterligare anledning till att taxeringsintendenten i sin framställning bör angiva alla de omständigheter, som föranlett framställningen är, att desamma härigenom bliva tillfredsställande dokumenterade. Av handlingarna i ett av förevarande ärenden framgå icke alls och i det andra allenast delvis arten och omfattningen av den utredning, som föregått länsstyrelsens beslut.

Undersökning hos en länsstyrelse rörande förekomsten av s. k. *reservationsbesvär* från taxeringsintendent gav vid handen att sådana år 1965 förekom i tämligen betydande omfattning, nämligen sammanlagt 70 stycken av vilka dock 20 sedermera återkallats. Som förklaring åberopades arbetsbelastningen på taxeringssektionen.

Jag gjorde följande uttalande i principfrågan.

Tillkomsten av bestämmelsen i 76 § taxeringsförordningen om taxeringsintendents rätt att anföra besvär hos prövningsnämnden intill utgången av april månad året efter taxeringsåret medförde i förhållande till vad som gällde enligt 1928 års taxeringsförordning att besvärstiden utsträcktes med fyra månader. Av förarbetena till taxeringsförordningen framgår att besvärstiden bestämts huvudsakligen med hänsyn till arbetsgången på taxeringssektionerna å ena sidan och de skattskyldigas berättigade anspråk att inom rimlig tid erhålla kännedom om skattekrav, som framställts från företrädare för det allmänna, å den andra. Därjämte har beaktats intresset av att undvika anhopningar av mål mot slutet av prövningsnämndens arbetsperiod. Genomgående förutsattes av taxeringssakkunniga, av departementschefen och av bevillningsutskottet att tidigare ymnigt florerande reservationsbesvär genom besvärstidens förlängning skulle försvinna. Någon uttrycklig föreskrift härom finns dock ej i taxeringsförordningen. Över huvud taget saknas bestämmelser om besvärsinlagas innehåll om man bortser från föreskriften i 112 § om att skattskyldig skall ange sin postadress. I förevarande hänseende torde således gällande taxeringsförordning icke enligt sin lydelse ställa större krav än 1928 års taxeringsförordning. Icke desto mindre måste förekomsten av reservationsbesvär anses rimma illa med förefintliga bestämmelser. Om nämligen intendenten inom föreskriven besvärstid inger en besvärsinlaga utan angivande av vare sig yrkande eller grund innebär detta i realiteten att han självsvåldigt förlänger sin besvärstid intill dess besvären kompletteras i dessa hänseenden. Dessförinnan kan ju den skattskyldige icke bemöta besvären och de kunna icke heller avgöras i prövningsnämnden.

Ett remedium mot dylika besvär kunde tänkas i den formen att prövningsnämnden ägde befogenhet att omedelbart avvisa besvär, som icke ens innefattade ett yrkande. Emellertid framgår av 112 § andra stycket taxeringsförordningen att så ej kan ske, innan tillfälle beretts klaganden att i angivna hänseenden fullständiga sin besvärsskrift. Man kan antaga att lagstiftaren i första hand haft de skattskyldigas besvärsinlagor i åtanke vid utformningen av detta stadgande men bestämmelsen gör ingen åtskillnad mellan de båda parterna i taxeringsprocessen. Även taxeringsintendent skall således få tillfälle att komplettera ingivna besvär innan målet kan företagas till avgörande i prövningsnämnden (se RÅ 1962 ref. 34). I samma mån som taxeringsintendenten utsträcker sin besvärstid, inskränkes den tid som står till förfogande för den skattskyldige att bemöta intendentens yrkande och för prövningsnämnden att avgöra målet, eftersom prövningsnämnden senast den 30 juni skall ha behandlat förevarande slag av besvär (89 §). Det får därför normalt anses vara en tjänsteplikt för taxeringsintendent att inom föreskriven tid ingiva besvärsskrift av sådant innehåll, att av densamma framgår såväl yrkande som de skäl intendenten önskar åberopa till stöd för sin talan. Förarbetena synas förutsätta att taxeringsintendent undantagsvis äger rätt att efter den 30 april komplettera sin talan. Jag vill emellertid som min åsikt uttrycka att allenast arbetsbelastningen på taxeringssektionen icke kan anses utgöra tillräckliga skäl härför. Förhållandena bör vara sådana att det tekniskt sett icke varit möjligt att framställa preciserat yrkande inom föreskriven tid. Dessutom böra sådana frågor, som kunna bliva föremål för eftertaxering, behandlas i enlighet med bestämmelserna härom, därest fullständiga besvär icke hinner anföras i ordinär väg inom föreskriven tid. Enligt min mening bör reservationsbesvär få förekomma allenast då förhållande, som bör föranleda besvär av taxeringsintendent, uppmärksammats så sent att utredning härom ej hinner färdigställas innan besvärstiden utlöper, och då genom skattskyldigs förvållande utredning fördröjts, så att den ej blivit färdig i tid; i båda fallen med villkor dessutom att förutsättningar för åsättande av eftertaxering ej föreligga. Jämför i övrigt Skattenytt 1959 s. 244 o. f.

Hos en länsstyrelse iakttog jag att *anmälningar* från 1965 års taxeringsnämnder *om deklarationsförsummelser* överlämnats till åklagare företrädesvis först under september och oktober 1965. Denna iakttagelse föranledde mig att påpeka att lagstiftaren synes ha avsett att deklarationsförsummelse skall föranleda anmälan till åtal i omedelbar anslutning till att försummelsen iakttas.

Vid inspektion av en länsstyrelse i maj 1966 uppmärksammade jag att 409 fall av *misstanke om brott mot skattestrafflagen,* som anmälts av 1965 års taxeringsnämnder, ännu inte granskats av förste taxeringsintendenten för eventuell vidarebefordran till åklagare. Jag framhöll att det från olika synpunkter är angeläget att sådana anmälningar behandlas skyndsamt.

Hos en annan länsstyrelse fann jag att överskjutande preliminär skatt avseende äldre år i åtskilliga fall inte utbetalats till de *återbetalningsberättigade skattskyldiga.* Jag begärde yttranden från riksrevisionsverket och länsstyrelsen i frågan huruvida inte länsstyrelsen bort efterforska veder-

börandes adresser i och för beloppens utbetalande. Riksrevisionsverket anförde bl. a. följande.

De på balansförteckning upptagna posterna utgöres till en del av sådana belopp, beträffande vilka debetsedlar icke kunnat tillställas de skattskyldiga före utgången av januari månad året närmast efter taxeringsåret. Vad den lokala skattemyndigheten skall ha iakttagit för den skattskyldiges efterforskning i sådana fall är reglerat i 13 § 2 mom. uppbördskungörelsen. Myndigheten har enligt denna föreskrift att med ledning av det hos myndigheten befintliga avtryckskortregistret eller genom införskaffande av upplysningar ur befolkningsregistret hos länsstyrelsen eller annorledes undersöka, var den skattskyldige må kunna anträffas. Det torde få ankomma på länsstyrelsen att tillse att lokal skattemyndighet i dessa avseenden vidtagit alla åtgärder som rimligtvis kan ifrågakomma.

I skrivelse till samtliga länsstyrelser den 31 augusti 1955 har riksräkenskapsverket givit vissa föreskrifter om bland annat behandlingen av obeställbara debetsedlar med återbetalningskort. Då debetsedel icke kunnat tillställas den skattskyldige före utgången av januari månad, skall enligt dessa föreskrifter den lokala skattemyndigheten anmäla förhållandet för eller överlämna debetsedeln till länsstyrelsen, som har att vidtaga de ytterligare åtgärder för återbetalning av överskottsskatten, vilka kan ifrågakomma. Om arbetet vid lokal skattemyndighet har bedrivits på rätt sätt, torde emellertid ytterligare åtgärder för den skattskyldiges efterforskning genom länsstyrelsens försorg i dessa fall som regel icke vara erforderliga.

Övriga poster på balansförteckningen avser skattskyldiga, vilka väl kunnat tillställas debetsedlar men icke givit sig till känna för utkvittering av överskottsskatten. I fråga om dessa poster anser riksrevisionsverket att länsstyrelsen skall aktivt verka för den skattskyldiges efterforskning. Såsom den inspekterade länsstyrelsen framhållit bör ansträngningarna i detta syfte lämpligen förläggas till det år balansförteckningarna upprättats. Arbetet härmed synes böra ske i anslutning till förfrågningarna från postens skatteavdelningar angående icke inlösta återbetalningskort. Länsstyrelsen synes härvid i första hand böra tillse att adressuppgifter m. m. ur alla tillgängliga register användes vid postverkets förfrågningsverksamhet. Resultatet av denna synes vidare i efterhand böra genomgås av länsstyrelsen, varvid särskilt bör beaktas fall avseende större belopp eller poster beträffande vilka någon rimlig förklaring till skattebeloppets forsatta balansering icke kan anges.

De i det remitterade ärendet omhandlade dödsbona har först flera år efter det debetsedlarna utsänts genom länsstyrelsens åtgärder kommit i åtnjutande av skatteåterbäringen. Med anledning härav vill riksrevisionsverket framhålla att särskild omsorg bör ägnas åt att i fall, då den återbetalningsberättigade företrädes av delägare, styrelse eller liknande, kontakt äger rum med rätt person. Det kan måhända i sådana fall vara påkallat att försändelse med posten sker under rekommendation med mottagningsbevis.

För egen del uttalade jag.

Den omständigheten att någon uttrycklig föreskrift icke meddelats om skyldighet för länsstyrelse att självmant taga initiativ för att spåra upp skattskyldiga, vilka icke kunnat tillställas återbetalningskort å överskjutande preliminärskatt, får icke tagas såsom belägg för att sådan skyldighet

icke skulle föreligga. Med hänsyn till de stora krav, som ställas på de skattskyldiga i fråga om deklaration och skatteinbetalning, kunna dessa med fog göra anspråk på att skattemyndigheterna å sin sida vidtaga rimliga åtgärder för att tillse att de, som i preliminärskatt till staten inbetalat mera än vad de ha att gälda i slutlig skatt, återfå överskjutande belopp. Ur denna synpunkt framstår det för mig såsom klart otillfredsställande att skattskyldiga tillkommande stora belopp kvarstått oredovisade år efter år utan att mottagarnas adresser efterforskats. Jag vill därför helt instämma med vad länsstyrelsen och riksrevisionsverket i sina yttranden anfört därom att länsstyrelse bör aktivt verka för efterforskning av skattskyldiga i dylika fall. Givetvis bör sådana efterforskningar ske så snart som möjligt. Omfattningen av efterforskningarna får i varje särskilt fall avvägas med hänsyn till beloppets storlek och utsikterna att framgångsrikt kunna spåra den återbetalningsberättigade.

I fråga om de *lokala skattemyndigheternas verksamhet* har jag följt tillämpningen av bestämmelserna om *arbetsgivares ansvarighet för arbetstagares skatt* och bl. a. kontrollerat att tillfälle till yttrande bereds arbetsgivaren innan beslut meddelas om ansvarighet för honom. I detta sammanhang påträffade jag följande fall.

En skattskyldig restfördes för kvarstående skatt enligt 1962 års taxering med tillhopa 572 kronor. Det var upplyst att han under tiden augusti—november 1961 uppburit 2 595 kronor i arbetsinkomst utan att arbetsgivaren gjort avdrag för preliminär skatt. Utan annan utredning än denna uppgift fastställde den lokala skattemyndigheten att arbetsgivaren var jämte arbetstagaren ansvarig för det restförda skattebeloppet. Sedan arbetsgivaren anfört besvär över beslutet, utreddes det att arbetstagaren under den aktuella tidsperioden haft fast anställning hos annan person. Arbetsgivaren befriades därför från skatteansvaret.

I yttrande till mig förklarade den lokala skattemyndigheten att anledningen till att myndigheten underlåtit att bereda arbetsgivaren tillfälle att komma in med yttrande före ansvarighetsfrågans avgörande var att frågan bedömts så klar att kommunicering inte var nödvändig.

Jag uttalade i anledning härav följande.

Enligt 51 § uppbördskungörelsen skall lokal skattemyndighet, när i anledning av uppgift från skatteavdelning vid postkontor framkommer att arbetsgivare utan skälig anledning underlåtit att verkställa skatteavdrag, upprätta rapport, varav framgår belopp, som bort innehållas genom skatteavdrag. Sådan granskningsrapport skall tillställas arbetsgivaren med underrättelse om att skatt och restavgift kunna inbetalas före viss dag. Först sedan så skett äger lokal skattemyndighet, om skatten ej inbetalas, meddela fastställelsebeslut (52 § 2 mom.). I dessa fall har således skapats garantier för att arbetsgivaren skall få tillfälle att yttra sig i saken innan beslut fattas.

För fall förevarande slag finnas icke uttryckliga bestämmelser om kommunikationsskyldighet. Det ligger emellertid i sakens natur att arbetsgivaren alltid bör erhålla tillfälle att yttra sig innan ett för honom förplik-

tande beslut meddelas. Det saknas för övrigt anledning att tillämpa andra principer i förevarande fall än de, som kommit till uttryck i 51 § uppbördsförordningen.

I ett annat ärende hade jag anledning att erinra en lokal skattemyndighet om skyldigheten enligt 6 § uppbördskungörelsen att tillställa skattskyldig skriftlig *underrättelse om preliminär taxering som innebär avvikelse* från avgiven deklaration med angivande av vilka uppgifter i deklarationen som frångåtts och anledningen därtill. I anledning av myndighetens upplysning att skriftlig underrättelse underlåtits därför att telefonkontakt i stället tagits med den skattskyldige framhöll jag.

Jag vill emellertid tillägga, att jag finner den av häradsskrivaren tillämpade regeln att per telefon taga kontakt med den, vars preliminära självdeklaration synes föranleda avvikelse, vara mycket värdefull som komplement till underrättelseskyldigheten enligt 6 § uppbördsförordningen. Genom telefonkontakten skapas möjligheter till ökad förståelse för avvikelsen och större säkerhet för att den preliminära taxeringen blir riktig. Enligt min mening finns därför goda skäl att även fortsättningsvis tillämpa detta förfarande i den omfattning, som med hänsyn till avvikelsens beskaffenhet finnes ändamålsenlig.

5. Byggnadsväsendet

I ett flertal ärenden har jag haft anledning att påtala *långsamheten* i handläggningen av byggnadsärenden och i några fall även en mindre väl genomtänkt användning av *remissinstitutet*. Det vill synas som om 1931 års cirkulär om remissers verkställande och besvarande inte står levande för myndigheterna trots att det finns återgivet i Sveriges rikes lag (under 1 kap. 12 § utsökningslagen).

Enligt 1 § byggnadsstadgan skall byggnadsnämnd bl. a. lämna allmänheten *råd och upplysningar* i planläggnings-, fastighetsbildnings- och byggnadsfrågor. Härom hade jag anledning att erinra i ett ärende angående uppförande av ett skärmtak för bil på en väg som disponerades av sökanden ensam med servitutsrätt. Jag framhöll.

På grund av stadgandet i 1 § byggnadsstadgan har det givetvis ålegat nämnden att — muntligen eller skriftligen — besvara förfrågningar av fastighetsägaren angående planläggnings- och byggnadsfrågor rörande fastigheten. Handlingarna i ärendet ger otvivelaktigt intryck av att i viss utsträckning så icke skett. Omständigheterna i ärendet är emellertid — med hänsyn till gällande begränsning av JO:s tillsyn över kommunala myndigheter — icke sådana, att det finns anledning för mig att närmare utreda den påtalade underlåtenheten, som uppenbarligen icke är av beskaffenhet att kunna läggas nämndens ordförande till last såsom straffbar tjänsteförsummelse. Jag vill emellertid i anledning av vad som upplysts i detta ärende med skärpa understryka angelägenheten av att byggnadsnämnd samvetsgrant fullgör nämnden författningsenligt åliggande skyldighet att

lämna allmänheten råd och upplysningar. I den mån förfrågan avser förhållande, som icke omfattas av nyssnämnda skyldighet, bör den frågande få besked härom.

Att den rådgivande funktionen inte innefattar rätt att meddela några muntliga *förhandsbesked* om byggnadslov e. d. har jag å andra sidan också måst framhålla i flera sammanhang. I ett ärende påstods att byggnadsnämndens ordförande uppmanat byggherren att »för formens skull» lämna in en ansökan om byggnadslov samt anvisat en plats för stugan i fråga. Jag uttalade.

Byggnadslov skall jämlikt 58 § BSt meddelas skriftligen. Muntliga besked av byggnadsnämndens ordförande eller annnan person kan ej ersätta formellt korrekt byggnadslov. Den som innan sådant erhållits påbörjar byggnadsarbete riskerar jämlikt 69 § BSt åtal.

Av vad nu upptagits framgår, att sökanden — även om han uppfattade samtalet med ordföranden på sätt han härstädes uppgivit — icke var berättigad att förlita sig på de besked han ansåg sig ha erhållit. Om ordföranden muntligen lämnade honom löfte att bygga på angiven plats överskred han sin befogenhet.

I ett annat ärende gjordes gällande att byggnadsnämndens ordförande vid ett telefonsamtal medgivit att en stuga skulle få flyttas ett antal meter från den plats som angivits i meddelat byggnadslov. Härom anförde jag.

Någon avvikelse från meddelat byggnadslov var byggnadsnämndens ordförande icke berättigad att medgiva. Om sådant medgivande lämnades vid telefonsamtalet mellan honom och byggnadslovshavaren, saknar det alltså i och för sig betydelse för frågan om denne följt byggnadslovet. Om ordföranden såsom påståtts, lämnade ett medgivande som gick utöver ramen för det meddelade byggnadslovet, överskred han sin befogenhet.

Beträffande en *byggnadsnämndsordförandes befogenheter* är också ett ärende om bestämmande av sockelhöjd för en byggnad av intresse. Eftersom fixpunkter saknades inom en kommun, hade den ordningen utvecklat sig att byggnadsnämnden vid sin prövning av en ansökan om byggnadslov inte bedömde och fastställde byggnadens lämpliga höjdläge. Denna beslöts i stället på platsen av ordföranden. Något beslut hade nämnden dock inte meddelat om delegation av denna befogenhet till ordföranden. Härom uttalade jag följande.

Såsom länsarkitekten påpekat, måste ett angivande av byggnads höjdläge, då detta icke redovisats i byggnadslovshandlingarna, anses utgöra ett villkor för meddelat lov, som bör intagas i beslutet (jämför 58 § BSt). Om beslut beträffande höjdläget skall fattas av annan än byggnadsnämnden kräver detta uppenbarligen delegationsbeslut och underställning jämlikt 7 § BSt. De beslut byggnadsnämndens ordförande meddelat före länsstyrelsens godkännande av det numera fattade delegationsbeslutet torde därför icke kunna tillerkännas rättsverkan gentemot enskilda mot dessas bestridande.

Frågan om byggnadsnämndens *sakprövningskompetens* aktualiserades i ett ärende om byggnadslov för kioskbyggnad. Där framhöll jag bl. a.

Med hänsyn till vad som anförts må påpekas, att i frågan om byggnadslov må beviljas är konkurrenssynpunkten ovidkommande. Byggnadsnämnden och övriga myndigheter hade skyldighet att pröva byggnadens lämplighet med hänsyn till byggnads-, hälsovårds-, planerings- och trafiksäkerhetssynpunkter men däremot icke frågan om ytterligare en kioskrörelse kunde anses ekonomiskt motiverad.

För ett område trädde den 4 mars 1964 utomplansbestämmelser i kraft. Den 12 juni 1964 utfärdades för samma område byggnadsförbud jämlikt strandlagen. Förbudet upphörde att gälla den 12 december samma år men ersattes den 2 mars 1965 av byggnadsförbud jämlikt 15 § naturvårdslagen. En person, som enligt egen uppgift satt i gång ett sommarstugebygge inom området i februari 1964, uppmanades efter det utomplansbestämmelserna trätt i kraft att inge ansökan om byggnadslov. Han efterkom uppmaningen men byggnadsnämnden avslog ansökningen under hänvisning till en tilltänkt byggnadsplan och till att tomten låg för nära sjöstrand. Eftersom byggnadsarbetet det oaktat fortsatte, beslöt byggnadsnämnden den 24 juni 1964 att stoppa bygget. Härefter följde en vidlyftig handläggning, vars detaljer inte skall återges här. Handläggningen slutade med att länsstyrelsen den 27 oktober 1966 fann skäligt förklara att det jämlikt 15 § naturvårdslagen gällande byggnadsförbudet inte skulle utgöra hinder för byggnadsnämnden att meddela byggnadslov för färdigställande av den delvis uppförda sommarstugan.

Sedan jag konstaterat att det inte på det föreliggande materialet gick att avgöra om byggnadsarbetet påbörjats innan förordnandet om utomplansbestämmelser trädde i kraft, fortsatte jag.

När byggnadsnämnden den 5 juni 1964 behandlade den första byggnadslovsansökningen, hade strandlagsförbudet ännu ej trätt i kraft och något förbud mot nybyggnad i avbidan på upprättande av byggnadsplan ej meddelats. Nämnden ägde följaktligen icke avslå ansökningen på de anförda skälen. Det hade emellertid icke varit felaktigt om byggnadsnämnden hos länsstyrelsen hemställt om byggnadsförbud enligt 109 § byggnadslagen och i avbidan härpå bordlagt byggnadslovsansökningen. Sedan strandlagsförbudet trätt i kraft och ny ansökan om byggnadslov gjorts, blev dispensfrågan genom byggnadsnämndens beslut den 30 juli 1964 förd under prövning av behörig instans. Med hänsyn till nu angivna förhållanden anser jag nämndens beslut den 5 juni 1964 icke vara av beskaffenhet att kunna läggas nämndens ledamöter till last såsom straffbart tjänstefel.

Då byggnadsarbetet efter byggnadsnämndens avslagsbeslut fortsatte var nämndens beslut att förbjuda fortsättandet av arbetet med utgångspunkt från nämndens uppfattning i byggnadslovsfrågan fullt berättigat.

Vad därefter angår länsarkitektens och länsstyrelsens handläggning av ärendet framstår det såsom anmärkningsvärt, att en tid av icke mindre än två år och fyra månader förflöt från det byggnadsnämnden beslöt att sända handlingarna till länsarkitekten till dess länsstyrelsen meddelade dispens-

beslutet. Av denna tid belöpte nio månader på länsarkitektens första behandling, fyra och en halv månad på remissen till statens naturvårdsnämnd och nära nio månader på den nya remissen till länsarkitekten.

I ett flertal sammanhang har jag haft anledning att framhålla den synnerliga vikten av att ärenden handläggs utan onödig tidsutdräkt och att myndigheterna noga prövar behovet av att infordra remissyttranden. Härom har anvisningar lämnats i 1931 års cirkulär angående remissers verkställande och besvarande. Jag vill även hänvisa till vad jag i förevarande hänseende anfört i 1961 års ämbetsberättelse s. 372 och 375 samt 1966 års ämbetsberättelse s. 581. Länsstyrelsens handläggning av förevarande ärende och bevakning av att remisserna inom rimlig tid besvarades kan ur denna synpunkt icke gå fria från kritik. Då överlantmätaren den 20 juli 1965 föreslog nybyggnadsförbud jämlikt 109 § byggnadslagen kunde det visserligen icke anses opåkallat att höra länsarkitekten i denna fråga, men detta borde i så fall ha gjorts omedelbart och med framhållande av att ärendet med hänsyn till den föregående tidsutdräkten borde behandlas med förtur. Att invänta behandlingen hos statens naturvårdsnämnd måste betecknas som mindre välbetänkt. Ifrågasättas kan för övrigt, om remissen till naturvårdsnämnden verkligen kunde anses behövlig.

Såsom överlantmätaren i sitt yttrande framhöll förelåg behov av dispens endast med hänsyn till naturvårdslagen. Frågan om byggnadsförbud jämlikt 109 § byggnadslagen väcktes först av överlantmätaren. Utan att sådant förbud meddelats nödgades klaganden därefter vänta under femton månader på beslut i dispensfrågan. Det kan icke anses tillbörligt att förhala avgörandet av en dispensfråga enligt naturvårdslagen för att bereda myndigheterna tillfälle att överväga om förbud enligt byggnadslagen skall meddelas. Handläggningen av detta ärende ger emellertid intrycket att så skett.

Till följd av den otillräckliga bevakning, som länsstyrelsen enligt det sagda ägnat ärendet, har klaganden åsamkats avsevärd olägenhet genom den orimligt långa handläggningstiden. Förhållandet är desto mera otillfredsställande som klagandens skyldighet att överhuvud begära byggnadslov eller dispens såsom förut framhållits kan allvarligt dragas i tvivelsmål. Med hänsyn till omständigheterna finner jag mig dock kunna låta bero vid mina nu gjorda uttalanden.

Slutligen skall även återges några allmänna uttalanden jag gjorde i ett ärende angående tillvägagångssättet vid *upprättande av byggnadsplan.*

Jämlikt 107 § byggnadslagen skall byggnadsplan normalt upprättas genom kommunens försorg. Undantagsvis kan dock länsstyrelse även mot kommuns bestridande låta upprätta och fastställa byggnadsplan enligt bestämmelserna i 108 § samma lag. Att förslag till byggnadsplan upprättas av enskild markägare är icke ovanligt och förutsättes i 14 § byggnadsstadgan.

Enligt sistnämnda stadgande åligger det den som upprättar förslag till plan att därvid samråda med kommunens styrelse eller annat organ som kommunens fullmäktige bestämt.

Föreskriften om samråd med kommunens styrelse tillkom genom 1959 års nu gällande byggnadsstadga. Bestämmelsen är att se mot bakgrunden av att byggnadsnämnderna tidigare på många håll intog en isolerad ställning. Följden härav hade blivit att byggnadsnämnderna ofta tappat kon-

takten såväl med sina uppdragsgivare — kommunerna — som med de sidoordnade organen på det kommunala planet. Under förarbetena till 1959 års byggnadsstadga framhölls att planläggnings- och byggnadsverksamheten icke lät sig bestämt avgränsas från annan verksamhet som ankom på kommunerna. Framför allt gällde detta bebyggelseplaneringen, vilken man numera var benägen se såsom ett av de viktigaste leden i kommunens långsiktiga ekonomiska politik. Det är därför av största vikt att kommunens styrelse får tillfälle att utöva inflytande å planläggningsverksamheten. Detta bör givetvis ske på ett tidigt stadium så att icke den som upprättar planförslag riskerar att i efterhand få utfört arbete underkänt.

I förevarande fall har planupprättaren samrått allenast med byggnadsnämnden. Såvitt framgår av handlingarna har byggnadsnämnden icke tillagts kompetens jämlikt 108 § byggnadslagen att själv antaga byggnadsplan eller jämlikt 14 § byggnadsstadgan att lämna besked om kommunens ståndpunkt. Planförfattaren har följaktligen försummat att iakttaga föreskriften i sistnämnda stadgande. Under förarbetena till byggnadsstadgan förutsattes, att underlåtenhet från planförfattarens sida att efterkomma bestämmelsen i och för sig kunde utgöra skäl att vägra fastställelse. Jag vill tillägga att föreskriften tillkommit just för att säkerställa att erforderligt inflytande över planläggningsverksamheten beredes kommunens styrelse.

Det har vid tillkomsten av gällande bestämmelser vidare förutsatts att byggnadsnämnden skall städse hålla sig underrättad om den uppfattning om planläggningsverksamhetens inriktning som kommunens styrelse har. Detta ligger för övrigt i sakens natur. Byggnadsnämnden borde därför, innan besked lämnades fastighetsägarna, ha gjort sig underrättad om kommunalnämndens uppfattning i exploateringsfrågan. En byggnadsnämnd bör nämligen icke lämna besked om sin egen uppfattning i en dylik fråga utan att samtidigt lämna upplysning om vad kommunens styrelse anser i saken. I förevarande fall har fastighetsägarna, med hänsyn till byggnadsnämndens skyldighet att hålla sig underrättad om kommunstyrelsens intentioner med avseende å markens användning, otvivelaktigt haft anledning räkna med att nämnden icke skulle lämna ett besked som var oförenligt med kommunstyrelsens uppfattning. Fastighetsägarna har därför blivit i viss mån vilseledda av det av byggnadsnämnden lämnade beskedet. Å andra sidan har även nämnden haft anledning att räkna med att föreskriften i 14 § byggnadsstadgan skulle iakttagas. Med hänsyn härtill och till att byggnadsnämnden haft goda skäl för sin uppfattning att nämnden icke borde motsätta sig upprättande av byggnadsplan, finner jag vad i saken förelupit icke vara av beskaffenhet att kunna läggas nämndens ledamöter till last såsom tjänstefel. Jag vill dock framhålla angelägenheten av att besked i planläggningsfrågor icke lämnas utan att nämnden dessförinnan i erforderlig mån gjort sig underrättad om kommunstyrelsens uppfattning.

6. Diverse förvaltningsrättsliga spörsmål

Frågor om *jäv inom kommunalförvaltningen* har kommit under min bedömning i ett antal fall, av vilka ett redovisats fullständigt i det föregående (s. 329). Här skall i korthet redogöras för ett ärende av mera speciell

natur. I ett kommunalbesvärsmål hade gjorts gällande att det överklagade stadsfullmäktigebeslutet var olagligt bl. a. därför att det tillkommit under medverkan av en ledamot som intog sådan ställning inom stadens förvaltning att han lagligen inte var valbar till fullmäktige. Sedan besvären remitterats till staden för yttrande, deltog nämnde befattningshavare både i drätselkammarens och stadsfullmäktiges yttranden över besvären. Det ifrågasattes om ärendena inte personligen berörde honom och om han inte varit av jäv hindrad att delta i yttrandena. Jag anförde härom.

Frågor om jäv inom kommunalförvaltningen behandlas såvitt här är av intresse i 16 och 37 §§ kommunallagen. Enligt dessa bestämmelser föreligger jäv att deltaga i behandlingen av ärenden, som personligen rör vederbörande fullmäktig eller nämndledamot eller vissa honom närstående personer. På sätt framgår av nyssnämnda bestämmelser föreligger jäv inom kommunalförvaltningen i mycket mindre utsträckning än exempelvis inom domstolsväsendet, där jävsfrågorna regleras av detaljerade och långtgående bestämmelser i rättegångsbalken. Begränsningarna i de kommunala jäven får ses mot bakgrund av kommunalförvaltningens särskilda arbetssätt och förhållanden. Förtroendemännen företräder och har i stor utsträckning anknytning till skilda grupper och gruppintressen och det kan självfallet inte ifrågakomma att sådana relationer skall grundlägga jäv. Det bör även erinras om att kommunallagarna i nu aktuella sammanhang ej uppställer något s. k. tvåinstansjäv. Att någon i en nämnd deltagit i behandlingen av visst ärende medför sålunda inte hinder för en senare medverkan beträffande ärendet i annan nämnd eller i fullmäktige. Utan ett beaktande av kommunalförvaltningens särskilda förhållanden och av kommunallagens återhållsamhet i jävshänseende kan det naturligtvis te sig egendomligt att en situation, som i annat sammanhang skulle ha medfört jäv, inte föranleder jäv inom kommunalförvaltningen.

I nu förevarande sammanhang är den praxis, som upprätthålles när det gäller yttranden från kommunal myndighet med anledning av anförda besvär, av intresse. Även då en ledamot av ett kommunalt organ överklagat dess beslut, inhämtas vanligen yttrande från organet som sådant och icke från organets »icke klagande» ledamöter. Den klagande ledamoten anses då vara oförhindrad att medverka i organets yttrande. Endast då ledamoten i dylika fall åberopat besvärsgrunden att hans enskilda rätt kränkts torde jäv föreligga i yttrandesammanhang.

En annan fråga av intresse för belysning av det nu aktuella jävsspörsmålet är vilka regler som kan anses gälla för prövningen hos ett kommunalt organ av uppkomna frågor om bristande behörighet för ledamot att deltaga i visst ärendes behandling. Frågorna får antagas vara analoga och kräva en överensstämmande lösning såväl vad avser prövningen av valbarhetshinder som när fråga är om prövning av jäv. I sistnämnt hänseende finns för domstolsväsendet en bestämmelse i rättegångsbalken, som innehåller vår mest fullständiga och långtgående reglering av jävsfrågor. I 4 kap. 15 § tredje stycket rättegångsbalken sägs att »i prövning av jävsfråga må domaren ej deltaga, med mindre rätten utan honom ej är domför och annan domare ej kan utan tidsutdräkt taga säte i rätten». Även om ett deltagande i jävsprövningsfrågor som huvudregel är otillåtet, är sålunda icke ens inom dom-

stolsväsendet ett sådant deltagande alldeles uteslutet. Det bör ihågkommas att bestämmelsen om obehörighet infördes genom nya rättegångsbalken 1948 och innebar en nyhet i förhållande till tidigare ordning, enligt vilken domarna utan inskränkning kunde deltaga i sådana jävsprövningsfrågor. Inom förvaltningen är nu avsedda frågor delvis oklara med varierande lösningar. Det »äldre» systemet med ojävighet i jävsprövningsfrågor får antagas alltjämt gälla på åtskilliga områden. Kommunallagen av 1953 saknar reglering av hithörande frågor. Vad här redovisats synes ge anledning till antagande att något direkt hinder att deltaga i jävsprövningsfrågor ej kan anses följa av kommunallagen. I praktiskt hänseende kan vara att anföra att en motsatt regel skulle kunna ge visst utrymme för ett manövrerande med mer eller mindre välgrundade jävsinvändningar i syfte att omintetgöra beslutsfrihet vid visst tillfälle eller påverka sammansättningen vid avgörande av visst ärende. I många fall torde emellertid vederbörande förtroendeman utan olägenheter kunna avstå från ett deltagande och goda skäl kan då finnas för ett avstående. Avståendet får då formen av ett frivilligt tillbakaträdande, grundat närmast på ett hänsyntagande till ett »grannlagenhetsjäv». Vid kommunallagsreformen har förutsatts att avståenden kan ifrågakomma av grannlagenhetsskäl men grannlagenhetsjäven har i kommunallagen — till skillnad från vad som gäller för domstolarna — ej kommit till uttryck i lagen. Någon möjlighet att rättsligt uppehålla grannlagenhetsjäven erbjuder icke kommunallagen.

Mot vad i föregående stycke sägs kan måhända invändas att ett jäv i jävsprövningsfrågor skulle omedelbart följa av ordalagen i 16 § om jäv i ärenden, som »personligen rör» vederbörande förtroendeman. Uttrycket »personligen rör» torde emellertid, trots att det kan förefalla generellt och vittomfattande, inte berättiga till hävdande av något särdeles vittgående jävsområde. Klart torde sålunda vara att uttrycket väsentligen avser att medföra jäv med hänsyn till huvudsakligen intressen av annan art än de varom här är fråga. Till stöd härför må påpekas att det ansetts erforderligt att i rättegångsbalken uppställa ett särskilt jävsprövningsjäv och att ett dylikt jäv alltså ej ansetts följa av de omfattande jäv, som regleras i balkens huvudbestämmelse om jäv, bland vilka ingår jäv av motsvarande typer som kommunallagsjäven beträffande ärenden med personlig anknytning.

Med hänvisning till vad nu anförts kan det enligt min mening icke anses att P. varit av jäv förhindrad att deltaga i de yttranden som avses med klagomålen.

I ett ärende om anstånd med erläggande av kvarstående skatt uppkom några *handläggningsfrågor* av intresse utöver ärendet vilka förtjänar uppmärksamhet. En skattskyldig hade skriftligen hos vederbörande lokala skattemyndighet anhållit om sådant anstånd. Ansökningen föranledde ingen annan åtgärd från myndighetens sida än att sökanden per telefon lämnades ett besked vars innebörd hon inte uppfattade klart. På hennes ansökan antecknades: »Ej åtgärd. Inget skäl för anstånd enl. UF 48 §. Får göra upp med IW. Tfn 11/3 1965.» Ur min skrivelse till den lokala skattemyndigheten antecknas här.

Anstånd med erläggande av kvarstående skatt må enligt 48 § 1 mom. uppbördsförordningen beviljas skattskyldig, vars skattebetalningsförmåga

på grund av arbetslöshet eller sjukdom eller eljest oförvållat blivit nedsatt. Beslut om anstånd meddelas av den lokala skattemyndighet, som utfärdat debetsedel å den skatt som avses med anståndet.

B:s framställning var ställd till den lokala skattemyndighet, som utfärdat debetsedeln å den skatt som avsågs med framställningen, och alltså till den myndighet som författningsenligt hade att pröva ansökan om anstånd med erläggande av skatten. Framställningen innebar i sakligt hänseende otvetydigt en begäran om anstånd och avsåg skatt som, då framställningen gjordes, ännu icke förfallit till betalning. Med hänsyn till vad nu sagts kan jag för min del icke finna annat än att framställningen — oavsett de skäl som åberopades för densamma — måste uppfattas och behandlas såsom en ansökan om anstånd med skattens erläggande.

Det ålåg följaktligen enligt min mening den lokala skattemyndigheten att ingå i saklig prövning av framställningen. Myndighetens uttalande att framställningen uppfattades såsom »en anhållan om avbetalning av den kvarstående skatten» och icke såsom »en ansökan om anstånd» tyder närmast på att framställningen avvisades utan saklig prövning. Den å framställningen gjorda anteckningen kan emellertid uppfattas såsom uttryck för att vederbörande tjänsteman ingått i saklig prövning av ansökningen och avslagit densamma. Då resultatet av myndighetens prövning med hänsyn till det av myndigheten uppgivna skälet blivit för B. detsamma vare sig ansökningen avvisades såsom avseende ett ämne, som ankom på kronofogdemyndigheten, eller avslogs, saknar jag anledning att vidare uttala mig beträffande detta spörsmål.

I sin framställning åberopade B. icke uttryckligen något sådant skäl för det begärda anståndet som avses i 48 § 1 mom. uppbördsförordningen. Ansökningen kunde följaktligen lagligen icke bifallas i befintligt skick. Å andra sidan uteslöt avfattningen av framställningen icke att skäl av nyssnämnda slag likväl förelåg. En telefonkontakt med B. för att efterhöra huruvida något skäl som lagligen kunde medföra bifall till ansökningen var för handen, var därför en åtgärd som var påkallad av omständigheterna. Huruvida vederbörande tjänsteman vid det telefonsamtal med B., som ägde rum den 11 mars 1965, verkligen frågade efter skälen till ansökningen, eller blott nöjde sig med att underrätta henne om att hon vid framtida krav från kronofogdemyndighetens sida kunde begära att få erlägga skatten i avbetalningar, kan — av klagoskriften och myndighetens yttrande att döma — numera icke utrönas. Det kan därför icke riktas någon anmärkning mot tjänstemannen för underlåtenhet att vid telefonsamtalet efterhöra om hon hade något annat skäl för ansökningen än det däri åberopade. Av den å ansökningen verkställda anteckningen kan emellertid för visst slutas, att B. i varje fall vid telefonsamtalet icke åberopade något skäl som kunde medföra bifall till ansökningen. Då klaganden icke heller härstädes åberopat sådant skäl, kan någon erinran icke riktas mot att ansökningen lämnats utan bifall.

Såsom besvärssakkunniga framhållit (se SOU 1964: 27 s. 440) bör den, som gör en skriftlig hänvändelse till en myndighet, rimligen få ett skriftligt svar. Vederbörande tjänsteman har emellertid uppgivit att han icke skulle ha gjort anteckning om »ej åtgärd» på ansökningen, om han icke först förvissat sig om att B. förklarat sig nöjd med de muntliga upplysningar hon fått och uttryckligen sagt sig avstå från skriftligt besked i ärendet. B. å sin sida har emellertid bestämt förnekat att hon besvarat någon fråga om hon

ville ha skriftligt besked. Uppgift står sålunda mot uppgift. Det är icke möjligt att numera utreda vad som förekom vid telefonsamtalet. Vid bedömning av frågan om tjänstemannen förfarit felaktigt har man följaktligen att utgå från hans icke vederlagda uppgift om vad som förekom vid samtalet.

Jag vill emellertid framhålla att— även om B. vid telefonsamtalet förklarat sig avstå från skriftligt besked — sådant likväl enligt min mening bort lämnas henne. Till stöd härför vill jag anföra att beslutet hade ekonomiska konsekvenser för henne och var av beskaffenhet att kunna överklagas. Vidare och framför allt kunde man icke med säkerhet förvänta att B. skulle ha sådan kännedom om uppbördsförfarandet, att hon skulle vid ett telefonsamtal kunna förstå, varför hennes begäran — som för henne torde ha framstått såsom rimlig — icke skulle kunna bifallas, och inse konsekvenserna härav med avseende å restavgift. Skriftväxlingen i detta ärende — där uppgift står mot uppgift — synes mig också med all tydlighet visa, att skriftligt besked bort lämnas.

Den för rättssäkerheten så betydelsefulla frågan om *kommunicering* har behandlats på flera håll i ämbetsberättelsen (se s. 173, 192, 340, 367). Till ytterligare belysning skall här två medborgarskapsärenden relateras. I det ena hade en frånskild moder — själv svensk medborgare — hos Kungl. Maj:t ansökt om svenskt medborgarskap för sina i äktenskapet födda, under hennes vårdnad stående barn. Ansökningen bifölls utan att fadern, som var norsk medborgare men anställd och bosatt i Sverige, hördes. I akten hade en befattningshavare i justitiedepartementet antecknat att sökanden vid telefonsamtal uppgett att fadern kände till att det ansökts om svenskt medborgarskap för barnen och att han inte brydde sig om vilket medborgarskap dessa hade. I skrivelse till faderns ombud, som klagat över handläggningen, anförde jag bl. a.

På flertalet områden inom den offentliga förvaltningen saknas föreskrifter om skyldighet för vederbörande myndighet att bereda enskild person, som beröres av ett ärende, tillfälle att yttra sig före ärendets avgörande. Trots avsaknaden av bestämmelser därom får likväl sådan skyldighet — såsom ett led i ärendenas utredning — i viss utsträckning anses föreligga. Det är uppenbart att, i de fall sådan skyldighet kan sägas föreligga, densamma icke kan ersättas av att det från annan än den, om vars hörande är fråga, inhämtas att den senare icke har intresse av saken.

Vägande skäl kunna helt visst åberopas för att i ett fall, sådant som det av klaganden påtalade, tillfälle bereds den av föräldrarna, som icke har vårdnaden om barnet, att yttra sig över naturalisationsansökningen. Det kan ju icke bortses från att denne kan bidraga till ärendets utredning med material, som kan inverka på bedömandet. Hänsynen till den av föräldrarna, som icke har vårdnaden, särskilt om denne erhållit umgängesrätt med barnet och även utövar denna rätt, kan också sägas tala för att denne bör erhålla möjlighet att yttra sig över ansökningen, i synnerhet då ett bifall till ansökningen medför att barnet förlorar medborgarskap i den stat, där den av föräldrarna, som icke har vårdnaden, är medborgare.

I skrivelse till Kungl. Maj:t den 5 december 1961 gjorde jag en framställning rörande kommuniceringsfrågan (se JO:s ämbetsberättelse 1962 sid.

339 ff.). Jag förordade därvid införande av allmän föreskrift om skyldighet i vissa fall för förvaltningsmyndighet att före ärendes avgörande lämna enskild part tillfälle att yttra sig. I sitt betänkande »Lag om förvaltningsförfarandet» (SOU 1964: 27) ha besvärssakkunniga i 8 kap. 5 § upptagit en generell föreskrift beträffande kommunicering med part. Frågan om att i lag reglera detta spörsmål är sålunda redan föremål för Kungl. Maj:ts prövning. Att lösbryta nu upptagna kommuniceringsfråga till skyndsam reglering i särskild ordning synes mig icke påkallat, icke minst i betraktande av att utvecklingen går mot att underlätta för medborgare i ett nordiskt land att förvärva medborgarskap i annat nordiskt land, samtidigt som skillnaden mellan inhemska medborgares och medborgares i annan nordisk stat rättigheter alltmera elimineras.

Det andra ärendet gällde handläggningen hos en länsstyrelse av en ansökan om naturalisation. Genom namnförväxling hade ärendet tillförts felaktiga uppgifter av för sökanden ofördelaktigt slag. Genom att utredningsmaterialet inte kommunicerades med sökanden var det nära att ärendet fick en oriktig utgång. Jag uttalade.

Enligt 4 § kungörelsen den 24 november 1950 med vissa bestämmelser rörande tillämpningen av lagen den 22 juni 1950 om svenskt medborgarskap åligger det länsstyrelsen, sedan ärende i anledning av naturalisationsansökan blivit vederbörligen utrett eller sökande icke inom förelagd tid inkommit med infordrad utredning, att med eget yttrande insända handlingarna till justitiedepartementet.

I den ifrågavarande rapporten från Stockholmspolisen angavs att sökanden avtjänat straff under tiden den 20 juni 1958—den 20 april 1959 och den 7 december 1960—den 2 juli 1961. Sökanden hade icke i ansökningsformuläret fyllt i det utrymme som avser brott eller förseelser och där enligt anvisning även skall upptagas om sökanden är ostraffad. I ansökningen uppgav han bl. a. att han den 27 juni 1957—den 24 april 1959 varit verksam som svetsare hos Eriksberg, Göteborg, och att han den 12 december 1960—den 30 oktober 1962 arbetat som resemontör för ett annat Göteborgsföretag. I rapporten över det med honom hållna förhöret antecknades, att han var ostraffad. Nu redovisade uppgifter, vilka rörde förhållanden av avgörande betydelse för ärendets bedömning, voro motstridiga. Redan av länsstyrelsens skyldighet att sörja för att ärendet blev tillräckligt utrett för att kunna tjäna som tillförlitligt underlag för i första hand länsstyrelsens eget ställningstagande följer att utredningen bort kompletteras härvidlag. Detta hade enklast och lämpligast kunnat ske genom att sökanden hördes över de motstridiga uppgifterna. Härtill kommer att enligt min mening — ehuru föreskrifter om kommunicering med sökanden av införskaffat utredningsmaterial saknas i förevarande sammanhang — det ur rättssäkerhetssynpunkt varit påkallat att tillfälle beretts sökanden att yttra sig över nytillkomna och för honom negativa uppgifter som talade mot bifall till ansökningen. I detta hänseende vill jag hänvisa till min år 1961 gjorda framställning till Konungen om skyldighet i vissa fall för förvaltningsmyndigheter att före ärendets avgörande lämna enskild part tillfälle att yttra sig (se JO:s ämbetsberättelse år 1962 s. 339 o. f.). Jag vill vidare påpeka att besvärssakkunniga i sitt förslag till lag om förvaltningsförfarandet (SOU 1964: 27) i 8 kap. 5 § intagit en bestämmelse, enligt vilken i ett fall som det

nu förevarande länsstyrelsen skolat delgiva sökanden innehållet i Stockholmspolisens rapport och lämna honom tillfälle att yttra sig däröver.

Den granskning av handlingarna som företagits på ansvarigt håll hos länsstyrelsen har uppenbarligen varit ytterst summarisk. Sedan man uppmärksammat de nu ifrågavarande felaktiga uppgifterna — vilka i och för sig voro av den beskaffenheten att enbart de motiverade ett avstyrkande — har man låtit sig nöja. Någon överblick över materialet har man icke skaffat sig och därför har man undgått att uppmärksamma att motstridiga uppgifter av väsentlig betydelse förelegat. En så ytlig genomgång av det utredande organet är givetvis icke godtagbar. För den enskilde gäller det en synnerligen viktig fråga. Den enskilde sökanden har därför med rätta krav på att en noggrann prövning, icke minst före ett avstyrkande, företages av den myndighet som har att ombesörja utredningen.

Jag vill tillägga att jag i varje ämbetsberättelse brukar redogöra för några fall av försummad kommunicering och konsekvenserna härav. Det är nämligen min förhoppning att dessa upprepade redogörelser för beslut och ställningstaganden, vilka blivit felaktiga till följd av försummad kommunicering, skola — i avbidan på den lagstiftning, varom jag hemställde år 1961 — förmå myndigheterna att frivilligt ändra sin praxis och iakttaga den urgamla principen att ingen skall dömas ohörd. Klaganden har i detta sammanhang med fog erinrat om det latinska ordspråket audiatur et altera pars.

Exempel på den betydelsefulla frågan om *beslutsmotivering* erbjuder ett ärende från socialförsäkringsområdet. Ärendet gällde efter vilken årlig arbetsförtjänst och nedsättning av arbetsförmågan en livränta skulle beräknas i ett yrkesskadeförsäkringsfall. Försäkringsrådet framhöll att det vid bedömande av invaliditetsgrad i regel var förenat med stora svårigheter att fullständigt ange skälen. Rådet hänvisade även till den ökade arbetsbörda som skulle bli följden om rådet lämnade utförligare motivering än vad som skedde. Jag anförde.

Vad gäller frågan om försäkringsrådet bort motivera sitt utslag må först framhållas att handlingarna icke innehåller något som ger anledning ifrågasätta riktigheten av rådets bedömning i materiellt hänseende. Jag vill vidare erinra att någon uttrycklig föreskrift om skyldighet för rådet att ange skälen för sitt ställningstagande icke meddelats. För försäkringsdomstolens del anges i 13 § lagen om försäkringsdomstol att beslut, varigenom domstolen skiljer målet från sig, skall om det ej finnes obehövligt innehålla de skäl på vilka avgörandet grundas.

Såsom framgår av min år 1960 avgivna framställning till Konungen med förslag till partiell reform genom införande av en allmän regel om principiell skyldighet för förvaltningsmyndigheter att i sina beslut ange de skäl, å vilka besluten grundas (JO:s ämbetsberättelse 1961 s. 448 o. f.), kan mycket tungt vägande skäl åberopas för en dylik reform. I jämförelse härmed framstår de av försäkringsrådet påtalade olägenheterna i form av visst merarbete för myndigheten såsom varande av helt underordnad betydelse. Skyldigheten för myndigheterna att motivera sina beslut är enligt min mening av fundamental vikt för rättssäkerheten; därav följer större garanti för omsorgsfull och saklig prövning av ärendena, ökade möjligheter för medborgarna att utnyttja sin besvärsrätt eller annan utväg till rättelse, större garanti för fast

och enhetlig rättstillämpning samt ökat förtroende hos allmänheten för myndigheternas objektivitet och därigenom en stärkt känsla av att leva i trygghet under lagen.

I besvärssakkunnigas slutbetänkande (SOU 1964:27) har också i 11 kap. 5 § andra stycket förslag till lag om förvaltningsförfarandet intagits en bestämmelse att beslut skall innehålla de skäl, på vilka avgörandet grundas, i den mån det icke av särskild anledning finnes obehövligt eller olämpligt.

I nu förevarande fall grundades försäkringsrådets — och försäkringsdomstolens — ställningstagande på en bedömning av dels den årliga arbetsförtjänsten och dels invaliditetsgraden. Båda dessa bedömningar hade, utan att det behövt innebära någon större arbetsinsats, kunnat kortfattat sammanfattas i en motivering. Beträffande arbetsförtjänsten hade den arbetsgivare, hos vilken B. vid olycksfallet var anställd, lämnat uppgifter, vilka B. åberopat och, såsom tidigare nämnts, av bolaget lämnats obestridda. Bedömningen av invaliditetsgraden synes ha varit komplicerad och kontroversiell samt innefattade till sist en skälighetsuppskattning. De för avgörandena ansvariga ledamöterna måste dock för sig själva klargöra vilka huvudsakliga faktorer som pekade mot att en högre eller lägre grad av invaliditet skulle anses föreligga. I båda instanserna fanns yttranden av medicinskt sakkunniga, till vilka kunnat hänvisas. Om så skett hos försäkringsrådet hade det kunnat underlätta för B. att hos försäkringsdomstolen argumentera mot den gjorda bedömningen av invaliditeten.

I försäkringsdomstolen var en ledamot av skiljaktig mening beträffande beräkningen av den årliga arbetsförtjänsten. Denne grundade sin uppfattning på de av förut nämnda arbetsgivare lämnade uppgifterna, för vilka han lämnade en redogörelse i sitt votum, samt utvecklade sin mening under bl. a. instämmande i majoritetens uppfattning att hänsyn icke skulle tagas till förändringar i lönenivån, vilka inträffat efter olycksfallet. Majoritetens antydda uppfattning avspeglas icke på annat sätt än sålunda i den skiljaktiga meningen. Dissidenten fann med utgångspunkt från B:s inkomstförhållanden vid tiden för olycksfallet och med beaktande av hans primära yrkande i försäkringsrådet samt med hänsyn till utredningen i övrigt att den årliga arbetsförtjänsten vid utgivande av livränta skäligen borde bestämmas till 11 700 kronor. Det framgår icke varför majoriteten kommit till annan ståndpunkt beträffande den årliga arbetsförtjänsten. Majoriteten har som enda motivering hänvisat till 9 § första och tredje styckena samt 10 § första stycket lagen om yrkesskadeförsäkring.

Eftersom någon uttrycklig skyldighet att motivera avgöranden icke föreligger för försäkringsrådet, mot vilket klagomålen i förevarande avseende riktar sig, kan underlåtenheten att motivera utslaget icke föranleda vidare åtgärd från min sida.

Det hade helt visst varit önskvärt att försäkringsdomstolen närmare angivit grunderna för det sätt, varpå livräntan bestämts. Att så icke skedde är i viss mån förståeligt med hänsyn till att domstolen, mot vars dom talan ej kunde fullföljas, icke fann skäl att ändra det slut, vartill försäkringsrådet kommit.

Under utredningen av besvär hos försäkringsdomstolen över ett beslut av riksförsäkringsverket om sjukpenningplacering inhämtade en tjänsteman hos riksförsäkringsverket upplysningar om klaganden hos vederbörande försäkringskassa. Upplysningarna antecknades i en promemoria, vil-

ken fogades till verkets utlåtande över besvären till försäkringsdomstolen. Utlåtandet och promemorian kommunicerades med klaganden. Denne anförde i påminnelser att i promemorian lämnats *felaktiga och missvisande upplysningar* vilka dessutom syntes sakna betydelse i målet. Bl. a. hade upplysts att klaganden misskött en kiosk och därför fråntagits denna. Jag anförde beträffande myndigheternas handlingssätt.

De av försäkringskassan till riksförsäkringsverket lämnade och av verket till försäkringsdomstolen vidarebefordrade uppgifterna voro i påtalade hänseenden nedsättande för S. Av utredningen framgår att uppgifterna åtminstone delvis voro oriktiga.

När det gäller att bedöma om försäkringskassan och riksförsäkringsverket härigenom förfarit felaktigt är följande att beakta. Myndighet äger givetvis icke till annan myndighet vidarebefordra för enskild nedsättande uppgifter om den senare myndigheten icke kan anses ha behov av uppgifterna för handläggning och prövning av visst mål eller ärende. Av hänsyn till den enskilde få givetvis för denne nedsättande uppgifter — även om de äro relevanta — i regel icke vidarebefordras och spridas till flera utan att den uppgiftslämnande myndigheten vidtagit av omständigheterna betingade åtgärder för att förvissa sig om riktigheten av uppgifterna.

I förevarande fall har vederbörande försäkringskassetjänsteman uppringts från riksförsäkringsverket och tillfrågats, om han hade några ytterligare upplysningar att lämna om S. Han kan under sådana förhållanden icke lastas för att han till överordnad myndighet redogjorde för vad han hört utan att dessförinnan pröva om den överordnade myndigheten hade behov av uppgifterna och utan att först söka kontrollera riktigheten av uppgifterna, i all synnerhet som han gav tillkänna att uppgifterna härstammade från muntliga upplysningar från annan person. Han kunde ju räkna med att riksförsäkringsverkets tjänsteman, som måste ha förstått att han varken haft tillfälle att övertänka om uppgifterna voro relevanta eller att söka kontrollera riktigheten av desamma, icke skulle låta vidarebefordra uppgifterna utan att detta prövats. Jag finner därför att han icke kan lastas för det inträffade.

Riksförsäkringsverket har emellertid vidarebefordrat de påtalade av honom lämnade uppgifterna till försäkringsdomstolen utan att närmare pröva om uppgifterna voro av relevans och utan att söka förvissa sig om riktigheten av desamma, oaktat man inom verket borde ha förstått att uppgifterna med hänsyn till det sätt de lämnats icke kontrollerats. Det ligger i sakens natur att verket borde ha sökt förvissa sig härom, innan man överhuvudtaget övervägde att vidarebefordra desamma. Det är att märka att flera av uppgifterna voro lätta att kontrollera.

Jag kan icke heller finna att de särskilt påtalade uppgifterna hade någon relevans för den fråga som försäkringsdomstolen hade att pröva. Vid sådant förhållande framstår det ur principiell synpunkt såsom ett betänkligt fel att riksförsäkringsverket till försäkringsdomstolen vidarebefordrat för enskild nedsättande, okontrollerat skvaller.

En liknande frågeställning uppvisar ett ärende om polismyndighets handläggning av fråga om en persons lämplighet som droskförare. Också där inflöt okontrollerade, för den enskilde ofördelaktiga uppgifter i utredningsmaterialet. Jag framhöll.

Vid utredning om en persons lämplighet för verksamhet som kräver särskilt tillstånd är det ofrånkomligt, att såväl fördelaktiga som ofördelaktiga uppgifter om vederbörande redovisas. För att verkställd utredning skall kunna läggas till grund för beslut måste lämnade uppgifters vederhäftighet i erforderlig utsträckning kontrolleras. Härvid kan det även bli nödvändigt att undersöka uppgiftslämnares omdömesgillhet och trovärdighet. Det måste emellertid noggrant beaktas, att uppgifter som kunna lända till men för enskild person lämnas endast i den mån så är erforderligt med hänsyn till utredningens ändamål. Särskild försiktighet är påkallad beträffande personer, som icke är parter i ärendet.

Såsom bilagor till denna berättelse fogas *dels* en förteckning över ärenden, som hos Kungl. Maj:t anhängiggjorts genom skrivelser från justitieombudsmannen före den 1 januari 1966 och vari under år 1966 åtgärd vidtagits eller vilka vid samma års slut ännu var på Kungl. Maj:ts prövning beroende (Bilaga I) *dels ock* ett kortfattat sakregister för åren 1961—1967 (Bilaga II).

Stockholm i justitieombudsmansexpeditionen den 10 januari 1967.

ALFRED BEXELIUS

Bertil Wennergren

Förteckning

över ärenden, som hos Kungl. Maj:t anhängiggjorts genom skrivelser från justitieombudsmannen före den 1 januari 1966 och vari under år 1966 åtgärd vidtagits eller vilka vid samma års slut ännu var på Kungl. Maj:ts prövning beroende, jämte kortfattad uppgift om ärendenas behandling

1. *1939 den 30 december (nr 744),* angående skyldighet i vissa fall för konkursförvaltare att lämna överexekutor uppgift å borgenärer, som äga fordran med förmånsrätt enligt 17 kap. 4 § handelsbalken.

Skrivelsen har den 12 maj 1961 överlämnats till lagberedningen för att vara tillgänglig vid fullgörandet av dess uppdrag. (Justitiedepartementet.)

2. *1940 den 27 december (nr 740),* angående upprättande av ett centralt register över avhandlingar rörande lösöreköp.

Lag om företagsinteckning har utfärdats den 29 juli 1966 (nr 454). I samband därmed har ärendet avskrivits. (Justitiedepartementet.)

3. *1942 den 30 december (nr 466/1941),* angående åtgärder för åstadkommande av enhetlig rättstillämpning i fråga om avsöndrad lägenhets ansvar för i stamfastigheten meddelade inteckningar.

Anmäld och slutbehandlad den 11 februari 1966 i samband med remiss till lagrådet av förslag till ny jordabalk. (Justitiedepartementet.)

4. *1949 den 22 augusti (nr 127),* angående bestämmelser rörande efterlysning i allmänna publikationer av för brott häktad, som rymt från fångvårdsanstalt eller eljest avvikit.

Enligt beslut den 29 januari 1965 har skrivelsen överlämnats till rikspolisstyrelsen för att beaktas vid den utredning om efterspaning m. m. som styrelsen genom beslut den 15 januari 1965 fått i uppdrag att verkställa. Utredningsarbetet pågår. (Justitiedepartementet.)

5. *1949 den 11 november (nr 553/1948),* angående arkivfotografering av fastighetsböcker.

Den i skrivelsen behandlade frågan kommer att tas upp av inskrivningskommittén, som enligt bemyndigande den 17 december 1965 tillkallats för att utreda frågan om automatisk databehandling på inskrivningsväsendets område. (Justitiedepartementet.)

6. *1950 den 30 oktober (nr 173/1949),* angående ändrade bestämmelser för utfärdande av kungörelse i vissa fall rörande ansökan om lagfart å fång till fast egendom.

Anmäld och slutbehandlad den 11 februari 1966 i samband med remiss till lagrådet av förslag till ny jordabalk. (Justitiedepartementet.)

7. *1954 den 2 december (nr 106),* angående ändring av vissa bestämmelser om rättegångskostnad i mål, vari part åtnjutit fri rättegång.

Utredningen om rättegångshjälp har den 19 februari 1965 avlämnat förslag till

lag om rättegångshjälp m. m. (SOU 1965: 13). Sedan yttranden inhämtats över förslaget, är detta beroende på Kungl. Maj:ts prövning. (Justitiedepartementet.)

8. *1958 den 15 februari (nr 510/1957)*, angående behovet av förtydligande bestämmelser rörande begreppet tättbebyggt område i vägtrafikförordningen.

Handlingarna i ärendet har enligt Kungl. Maj:ts beslut den 5 maj 1961 överlämnats till Nordisk vägtrafikkommitté för att tagas under övervägande vid fullgörandet av kommitténs uppdrag. Kommittén har den 24 november 1966 överlämnat betänkande, som nu är föremål för remissbehandling. (Kommunikationsdepartementet.)

9. *1958 den 19 april (nr 647/1956)*, angående ändrade bestämmelser rörande tillkännagivande av beslut om tjänstetillsättning.

Anmäld den 3 december 1965, varvid författning (statstjänstemannastadga) utfärdades. Skrivelsen är därmed slutbehandlad. (Civildepartementet.)

10. *1958 den 22 november (nr 331/1956)*, angående förtydligande av stadgandet i 22 § andra stycket lagsökningslagen om rätt för borgenär till ersättning för kostnad i mål om betalningsföreläggande.

Den i skrivelsen berörda frågan har behandlats i lagberedningens den 22 april 1963 avgivna betänkande, benämnt »Utsökningsrätt II» (SOU 1963: 28). Betänkandet är i förevarande delar beroende på Kungl. Maj:ts prövning. (Justitiedepartementet.)

11. *1959 den 18 juni (nr 884/1957)*, angående straffriförklarades sjukförsäkringsförmåner i vissa fall.

Ärendet den 30 december 1961 överlämnat till 1961 års sjukförsäkringsutredning för beaktande vid fullgörande av det utredningen lämnade uppdraget. (Socialdepartementet.)

12. *1960 den 8 juli (nr 375)*, angående ändring av väglagen i syfte att möjliggöra ett förenklat förfarande vid utfärdande i vissa fall av förbud mot enskilda vägars anslutning till allmänna vägar.

I direktiven för 1960 års vägsakkunniga (se Post- och Inrikes Tidningar den 6 oktober 1960) har förutsatts, att nämnda utredning skall i samband med allmän översyn av väglagstiftningen beakta de spörsmål, som behandlas i justitieombudsmannens skrivelse. Utredningsarbetet pågår. (Kommunikationsdepartementet.)

13. *1960 den 14 december (nr 961/1959)*, angående ändring av 80 § 2 mom. första stycket vägtrafikkungörelsen i syfte att utsträcka skyldigheten för domstol att till körkortsmyndigheten översända avskrift av domar rörande vissa av körkortsinnehavare begångna förseelser till att avse jämväl förseelser av den, som fått sitt körkort återkallat.

Ärendet är beroende på Kungl. Maj:ts prövning. (Kommunikationsdepartementet.)

14. *1960 den 23 december (nr 1201)*, angående förslag till partiell reform inom ramen för gällande förvaltningsförfarande i syfte att vinna ökat administrativt rättsskydd genom införande av en allmän regel om principiell skyldighet för förvaltningsmyndigheter att i sina beslut angiva de skäl, å vilka besluten grundas.

Sedan skrivelsen varit föremål för remissbehandling, är ärendet beroende på Kungl. Maj:ts prövning. (Justitiedepartementet.)

15. *1961 den 27 mars (nr 748/1959)*, angående utfärdande av anvisningar till ledning för beräkningen av vissa kommissionärsavgifter vid länsstyrelserna m. m.

Se ämbetsberättelsen 1966, s. 643. De i slutet av 1965 från länsstyrelserna inkomna uppgifterna har bearbetats inom inrikesdepartementet. Ärendet har ännu inte kunnat slutligt behandlas. Uppgifterna visar dock att länsstyrelserna vidtagit åtgärder som fått till följd att grunderna för debitering av kommissionärsavgifter är mera enhetliga än tidigare. Inom den närmaste tiden kommer att tas ställning till frågan om särskilda anvisningar behöver utfärdas. (Inrikesdepartementet.)

16. *1961 den 2 juni (nr 403/1960)*, angående behovet av en översyn av bestämmelserna om kostnader för vissa förrättningar enligt stadgan angående hotell- och pensionatrörelse samt förordningarna om eldfarliga oljor och explosiva varor.

Anmäld i prop. 1966: 124 med förslag till hotellförordning, såvitt avser hotell- och pensionatrörelse. (Inrikesdepartementet.) I övrigt är ärendet beroende på Kungl. Maj:ts prövning. (Handelsdepartementet.)

17. *1961 den 12 juli (nr 595/1959)*, angående åtgärder i syfte att åstadkomma en ur rättssäkerhetssynpunkt mera tillfredsställande ordning vid handläggning av ärenden rörande återkallelse av körkort.

Frågan utreds numera av trafikmålskommittén. (Kommunikationsdepartementet.)

18. *1961 den 5 december (nr 1010)*, angående lagstiftningsåtgärd för vinnande av ökat administrativt rättsskydd genom införande av allmän föreskrift om skyldighet i vissa fall för förvaltningsmyndigheter att före ärendets avgörande lämna enskild part tillfälle att yttra sig.

Ärendet är beroende på Kungl. Maj:ts prövning. (Justitiedepartementet.)

19. *1962 den 19 december (nr 245)*, angående utredning av fråga om större enheter för handläggning av inskrivningsärenden och, i avbidan härå, om skyndsamma åtgärder för avhjälpande av de sedan lång tid tillbaka förefintliga missförhållandena.

De i skrivelsen behandlade frågorna kommer att tas upp av inskrivningskommittén, som enligt bemyndigande den 17 december 1965 tillkallats för att utreda frågan om automatisk databehandling på inskrivningsväsendets område. (Justitiedepartementet.)

20. *1963 den 14 augusti (nr 252/1962)*, angående utfärdande av anvisningar till ledning för polispersonal rörande omhändertagande, förvaring och vård av berusade eller eljest omtöcknade personer i syfte att dessa skola få den vård deras tillstånd kräver.

I enlighet med Kungl. Maj:ts uppdrag har rikspolisstyrelsen den 15 september 1966 utfärdat anvisningar till ledning för polisens åtgärder vid omhändertagande, förvaring och vård av berusade eller eljest omtöcknade personer. (Justitiedepartementet.)

21. *1963 den 21 november (nr 998/1961, 1032/1961 och 108/1962)*, angående behovet av att i samband med polisväsendets förstatligande inom polisväsendets ram i brottsförebyggande syfte inrätta särskilda rådgivningsbyråer utan personellt samröre med enskilda organ.

Se ämbetsberättelsen 1965 s. 592. Polisberedningen har sedermera överlämnat ärendet till rikspolisstyrelsen. I sin anslagsframställning för budgetåret 1967/68 har styrelsen tagit upp frågan om statens övertagande av de tre s. k. polistekniska rådgivningsbyråer, som finns i Stockholm, Göteborg och Malmö samt om anskaffning av viss materiel m. m. Ärendet är beroende på Kungl. Maj:ts prövning. (Justitiedepartementet.)

22. *1964 den 6 maj (nr 727/1960)*, angående vissa statstjänstemäns rätt till fribiljetter från transportföretag.

Ärendet är beroende på Kungl. Maj:ts prövning. (Kommunikationsdepartementet.)

23. *1964 den 14 maj (nr 812/1962)*, angående åtgärder för att tillvarataga okända sakägares rätt till ersättning på grund av att dem tillkommande rätt till myrslogar frånhänts dem i samband med laga skifte inom Ore socken, m. m.

I skrivelsen berörd fråga om avveckling av vissa äldre godmanskap för okända eller bortovarande arvingar ingår i förmynderskapsutredningens uppdrag enligt direktiven för utredningen den 30 december 1964. I övrigt är ärendet beroende på Kungl. Maj:ts prövning. (Justitiedepartementet.)

24. *1964 den 12 december (nr 13/1963)*, angående åtgärder till stärkande av kontrollen över boutredningsmäns förmögenhetsförvaltning.

Skrivelsen har överlämnats till förmynderskapsutredningen för att tas i övervägande vid utredningsarbetet. (Jfr 1966 års riksd. ber. Ju: 60 s. 67.) (Justitiedepartementet.)

25. *1964 den 18 december (nr 425/1962)*, angående ändring av 6 § passkungörelsen avseende passmyndighets prövningsrätt i vissa fall, då misstanke om brott föreligger mot passökande.

Sedan skrivelsen varit föremål för remissbehandling, är ärendet beroende på Kungl. Maj:ts prövning. (Justitiedepartementet.)

26. *1965 den 2 januari (nr 733 och 881/1963)*, angående utredning om åtgärder för att — med bibehållande av det nuvarande fångvårdssystemets grundläggande humanitära principer — i största möjliga utsträckning undanröja förefintliga orsaker till rymningar från särskilt säkerhetsanstalterna.

Ärendet är beroende på Kungl. Maj:ts prövning. (Justitiedepartementet.)

27. *1965 den 3 februari (nr 199/1962)*, angående utredning dels av fråga om införande i kommunallagstiftningen av rättsmedel för att framtvinga återgång av verkställighet av beslut som upphävts, dels av fråga om omfattningen av den kommunala kompetensen.

Anmäld den 5 mars 1965 i samband med uppdrag åt kommunalrättskommittén. Skrivelsen är därmed slutbehandlad. (Inrikesdepartementet.)

28. *1965 den 9 april (nr 437)*, angående behovet av en närmare reglering av frågan i vilka fall domstol bör äga förordna om överlämnande till vård enligt sinnessjuklagen, ehuru sinnesundersökning ej ägt rum i målet.

Anmäld och slutbehandlad den 4 mars 1966 i samband med avlåtande av proposition till riksdagen med förslag till lag om rättspsykiatrisk undersökning i brottmål. (Justitiedepartementet.)

29. *1965 den 12 juli (nr 635/1963)*, angående ersättning av allmänna medel till fastighetsägare, som på grund av felaktiga föreskrifter av civilförsvarsstyrelsen om skyddsrum åsamkats kostnader.

Ärendet anmält i prop. 1966: 1, bil. 13, s. 121. Kungl. Maj:t har därefter i brev till civilförsvarsstyrelsen den 16 juni 1966 föreskrivit att gottgörelse skall lämnas fastighetsägare med belopp som prövas skäligt för kostnader som åsamkats honom för skyddsrumsåtgärd, vartill han inte varit lagligen förpliktad. Skrivelsen är därmed slutbehandlad. (Inrikesdepartementet.)

30. *1965 den 13 juli (nr 1207/1963)*, angående ersättning till en för fylleri omhändertagen person för skada, orsakad av polisgrepp.

Sedan skrivelsen varit föremål för remissbehandling, är ärendet beroende på Kungl. Maj:ts prövning. (Justitiedepartementet.)

31. *1965 den 6 oktober (nr 616/1964)*, angående ersättning av allmänna medel åt finsk medborgare, som ansetts ha blivit utan tillräckliga skäl intagen och kvarhållen å sinnessjukhus.

I ärendet har statskontoret avgivit yttrande den 16 september 1966. Ärendet är beroende på Kungl. Maj:ts prövning. (Socialdepartementet.)

32. *1965 den 28 oktober (nr 1279/1964)*, angående lagändring i syfte att möjliggöra att anstånd med verkställighet av frihetsstraff kan beviljas på grund av arbetsgivarintresse, som är angeläget ur samhällssynpunkt.

Ärendet är beroende på Kungl. Maj:ts prövning. (Justitiedepartementet.)

Bilaga II

Kortfattat sakregister för åren 1961—1967

Systematiska register till ämbetsberättelserna finns intagna i 1913 års berättelse, avseende åren 1810—1910, i 1963 års berättelse, avseende åren 1911—1960, och i 1966 års berättelse, avseende åren 1961—1966.

Alfabetiskt sakregister till ämbetsberättelserna 1911—1960 utgavs i separat tryck i samband med 1965 års berättelse.

Förevarande register, som avser ämbetsberättelserna 1961—1967, är en fortsättning av 1966 års sakregister men i förkortad framställning.

Adoption: 64: 210
Advokat: 67: 57
Alkoholmissbrukare: Se *Nykterhetsvård; Sinnessjukvård*
Allmän handling: 61: 332; 64: 444, 453; 65: 554; 66: 357, 363, 364, 367, 370, 371, 373, 448; 67: 162, 173, 302
Se *Debiteringslängd; Partsoffentlighet; Sekretess*
Allmän plats: 66: 612
Allmän sammankomst: 66: 491
Anhållande: 63: 97, 103
Se *Ersättning; Fylleri; Omhändertagande*
Anonymitetsskydd: Se *Nykterhetsvård; Tryckfrihet*
Anstånd: Se *Arvsskatt; Avbetalningsköp; Indrivning; Införsel; Straffverkställighet; Uppbörd; Utmätning; Vräkning*
Arbetshem: 62: 432; 63: 446; 64: 251, 279
Arbetstillstånd: Se *Utlänning*
Arkivhandling: *Se Allmän handling; Inbindning*
Arrende: 67: 373
Arvode: Se *Ersättning; Kommunicering*
Arvsskatt: 62: 147; 66: 636
Avbetalningsköp: 61: 64; 62: 152; 63: 128, 130; 64: 223
Avhysning: Se *Vräkning*
Avstängning av elev: Se *Relegation*
Avstängning från inköp av alkoholhaltiga drycker: 67: 531
Avstängning från tjänstgöring: 65: 416

Barn: Se *Handräckning*
Barnavård: 62: 423, 425, 429; 63: 322, 406; 64: 302, 366, 540; 65: 467; 66: 596, 598; 67: 253, 523
Se *Delgivning; Dröjsmål; Ersättning; Kommunicering; Samtycke; Tillsyn*
Barnbidrag: 67: 280, 422
Se *Sekretess*

Beredskapsplanläggning: 66: 294
Beslag: Se *Förverkande; Husrannsakan; Häktad; Kvarstad; Åtal*
Besvär: Se *Fullföljd av talan*
Besvärshänvisning: Se *Fullföljdshänvisning*
Betalningsföreläggande: 66: 124; 67: 141
Se *Rättegångskostnad*
Betyg: 65: 407; 67: 357, 359
Bevisning: 66: 47
Se *Motivering av beslut*
Bingo: 67: 346
Bisyssla: 67: 164
Se *Jäv*
Blodundersökning: 61: 167; 65: 73
Se *Rättegångskostnad; Vite*
Bodelning: 62: 135
Bosättning: 67: 422
Bouppteckning: 64: 210; 66: 247
Se *Protokoll*
Boutredningsman: 65: 220
Butikstängningslagen: Se *Fullföljd av talan*
Byggnadsförbud: 67: 463
Se *Obehörigt villkor*
Byggnadslov: 66: 462; 67: 325, 327, 548
Se *Civilförsvar*
Byggnadsplan: 64: 545; 67: 551
Se *Obehörigt villkor; Strandlagsförbud*
Böter: 62: 146
Bötesförvandling: 64: 219; 65: 70
Se *Vite*
Bötesindrivning: 64: 227
Se *Införsel*

Censur: 64: 352; 65: 333
Civilförsvar: 61: 380; 65: 401; 66: 438, 506, 574, 578, 580
Se *Obehörigt villkor*
Condictio indebiti: 67: 334

Debiteringslängd: 64: 153
Deklarationsbrott: 61: 215; 64: 567; 67: 544
Delgivning: 61: 178; 62: 152; 63: 361; 64: 359; 65: 382; 67: 136
Se *Civilförsvar; Dispositivt tvistemål; Förundersökning; Tillsyn; Åtal*
Deposition: Se *Expropriation; Fullföljd av talan; God man*
Demonstrationståg: Se *Allmän sammankomst*

Diarieföring: 65: 294, 337, 431; 67: 334
Se *Allmän handling; Hyresreglering; Taxering*
Disciplinär bestraffning: 63: 31; 67: 50, 55, 159
Se *Avstängning från tjänstgöring; Kyrkoråd*
Dispositivt tvistemål: 67: 132
Disputation: 65: 327
Djurskydd: 66: 373
Docentur: Se *Tjänstetillsättning*
Dokumentation: 67: 192, 537
Dom: 62: 143, 145; 64: 187, 207; 65: 43; 66: 228; 67: 68, 71, 133
Se *Dröjsmål*
Domförhet: 64: 179; 67: 68, 148
Domstolsakt: 66: 258
Domstolsärende: 62: 147
Droskreglemente: 63: 377
Se *Kommunicering*
Dröjsmål: 61: 79, 160, 211, 372; 62: 148, 262, 317, 429, 435, 437, 455; 63: 45, 103, 118, 195, 364; 64: 82, 87, 176, 193, 221; 65: 15, 27, 256, 294, 405, 431, 467; 66: 199, 201, 218, 233, 240, 285, 565, 592; 67: 15, 100, 126, 127, 274
Se *Diarieföring; JO; Körkort; Remiss; Sinnesundersökning; Straffregister; Straffverkställighet; Taxering; Tillsyn; Villkorlig frigivning*
Dödande av förkommen handling: 62: 147

Ekonomisk förening: 65: 180
Eldfarliga oljor: Se *Ersättning*
Entledigande: 66: 494
Se *Ersättning; Kommunicering*
Ersättning: 62: 378, 385; 65: 219, 246, 251; 66: 190, 506, 519; 67: 116, 137, 138, 146, 147, 479, 508
Se *Barnbidrag; Taxering*
Exekutiv auktion: 61: 195
Se *Ersättning*
Expedition; Expeditionslösen: 62: 138, 439; 64: 206, 211
Explosiva varor: Se *Ersättning*
Expropriation: 66: 460

Fickpengar: 67: 238, 253
Filmcensur: Se *Censur*
Flyttningsförbud: 67: 274
Folkpension: 67: 238
Forum: 66: 195; 67: 128
Fotografering: Se *Offentlighet vid rättegång; Polisregister*
Framställningar av JO

1) Om ersättning till enskild av allmänna medel: Se *Ersättning*
2) Om författningsändring: Se *resp. huvudord*
Fribiljettsförmån: Se *Otillbörlig belöning*
Frihetsstraff: Se *Straffverkställighet*
Fri rättegång: 62:129; 64: 188, 211, 212
Se *Ersättning; Rättegångskostnad*
Fullföljd av talan: 61: 329, 386; 64: 185
Se *Saklegitimation*
Fullföljdshänvisning: 62: 146; 66: 606; 67: 173, 538
Fylleri: 62: 78; 63: 436; 64: 170
Se *Åtal*
Författningsutredningen: 65: 212
Förhandlingsrätt: 65: 565
Förhandsuttalande: Se *Byggnadslov; Taxering*
Förmyndare; Förmynderskap: 66: 243; 67: 130
Se *Domförhet; Kommunicering; Vårdnad om barn*
Försvarare: 63: 45, 76; 64: 50; 65: 187; 67: 57
Se *Dröjsmål; Huvudförhandling; Rättegångskostnad; Straffverkställighet*
Förvaltningsförfarandet: 66: 529
Förundersökning: 62: 93, 149; 64: 15, 106, 115, 120, 128, 212, 215, 217; 65: 81, 164; 67: 126
Se *Dröjsmål; Försvarare; Förvaring; Rättegång; Tystnadsplikt; Underrättelse; Åtal*
Förvaring: 64: 87, 230
Se *Bötesindrivning; Huvudförhandling; Straffverkställighet*
Förverkande: 64: 191, 192
Förvisning: Se *Relegation; Utlänning*

God man: 65: 229
Gravsättning: 65: 396; 66: 416
Gripande: Se *Anhållande; Omhändertagande*

Hamnordning: 66: 348
Handfängsel: 61: 401
Handräckning: 61: 187; 62: 328; 64: 230, 417, 552; 67: 274
Se *Arbetshem; Nykterhetsvård; Verkställighet av dom m. m.*
Hemskillnad: 62: 128, 145
Se *Vite; Vårdnad om barn*
Hot: Se *Permissionsförbud; Ämbetsansvar*
Hotellrörelse: 62: 184; 64: 559
Se *Ersättning*
Husrannsakan: 63: 103; 65: 159

Huvudförhandling: 62: 139, 151; 63: 45; 64: 56, 164, 196, 206; 65: 54; 66: 235, 260; 67: 68
Se *Försvarare; Processledning*
Hyresreglering: 61: 340; 63: 239; 66: 609
Häktad; Häktning: 64: 38; 66: 58; 67: 131
Se *Dispositivt tvistemål; Förvaring; Huvudförhandling; Söndagsregeln*
Hämtning: 62: 143; 64: 120; 67: 153
Se *Handräckning*

Importtillstånd: 61: 300
Se *Kommunicering*
Inbindning: 67: 139
Indrivning: 65: 545
Informationsfrihet: 64: 427; 67: 305, 520
Införsel: 63: 14, 126
Se *Delgivning; Ersättning*
Inhibition: Se *Byggnadslov; Utmätning; Verkställighet av dom*
Inskrivningsärende: 63: 139
Se *Dröjsmål*
Inspektionsanmärkningar: 62: 124, 397; 64: 179, 531; 66: 58, 199, 553; 67: 126, 519
Inställelse till förhandling eller förhör: Se *Ersättning; Huvudförhandling; Hyresreglering*
Inteckning: Se *Dödande av förkommen handling*

JO: 61: 37, 444, 514; 62: 262, 466; 65: 201, 208; 66: 43, 195, 287, 553; 67: 32, 117, 207
Jordfästning: 63: 224
Jordförvärvslagen: 61: 414, 417; 62: 305; 63: 386; 64: 412; 65: 549; 66: 601, 604; 67: 338
Se *Kommunicering; Motivering av beslut; Utmätning; Vite*
Jäv: 61: 15, 58, 109, 228, 349, 352, 388; 63: 254, 337; 64: 403, 479; 65: 316, 327; 66: 406, 462; 67: 71, 329, 551
Se *Otillbörlig belöning*

Kallelse: Se *Dispositivt tvistemål; Huvudförhandling; Hyresreglering*
Kollekt: Se *Prästämbete*
Kommissionär: 62: 161, 368; 63: 354
Kommunallagen: 61: 431; 66: 307, 498
Kommunicering: 61: 154, 300, 317, 323, 343; 62: 151, 228, 339; 63: 116, 341, 361; 64: 251, 279, 544; 65: 306, 382, 453, 473; 66: 477, 606; 67: 71, 173, 340, 555
Se *Delgivning; Lagfart; Sinnesundersökning; Taxering; Uppbörd*
Komplettering: Se *Service*
Kriminalregister: 66: 286
Se *Dröjsmål*

Kriminalvård: 67: 107
Kränkande eller eljest olämpligt yttrande: 61: 37, 96, 332; 62: 14; 64: 184; 65: 277, 416; 66: 15; 67: 559
Se *JO; Ämbetsansvar*
Kungörelse: Se *Civilförsvar; Dröjsmål*
Kumulation: Se *Sammanläggning av mål*
Kvarstad: 62: 46
Kvittning: 62: 460; 67: 238, 334
Se *Uppbörd*
Kyrka: 67: 228
Kyrkoråd: 64: 403
Körkort: 61: 225, 377; 62: 317, 331, 435, 437; 63: 371; 64: 359, 533, 537; 65: 514, 531; 66: 424; 67: 134
Se *Delgivning; Dröjsmål; Ersättning; Sekretess*

Laga skifte: Se *God man*
Lagfart: 65: 170; 66: 253
Lagsökning: 62: 136
Se *Ränta; Utmätning; Återvinning*
Lagtolkning: Se *Taxering*
Lantbruksnämnd: Se *Jordförvärvslagen*
Lis pendens: Se *Sammanläggning av mål; Utmätning; Vräkning*
Lokal ordningsstadga: 61: 345; 62: 438; 65: 489; 66: 412, 557, 560; 67: 397
Se *Torghandel*
Lokal trafikföreskrift: 66: 469
Lotteri: 64: 555, 556; 65: 547; 66: 440, 611; 67: 346, 350
Lyckta dörar: Se *Offentlighet vid rättegång*
Läkarintyg: Se *Sekretess*
Läkarundersökning av tjänsteman: 62: 224, 228
Länsstyrelseinstruktionen: 64: 531; 66: 553
Läroboksnämnden: 66: 451
Lösen: Se *Expeditionslösen*

Medborgarskap: Se *Kommunicering*
Meddelandefrihet: Se *Informationsfrihet*
Medling: 64: 574
Motivering av beslut m. m.: 61: 448; 62: 145; 63: 64, 341; 65: 302; 67: 557
Se *Taxering*
Myrslogar: Se *God man*
Målsägande: Se *Huvudförhandling*

Nedsättning: Se *Deposition*
Nullitet: 67: 173

Nykterhetsvård: 61: 405, 412, 442; 62: 270, 397, 403, 408, 412, 413, 416, 418, 419, 421; 64: 546; 65: 416, 525; 66: 584, 586, 589, 591; 67: 531
Se *Delgivning; Dokumentation; Ersättning; Tystnadsplikt*
Nådeansökan: Se *Straffverkställighet; Villkorlig frigivning*
Nämndeman: Se *Huvudförhandling*
Nöjdförklaring: 63:45
Nöjesskatt: 62: 456

Obehörigt villkor: 62: 438, 443; 66: 571, 576, 583
Se *Jordförvärvslagen; Utlänning; Utmätning*
Offentlig försvarare: Se *Försvarare*
Offentlig handling: Se *Allmän handling; Sekretess*
Offentlig tillställning: 65: 506
Offentlighet vid rättegång: 65: 52, 174
Omhändertagande: 61: 246; 62: 78, 178; 66: 134; 67: 154
Se *Anhållande; Barnavård; Fylleri; Nykterhetsvård; Sinnessjukvård*
Omyndig; Omyndighetsförklaring: Se *Dom*
Ordningsstadga: Se *Lokal ordningsstadga*
Otillbörlig belöning: 62: 189; 65: 261, 574

Parkering: 66: 477
Part: 62: 141
Partsoffentlighet: 61: 111; 67: 91, 192, 295
Pass: 65: 540, 583
Se *Reseförbud*
Penningbelöning: 63: 90
Permissionsförbud: 67: 294
Personundersökning: 67: 142
Polisens brottsförebyggande verksamhet: 61: 392; 62: 431; 64: 133, 522, 553
Se *Omhändertagande*
Polisförhör: Se *Förundersökning*
Polisregister: 67: 87, 96
Polisutbildning: 62: 437
Polisutredning: Se *Förundersökning*
Preskription: 66: 58
Se *Bevisning; Skadestånd; Åtal*
Processledning: 66: 47
Protokoll: 62: 142, 147; 64: 205, 385
Se *Allmän handling; Ändring av beslut m. m.*
Prästämbete: 62: 193; 64: 236
Se *Påtryckning; Ämbetsansvar*
Påtryckning: 61: 176; 63: 153; 64: 431; 65: 416; 67: 397

Rapporteftergift: Se *Vägtrafik*
Rasdiskriminering: 65: 78
Redovisning: 67: 55
Relegation: 67: 173
Se *Kommunicering*
Remiss: 61: 372, 375; 66: 581; 67: 547, 549
Se *Dröjsmål*
Reseförbud: 67: 63
Revision: 67: 515
Ränta: 67: 80, 238
Se *Betalningsföreläggande*
Rättegångsförhandling: Se *Huvudförhandling*
Rättegångskostnad: 62: 144; 63: 82; 64: 208; 65: 54; 66: 131, 209
Se *Ersättning; Fri rättegång; Vittne*
Rättelse: Se *Ändring av beslut*
Rättshandlingsförmåga: Se *Avbetalningsköp*
Röstlängd; Rösträtt: 67: 492

Saklegitimation: 61: 386; 67: 87, 340, 386
Salutorg: Se *Allmän plats*
Samer: 67: 405
Samhällsvård: Se *Barnavård*
Sammanläggning av mål: 64: 56; 65: 58; 66: 274
Samtycke: 67: 247
Semester: 63: 368; 66: 613
Sekretess: 61: 111, 182, 379; 62: 243, 302; 63: 397, 421; 65: 561; 67: 87, 192, 298, 316, 520
Se *Allmän handling; Civilförsvar; Nykterhetsvård; Partsoffentlighet; Tystnadsplikt*
Service: 64: 445, 65: 561; 67: 140, 187, 519, 547
Se *Allmän handling*
Servitut: 64: 205
Sessionstid: 66: 202
Se *Huvudförhandling*
Sinnessjukvård: 61: 252, 273, 291; 62: 326, 432
Se *Ersättning*
Sinnesundersökning: 61: 130; 62: 102, 265; 66: 163, 239; 67: 127
Se *Dröjsmål; Läkarundersökning; Motivering av beslut*
Sjukförsäkring: 61: 336; 67: 280
Självdeklaration: Se *Taxering; Vite*
Skadestånd: 62: 71; 65: 57
Se *Sjukförsäkring*
Skatt: Se *Indrivning; Taxering; Uppbörd*

Skingringsförbud: Se *Kvarstad*
Skjutvapen: Se *Vapen*
Skjutbana: 63: 433
Skogsvårdsavgift: 67: 376
Skollokal: 67: 223, 397
Skolstadga: Se *Lokal ordningsstadga*
Skoltidning: Se *Tryckfrihet*
Skyddsrum: Se *Civilförsvar; Ersättning*
Släktnamn: 61: 317, 323; 62: 315
Se *Kommunicering*
Socialhjälp: 62: 276; 67: 280, 538
Se *Ålderdomshem*
Stiftelse: 65: 519
Se *Jäv; Tillsyn*
Straffbarhet: 66: 284
Straffregister: Se *Dröjsmål; Kriminalregister; Polisregister*
Straffriförklarad: Se *Bötesförvandling; Handräckning*
Strandlagsförbud: 64: 335; 67: 549
Straffverkställighet: 61: 99, 197, 200, 208, 383; 62: 159; 63: 136; 64: 176, 234; 66: 139, 145, 150, 186, 290, 292; 67: 50, 107
Se *Dröjsmål; Förvaring; Tystnadsplikt*
Strafföreläggande: 61: 184; 63: 116; 66: 277
Se *Delgivning; Dröjsmål; Åtal*
Stämning: 66: 279
Se *Dröjsmål; Tillsyn*
Stämpel: Se *Expeditionslösen*
Syn: 67: 145
Söndagsregeln: 66: 238

Tandvård: 64: 322
Taxering: 61: 493; 62: 446, 453; 63: 195, 373; 64: 380, 559, 564; 65: 337; 66: 615, 621; 67: 376, 381, 422, 539
Se *Debiteringslängd; Deklarationsbrott; Dröjsmål; Jäv; Protokoll; Tillsyn; Vite*
Testamente: Se *Vittnesförhör*
Tillställning: Se *Offentlig tillställning*
Tillsyn: 61: 352; 62: 137, 161; 63: 195, 322, 347; 64: 15; 66: 204, 553; 67: 253
Se *Beredskapsplanläggning; Civilförsvar; Förundersökning; Jäv*
Tingsnotarie: Se *Domförhet*
Tjänstebrev: 64: 335
Tjänstefel: Se *Ämbetsansvar*
Tjänstemissbruk: Se *Ämbetsansvar*

Tjänstetillsättning: 65: 316; 66: 388; 67: 494
Se *Dokumentation; Partsoffentlighet; Sekretess; Service*
Tjänstgöringsbetyg: Se *Betyg*
Tolk: Se *Rättegångskostnad; Samtycke*
Torghandel: 65: 482, 498
Trafikbrott: Se *Vägtrafik*
Trafikkort: Se *Körkort*
Trafikonykterhet: Se *Körkort*
Tryckfrihet: 64: 387, 424, 427, 431, 450; 66: 345, 385; 67: 305, 520
Se *Allmän handling; Sekretess*
Tvångsmedel: Se *Beslag; Husrannsakan; Kvarstad*
Tystnadsplikt: 62: 124; 63: 421, 428; 64: 218, 422, 427, 447; 66: 148; 67: 311, 534
Se *Allmän handling; Förundersökning; Sekretess*
Umgänge med barn: Se *Barnavård; Handräckning*
Underhållsbidrag: 66: 287
Ungdomsvårdsskola: 67: 527
Undervisning: Se *Sekretess*
Uppbörd: 62: 322; 66: 629; 67: 367, 376, 546, 553
Uppehållstillstånd: Se *Kommunicering*
Utevaro: 63: 85
Se *Huvudförhandling*
Utlänning: 61: 135; 64: 325, 464, 533
Se *Tillsyn*
Utmätning: 61: 79, 160; 62: 120; 64: 153, 222, 223, 226, 229; 65: 170; 66: 290; 67: 100
Se *Delgivning; Dröjsmål; Ersättning; Verkställighet av dom*
Utskänkningstillstånd: 67: 386
Utvisning: Se *Utlänning*

Vaktman: Se *Partsoffentlighet*
Vapen: 62: 442; 64: 558; 66: 430
Se *Kommunicering*
Vapenfri värnplikt: 67: 517
Vatten- och avloppsledningar: 66: 565
Verkställighet av dom m. m. 64: 158; 66: 229, 289; 67: 173
Se *Utmätning; Vräkning*
Vetorätt: 66: 612
Vigsel: 61: 233
Villkor: Se *Obehörigt villkor*
Villkorlig dom: 62: 54; 63: 45, 53
Villkorlig frigivning: 65: 256
Se *Förundersökning*

Vilseledande uppgift: 65: 337; 67: 559
Se *Barnavård; JO*
Vite: 61: 389; 62: 127, 141, 461; 64: 205, 569; 66: 58, 601, 627; 67: 542
Se *Strafföreläggande*
Vittne; Vittnesförhör: 62: 142, 144; 63: 71; 64: 15, 203; 66: 223
Se *Huvudförhandling; Tystnadsplikt*
Vräkning: 64: 146; 67: 98, 156
Vårdnad om barn: 62: 28, 134; 64: 190; 66: 225
Se *Fullföljdshänvisning; Hemskillnad; Huvudförhandling*
Väg: 61: 507; 62: 250; 63: 394; 64: 409; 65: 442; 66: 567
Se *Obehörigt villkor*
Vägtrafik: 62: 89, 141; 64: 199, 201; 66: 486
Se *Körkort; Lokal trafikföreskrift*
Växelprotest: 67: 76
Ålderdomshem: 67: 238
Åtal; Åtalseftergift: 61: 170; 62: 75, 141, 148, 151; 63: 113; 66: 273, 281; 67: 148, 151, 152
Se *Förundersökning*
Återkallelse: Se *Civilförsvar; Importtillstånd; Kommunicering; Körkort; Uppbörd; Vapen; Vite; Växelprotest*
Återvinning: 65: 170
Se *Verkställighet av dom*

Äktenskapsskillnad: Se *Hemskillnad; Vårdnad om barn*
Ämbetsansvar: 63: 153; 64: 184; 67: 32, 316, 366
Se *Forum; JO; Otillbörlig belöning; Skadestånd*
Ändring av beslut m. m.: 61: 435; 66: 105
Ärekränkning: Se *Kränkande yttrande*

Överförmyndare: 66: 244
Se *Jäv*