Det möte som flygbladet skulle sprida information om var ett allmänt möte utanför skolan. Med hänsyn till gällande praxis måste Stark under sådana förhållanden anses ha haft fullt fog för sin vägran att tillåta att flygbladet sattes upp på skolans anslagstavla. Den omständigheten att Hässleholms SSU också stod bakom arrangemanget kan inte anses ha gjort någon skillnad. Vid denna min bedömning saknar jag anledning att uttala mig om de övriga skäl Stark anfört i samband med att han avslog Flincks framställning. Av Starks uttalande rörande praxis kan inte klart utläsas huruvida Stark hållit en fullt objektiv linje i sitt handlande gentemot olika politiska skolföreningar. Jag anser mig inte böra göra annat uttalande än att jag alldeles som till Lundholm betonar angelägenheten av att en rektor eftersträvar största möjliga objektivitet och opartiskhet i sina mellanhavanden med de skilda skolföreningarna så att de kan verka på lika villkor.

Press release och allmänna handlingars offentlighet

Hos konjunkturinstitutet författades och utskrevs under juli månad 1969 på stencil ett antal s. k. konjunkturbarometrar för juni 1969. Stencilerna daterades den 18.7.1969 och försågs med olika signaturer. Vidare antecknades på den sammanfattande stencilen avseende industrin juni 1969 följande: »För publicering tidigast måndagen den 21 juli, kl. 17.00.»

På Svenska Dagbladets ledarsida fanns den 21 juli 1969 intagen en artikel i vilken tidningen meddelade att den i dagens nummer publicerade konjunkturinstitutets rapport, trots att denna inte skulle friges för publicering förrän kl. 17.00 på måndagen. Tidningen förklarade sig inte kunna finna annat än att tidsgränsen var helt godtyckligt fastställd och måste ha tillkommit för att gynna radio och TV.

I anledning av tidningsartikeln upprättades inom riksdagens ombudsmannaexpedition en promemoria, i vilken det bl. a. antecknades att av tillgängliga uppgifter att döma från konjunkturinstitutet den 18 juli 1969 expedierats ett antal stencilerade s. k. konjunkturbarometrar och att yttrande syntes böra inhämtas från institutet angående de grunder, på vilka institutet funnit sig kunna meddela de påtecknade publiceringsföreskrifterna och på vilka institutet ansett sådana föreskrifter förenliga med tryckfrihetsförordningens (TF:s) bestämmelser.

Efter remiss inkom konjunkturinstitutets chef överdirektören Börje Kragh med yttrande, i vilket det inledningsvis angavs att institutets arbete med konjunkturbarometrar inletts 1954 och sedan dess kontinuerligt utbyggts. Vidare anfördes bl. a. följande.

Sedan barometern kommit att täcka större delen av industrin, ansåg institutet att det motiverade utsändning till pressen, som synes ha uppmärksammat konjunkturbarometerns nyhetsvärde omkring 1960. Den av JO påtalade publiceringsföreskriften på det till nyhetsmedia av institutet utsända materialet infördes 1961.

I fråga om undersökningar av den typ konjunkturbarometrarna representerar föreligger det ofta svårigheter att ge exakta förhandsbesked om när analyserna och resultaten kommer att vara färdiga. Nyhetsmedia skulle då behöva kontinuer-

ligt bevaka tidpunkten för färdigställandet med motsvarande besvär både för dem och för institutet. Under sådana förhållanden syntes det institutet mest rationellt med en utsändning, som dels garanterar snabbinformation till alla intresserade nyhetsmedia, dels även medför att produktionsprocessen inom institutet inte alltför mycket störs av nyhetsmedias i och för sig vällovliga ambition att så fort som möjligt få ta del av resultaten.

Det ansågs vidare motiverat att en viss kortare tidrymd borde förflyta mellan det att stencilerna i ovannämnd bemärkelse expedieras — dvs. utsänds till företag och nyhetsmedia — och att de blir föremål för referat och kommentarer. Material av denna natur torde kräva en allsidig och nyanserad behandling innan det i nyhetsmedia presenteras för en bredare allmänhet om man nämligen vill göra något mer än att bara återge den av institutet författade resumén. Ett par dagars andrum för genomläsning synes icke vara opåkallat med hänsyn till den brådska som ambitionen att komma först annars kan medföra och den risk för misstolkning av fakta som detta speciella slag av nyhetsmaterial då kan tänkas ge upphov till. Det samtidiga utsändandet medför ju vidare att ingen kommer först på materialsidan. Det borde i motsvarande mån vara mindre möjligt och angeläget att komma först på publiceringssidan. Utsändning och publiceringsföreskrift bör sålunda ses i ett sammanhang.

Institutet anser att de ovan angivna synpunkterna representerar goda skäl för den påtalade publiceringsföreskriften. Institutet är å andra sidan fullt medvetet om att icke ens aldrig så goda skäl ger institutet rätt att jämställa en sådan föreskrift med ett förbud vars överträdelse på något sätt skulle kunna få föranleda sanktioner. Institutet har gett nyhetsmedia en service genom att utsända ett material så fort detta färdigställts och har anmodat mottagarna att i ett gemensamt intresse följa viss publiceringsprocedur. Institutet har haft den uppfattningen att en anmodan av detta slag konstituerar en implicit överenskommelse mellan dem till vilken anmodan riktats — denna överenskommelse har också nästan undantagslöst hållits. Institutets uppfattning har i själva verket styrkts i de fall då något nyhetsmedium (detta gäller både radio/TV och enstaka tidningar) icke beaktat den gjorda anmodan. De som varit solidariska har då genast låtit höra av sig. Någon form av sanktioner har emellertid aldrig förekommit från institutets sida. Lika litet har någon, som *inte* mottagit utsänt material, förvägrats att direkt hos institutet ta del därav. Institutet är helt på det klara med att barometrarna så snart de expedierats är offentlig handling till vilken »varje svensk medborgare äger fri tillgång».

Angivandet av ett klockslag i publiceringsföreskriften kan ses som ett tillbehör till denna men ej som dess egentliga syfte. Ett datum — med eller utan klockslag — kan ej anges utan att något medium prioriteras. Det valda förfaringssättet har, som den av JO bilagda notisen från Svenska Dagbladet mycket riktigt förmodar, motiverats av att den kortfattade, av institutet redigerade resumén skulle komma till användning före de av tidningarna i efterhand presenterade tyngre och utförligare versionerna.

Institutet vill avslutningsvis påpeka att dess användning av publiceringsföreskrift följer en sedan länge välkänd praxis — etablerad både av offentliga myndigheter, av privata organisationer och enskilda personer samt — och kanske i synnerhet — av internationella organisationer som t. ex. Förenta Nationerna. Uppenbarligen har det genomgående funnits starka motiv för denna åtgärd. Frågan är väl också om en sådan föreskrift verkligen står i strid mot en bestämmelse om »fri» tillgång till allmänna handlingar dvs. om man verkligen inkräktar på den frihet vars skydd tryckfrihetsförordningen i grund och botten syftar till att garantera. I alla händelser

vore det välkommet med ett auktoritativt klarläggande av detta förhållande t. ex. genom på administrativ väg utfärdade enhetliga bestämmelser för offentliga myndigheter och verk.

Vid ärendets avgörande anförde ställföreträdande JO Petrén.

Det kan i och för sig framstå som önskvärt att svenska myndigheter tillämpar en internationellt vedertagen ordning i fråga om »press release». Å andra sidan måste det observeras att förutsättningarna för ett »press release»-system i Sverige i väsentliga avseenden skiljer sig från dem, som föreligger i andra länder. Den i Sverige gällande ordningen med allmänna handlingars offentlighet saknar nämligen i stort sett motstycke utomlands.

I Sverige gäller enligt reglerna i 2 kap. 5 § TF för offentliga myndigheter att, såvitt nu är i fråga, en handling skall anses upprättad och därmed allmän, då den expedierats. I och med att en handling hos en myndighet expedierats, kan i enlighet härmed, förutsatt att någon sekretessbestämmelse icke är tillämplig, föreskrifter ej lämnas om hur den som utbekommit handlingen skall förfara med den. Det står honom exempelvis fritt att i tidning eller annorstädes ge ökad publicitet åt handlingen och dess innehåll. Något utrymme för föreskrifter om publicering först vid viss senare tidpunkt finns sålunda ej (se även JO:s ämbetsberättelse 1969 s. 318).

Vad nu sagts utesluter självfallet icke att myndighet, exempelvis av skäl som konjunkturinstitutet utvecklat i sitt yttrande, hemställer hos nyhetsmedia att hålla inne med publicering av innehåll i viss handling till viss tidpunkt. Det kan emellertid här icke bli fråga om annat än allmänna önskningar. Det är nyhetsmedias sak om de vill efterkomma myndighetens hemställan. Det kan antagas att de ej sällan är beredda att efterkomma sådana önskemål.

I det aktuella fallet hade konjunkturbarometrarna, då de tillställdes nyhetsmedia, också sänts till olika företag. Tvekan kan icke råda om att de därmed var att anse som expedierade i den mening som avses i ovannämnda grundlagsregel. Konjunkturinstitutet har därför enligt min mening ej haft befogenhet att förse barometrarna med några föreskrifter rörande publicering. Institutet hade inte ägt göra annat än att uttrycka önskemål i fråga om publiceringstiden.

Även om vad jag här anfört i stort sett är blott ett upprepande av vad som redan tidigare uttalats av JO (se JO:s ämbetsberättelse 1969 s. 318) och därför borde vara känt av konjunkturinstitutet, kan det fel som begåtts dock ej anses vara av beskaffenhet att föranleda ansvar för någon institutets tjänsteman. Jag kan därför i denna del låta bero vid mina nu gjorda påpekanden och vid ett understrykande av att de anförda synpunkterna bör vinna myndigheternas beaktande.

Den av konjunkturinstitutet i dess yttrande upptagna frågeställningen kan emellertid föranleda till vissa ytterligare överväganden. Stadgandena i 2 kap. 5 § TF reglerar tidpunkten, då en handling, som tillkommer hos en myndighet, skall anses ha fått så slutgiltig form att den blivit allmän handling. Huvudregeln är att handlingen inte är allmän förrän den upprättats i lagrummets mening. Så länge handlingen inte befinner sig i det färdiga skick eller eljest inte nått det handläggnings-

stadium att den skall anses som upprättad, har den karaktär av en myndighetens interna handling. Översändandet av en kopia av en sådan ännu ej upprättad handling till någon utomstående anses inte i och för sig innefatta en expediering av handlingen. Expedieringen, varigenom handlingen blir allmän, är en mera formbunden åtgärd (se härom närmare RÅ 1963 ref. 16 och JO:s ämbetsberättelse 1964 s. 444). Myndigheten kan sålunda överlämna ett exemplar av en icke allmän handling underhand till exempelvis en tidning utan att för den skull handlingen »expedieras» och därmed blir allmän. I den mån myndigheten på detta sätt låter nyhetsmedia ta del av ett dylikt internt dokument, kan den därvid också uppställa villkor beträffande publicering och meddela andra föreskrifter i förbindelse med tillhandahållandet försåvitt gäller tiden intill dess handlingen blivit allmän (se JO:s uttalande härom 1969 s. 318). Ett åsidosättande av dylika föreskrifter från mottagarens sida kan dock icke få annan påföljd än att myndigheten upphör att i fortsättningen visa vederbörande tillmötesgående i form av tillhandahållande av dylika interna icke allmänna handlingar.

Sedan detta sagts om rättsläget, kan jag dock icke underlåta att tillägga att enligt min mening en tillämpning av detta förfaringssätt syftande till förtida publicering måste brukas med stor försiktighet. Det kan icke vara lämpligt att myndigheter i större omfattning utsänder icke färdiga handlingar till nyhetsmedia för publicering. Så bör endast ske, då goda sakskäl talar för metodens användande. Ett vanligt och praktiskt viktigt fall kan särskilt förtjäna nämnas, då sådana skäl torde kunna anföras. Myndigheten har vid viss tidpunkt givit en handling dess slutliga utformning samt bestämt en dag för dess expediering och allmänliggörande. På grund av exempelvis handlingens vidlyftighet eller dess invecklade innehåll kan det då, för att nyhetsmedia skall bli i stånd att ge ett riktigt referat av den i omedelbar anslutning till handlingens allmänliggörande, vara lämpligt att nyhetsmedia beredes tillfälle att ta del av handlingen i förväg, så att vederhäftiga referat kan publiceras i samma ögonblick som handlingen genom expedieringen blivit allmän. Däremot synes mig mera tveksamt, om det av konjunkturinstitutet anförda argumentet att en kontinuerlig bevakning av arbetet med konjunkturbarometrarna från nyhetsmedias sida skulle medföra besvär både för dem och för institutet kan utgöra tillräcklig grund för institutet att tillhandahålla nyhetsmedia barometrarna redan innan dessa blivit allmänna handlingar.

Vissa övriga ärenden

Diarieföring

Sedan det vid JO Lundviks inspektion av länsarbetsnämnden i Västmanlands län befunnits att där inte fanns något egentligt diarium i vilket alla handlingar togs in, beslöt JO Bexelius att begära yttrande av arbetsmarknadsstyrelsen rörande behovet av anvisningar för länsarbetsnämndernas förande av diarium. I sitt yttrande anförde styrelsen.

Sedan JO:s påpekande kommit styrelsen tillhanda, har styrelsen påbörjat en undersökning rörande förhållandena i nu påtalade hänseende. Härvid har följande framkommit:

Av tio tillfrågade nämnder hade sju nämnder viss diarieföring (från den s. k. fatalieliggaren bortses här).

Gemensamt för de nämnder som hade diarieföring var, att *centralt* diarium fördes i form av bunden bok. Uppgifter om inkomstdag, ärendets beskaffenhet och beslutsdatum samt — i flertalet fall — »avsändare» kunde fås ur dessa diarier.

Det brast i enhetlighet på så sätt, att handlingstyper som diarieförde hos en nämnd icke antecknades hos en annan och omvänt. Vidare kunde ur vissa diarier — utöver vad som angivits ovan — utläsas »handläggningsåtgärd» och diarienummer. I vissa fall fördes icke någon fatalieliggare, utan uppgifter om anförda besvär och därmed sammanhängande frågor (t. ex. remisser) stod att få ur diariet.

Hos en länsarbetsnämnd fördes därjämte två diarier för särskilda gruper av ärenden (arbetsvårdsärenden och »länsstyrelseärenden»).

Vid de sju länsarbetsnämnderna som hade diarieföring hade under ett år antecknats lägst 133 och högst 969 ärenden.

Arbetsmarknadsstyrelsen måste konstatera att nuvarande förhållanden ej är tillfredsställande. Med hänsyn till den livliga omsättningen av handlingar inom verket — verksamheten har särskilt under 60-talet tilltagit i betydande omfattning — motsvarar det nuvarande systemet icke kraven på säkerhet och överskådlighet.

Arbetsmarknadsstyrelsen finner att det föreligger ett påtagligt behov av anvisningar om diarieföring hos länsarbetsnämnderna. Styrelsen avser att utfärda sådana anvisningar inom kort.

JO Bexelius anförde vid ärendets avgörande.

Som arbetsmarknadsstyrelsen förklarat sig avse att inom kort utfärda anvisningar om diarieföring hos länsarbetsnämnderna, påkallar ärendet inte vidare åtgärd från min sida. Jag förutsätter därvid att anvisningarna utformas på sådant sätt att även ärenden som innehåller hemliga handlingar kan diarieföras i det allmänna diariet. Jag vill i detta sammanhang erinra om att jag vid flera tillfällen hävdat, att även allmänna handlingar, som skall hållas hemliga men inte är så kvalificerat hemliga att redan deras existens skall hållas hemlig, bör registreras i diarium, i vilket allmänheten har full insyn. Att så sker är av väsentlig betydelse för offentlighetsprincipens upprätthållande. Det förhåller sig nämligen så att allmänheten, bara om en handling är registrerad i sådant diarium, i praktiken kan få reda på att handlingen existerar och utverka prövning, i den ordning som föreskrivs i TF, av begäran om handlingens utlämnande.

Utnyttjande av myndigheters dataanläggningar

I en klagoskrift uppgav Å. att han med posten mottagit ett provexemplar av en veckotidning. Tidningsredaktionen hade av allt att döma erhållit uppgift om hans adress från skattemyndigheternas dataregister. Å. ifrågasatte om det kunde anses tillfredsställande och förenligt med gällande rätt att uppgifter ur dessa register utlämnades för kommersiella ändamål. JO Henkow yttrade i anledning härav.

Från länsstyrelsen i Stockholms län har inhämtats följande. Vid länsstyrelsernas datakontor föres i samband med fastighetsredovisningen magnetbandregister över länets fastigheter, i samband med personredovisningen magnetbandregister över lä-

nets befolkning (personband) och i samband med skatteredovisningen magnetbandregister över de skattskyldiga i länet (skatteband). Innehållet i banden är i huvudsak av offentlig karaktär. I servicemeddelanden, utgivna av centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden (CFU), anges närmare vilka uppgifter som finns i banden och i vad mån dessa uppgifter kan lämnas ut till allmänheten. Utlämnande av bandens innehåll sker normalt på det sättet att datamaskinanläggningen uthyres till den som önskar erhålla vissa uppgifter. CFU har fastställt timtaxor för sådan uthyrning, vilka taxor godkänts av statskontoret och riksrevisionsverket. Att hyra en maskin kostar omkring 500 kr. per timme, vartill kommer kostnad för material för utskrift m. m. I det av Å. påtalade fallet hade vederbörande tidningsföretag dock inte hyrt länsstyrelsens datamaskinanläggning utan hade troligen erhållit uppgifter om namn och adresser från statistiska centralbyrån eller något privat serviceföretag. Byrån eller företaget hade emellertid med all sannolikhet i sin tur fått uppgifterna från länsstyrelsens personband. Vid tillämpning av lagen den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (sekretesslagen) har magnetband ansetts som allmän handling (se Regeringsrättens årsbok 1965 ref. nr 25). Länsstyrelse torde därför vara skyldig att lämna ut uppgifter ur magnetband efter de i 2 kap. tryckfrihetsförordningen stadgade grunderna.

Vad som förekommit i nu förevarande ärende ger inte anledning antaga att någon tjänsteman överträtt gällande bestämmelser eller att eljest något ingripande från min sida skulle vara motiverat.

Det må nämnas att Kungl. Maj:t den 9 maj 1969 tillsatt en utredning om offentlighet och sekretess beträffande allmänna handlingar m. m. I direktiven för utredningen (se Post- och Inrikes Tidningar den 20 maj 1969) framhålles bl. a. de speciella behov datateknikens utveckling kan medföra med hänsyn till den enskildes personliga integritet.

Tillhandahållande av allmän, offentlig handling genom avgiftsbelagd avskrift

Inför en rättegång angående åtal för en parkeringsförseelse önskade J. till komplettering av utredningen i målet ta del av polismyndighetens tjänstgöringslistor för den aktuella dagen. Han ville endast se på dem för att göra egna avskrifter. Resultatet av hans besök blev emellertid att polismyndigheten utfärdade ett avgiftsbelagt intyg angående vilka polismän som tjänstgjorde vid tillfället i fråga. Sedan J. klagat häröver hos JO och yttrande inhämtats från polismyndigheten (polisintendenten Bo Lind och poliskommissarien Eric Hasselgren) uttalade ställföreträdande JO Petrén.

I första hand uppkommer frågan om J. begärt att få ta del av tjänstgöringsjournalerna för den 11 och 12 juli 1968. Dessa är uppenbarligen allmänna handlingar och någon grund för deras hemlighållande synes icke föreligga. För den händelse J. begärt att få ta del av journalerna, hade det sålunda ålegat Hasselgren — förutsatt att denne hade hand om journalerna — att jämlikt 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen genast eller så snart som möjligt tillhandahålla J. dem.

Såväl Lind som Hasselgren har bestämt förnekat att J. gjort någon framställning om journalernas tillhandahållande. Mot deras bestridande är icke styrkt att J. gjort sådan framställning. Jag anser mig ej böra föranstalta om ytterligare utredning i denna del. Grund för något mitt ingripande i anledning av vägran att utlämna allmän, offentlig handling finnes under sådana omständigheter icke.

Enligt 1 § polisinstruktionen den 3 december 1965 skall bestämmelserna i bl. a. 4 § allmänna verksstadgan tillämpas på den lokala polisorganisationen. I 4 § andra

stycket nämnda stadga föreskrives att myndighet skall inom sitt verksamhetsområde tillhandagå enskild med upplysningar och anvisningar enligt föreskrifterna i cirkuläret den 18 oktober 1946 angående skyldighet att tillhandagå allmänheten med översändande av expeditioner m. m. (det s. k. servicecirkuläret). Där stadgas bl. a. följande: Myndighet skall från diarier eller andra hos myndigheten förvarade, för allmänheten tillgängliga handlingar lämna sådana begärda uppgifter, som ej kräver särskild efterforskning. Skriftlig uppgift om förhållande, beträffande vilket hittills plägat utfärdas avgiftsbelagt bevis, såsom diariebevis, taxeringsbevis, mantalsskrivningsbevis eller registreringsbevis, skall dock alltjämt lämnas genom utfärdande av sådant bevis. I cirkuläret framhålles vidare att en myndighet jämväl i övrigt bör tillhandagå allmänheten med erforderliga upplysningar i frågor, som berör myndighetens verksamhetsområde, såvida icke lämnandet av sådant biträde av särskild anledning finnes medföra olägenhet.

Uppenbarligen har det jämlikt ovan återgivna föreskrifter ålegat i första hand Hasselgren och vidare Lind att lämna J. de av honom önskade uppgifterna ur tjänstgöringslistorna. Av Linds och Hasselgrens yttranden till JO framgår att J. också erhållit de upplysningar han önskat, låt vara att ett studium av handlingarna efterlämnar det intrycket att Linds och Hasselgrens handlande icke helt präglats av den anda av tillmötesgående mot allmänheten, som utgör grundtonen i servicecirkuläret.

Vad härefter angår frågan om i vilken skriftlig form de av J. önskade upplysningarna bort lämnas är följande att anteckna.

Servicecirkulärets föreskrifter har återgivits ovan. De torde böra tolkas så att även skriftlig uppgift må lämnas kostnadsfritt, i den mån uppgiften icke iklädes formen av sådant bevis som plägat avgiftsbeläggas. Skriftligt besked av den typ, varom här är fråga — upplysningar om polismäns tjänstgöringstider — torde icke bruka utfärdas i form av avgiftsbelagt bevis. I bilaga till expeditionskungörelsen talas om intyg, som utfärdas av polismyndighet och som icke eljest är särskilt nämnt i kungörelsen. Sådant intyg skall beläggas med en expeditionsavgift av 15 kr.

JO har vid tidigare tillfälle uttalat sig i ett liknande spörsmål (se JO:s ämbetsberättelse 1968 s. 487), vartill här kan hänvisas.

Bestämmelser om avgiftsbeläggning skall enligt sakens natur tolkas restriktivt. Föreskrifterna i servicecirkuläret och i expeditionskungörelsen torde därför böra tillämpas på så vis att skriftliga upplysningar, som enskild begär, icke skall lämnas i form av avgiftsbelagda bevis eller intyg i andra fall än då sådana bevis eller intyg »hittills» plägat utfärdas. Då utdrag ur polisens tjänstgöringslistor icke hittills torde brukat lämnas i form av avgiftsbelagda bevis, borde polismyndigheten i förevarande fall i och för sig ha lämnat J. de önskade upplysningarna icke i form av ett avgiftspliktigt intyg utan som ett skriftligt besked utan avgift.

Nu har emellertid Lind påstått, att J. uttryckligen begärt att få ett intyg. Denna uppgift har J. bestämt bestritt. Det torde icke vara praktiskt möjligt att nu utreda vad som exakt förevarit vid tillfället i fråga.

Om emellertid J. framställt begäran om att få upplysningarna i form av ett intyg, synes Linds förfaringssätt att utfärda ett formligt intyg och belägga detta med avgift icke kunna klandras.

Fråga om promemoria med riktlinjer för medaljtilldelning har karaktär av allmän handling

Från inrikesdepartementet hade till landshövdingen i Göteborgs och Bohus län kommit en promemoria med riktlinjer för tilldelningen av medaljen »För medbor-

gerlig förtjänst». Eftersom promemorian var ställd till landshövdingen personligen, hade den ej diarieförts. För att kunna vara landshövdingen behjälplig med att uppsätta framställningar om medaljer hade landssekreteraren Axelson av landshövdingen fått en kopia av promemorian. När en enskild person — P. — hos länsstyrelsen begärde få ta del av promemorian vägrade landssekreteraren honom det. P. klagade hos JO häröver och över att landssekreteraren kränkt hans rätt till anonymitet genom att begära en skriftlig framställning från honom.

JO Bexelius anlade följande rättsliga bedömning.

En landshövding har enligt gammal sed utöver de uppgifter, som åvilar landshövdingen såsom chef för länsstyrelsen, åtskilliga inte särskilt författningsreglerade uppgifter. Avgivandet av förslag till tilldelning av medalj och dylikt hör till dessa särskilda på landshövdingeämbetet ankommande uppgifter och ingår alltså inte i länsstyrelsens åligganden.

Handlingar i ärenden, som ankommer på själva landshövdingeämbetet och som förvaras hos ämbetet, är allmänna handlingar, vare sig de inkommit till landshövdingen eller upprättats av honom. Framställning om utbekommande av allmän handling skall enligt 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen göras hos den myndighet, där handlingen finns, och skall prövas av den myndigheten. Är vården om handlingen enligt givet uppdrag anförtrodd viss befattningshavare har denne dock att själv besluta om handlingens utlämnande. Vägrar han utlämna handlingen, skall frågan på sökandens begäran hänskjutas till myndigheten.

Vad P. i det aktuella fallet önskade utfå synes ha varit en promemoria med riktlinjer för tilldelning av medaljen »För medborgerlig förtjänst». Denna hade upprättats inom Kungl. Maj:ts kansli och tillställts rikets landshövdingar för beaktande vid avgivande av förslag om tilldelning av medaljen. Promemorian torde i och med att den kommit in till landshövdingen ha blivit en allmän, hos landshövdingeämbetet förvarad handling. Som handlingen inte är sekretesskyddad, torde envar ha rätt att ta del av den.

Axelson har upplyst att han brukat vara landshövdingen behjälplig med upprättande av förslag om tilldelning av medaljer och att han därför av landshövdingen fått en avskrift av promemorian. När det gäller att bedöma huruvida denna avskrift av den hos landshövdingeämbetet förvarade originalhandlingen tillika är allmän och offentlig är till en början att beakta att det biträde som Axelson lämnat landshövdingen vid upprättandet av medaljförslag inte kan anses ingå i hans uppgifter såsom landssekreterare och tjänsteman vid länsstyrelsen. Avskriften kan därför inte bedömas såsom en handling vilken är förvarad hos länsstyrelsen och på den grunden blir att betrakta som allmän och offentlig.

När det gäller Axelsons innehav av avskriften är fortsättningsvis två betraktelsesätt tänkbara. Antingen får Axelson anses inneha avskriften i och för sitt uppdrag som biträde åt landshövdingen i medaljärendena eller också kan man se det så att han som privatperson för sin personliga information är i besittning av avskriften på samma sätt som vem som helst annan som liksom sökanden i förevarande ärende är intresserad av att förfoga över en avskrift av den hos landshövdingeämbetet förvarade allmänna handlingen. Anläggs det första betraktelsesättet är att märka att Axelson knappast tillika kan anses ha fått sådant vårduppdrag beträffande handlingen som enligt tryckfrihetsförordningen förpliktar honom att själv besluta om handlingens utlämnande. Axelson borde därför enligt detta betraktelsesätt ha hänvisat sökanden att göra sin framställning hos landshövdingen eller vidarebefordrat framställningen till denne.

Ser man i stället saken så att Axelson inte innehade avskriften i anledning av ett tjänsteuppdrag hos landshövdingeämbetet utan snarast som privatperson, kan följande synpunkter anläggas. Som privatperson var Axelson givetvis inte skyldig lämna ut avskriften. Det är emellertid uppenbart att framställningen om promemorians utlämnande utgick från antagandet att promemorian var en hos länsstyrelsen förvarad handling och riktades till Axelson inte i hans egenskap av privatperson utan på grund av hans egenskap av landssekreterare med rätt att besluta på länsstyrelsens vägnar. Då en framställning görs hos en myndighet rörande en sak som det ankommer på annan myndighet att besluta om, hör det till vedertagen administrativ ordning att den förstnämnda myndigheten antingen överlämnar framställningen till den behöriga myndigheten eller hänvisar sökanden till denna myndighet.

Vilket betraktelsesätt som än anläggs i det förevarande fallet kommer jag alltså till den slutsatsen att Axelson bort hänvisa P. till landshövdingen eller till landshövdingen själv framföra P.:s begäran om utbekommande av promemorian. Att Axelson underlät detta är dock inte av beskaffenhet att kunna läggas honom till last såsom tjänstefel.

En begäran om utlämnande av allmän handling kan visserligen göras muntligen och utan att sökanden anger vem han är. I beslut vari sådan begäran avslås måste emellertid anges vem sökanden är. Med hänsyn härtill kan det inte under föreliggande omständigheter anses felaktigt att Axelson föreslog att P. skulle inkomma med skriftlig framställning i saken.

Fritidsutrednings karaktär av inkommen eller upprättad handling

En privat konsultfirma hade på uppdrag av en kommuns fritidsnämnd gjort en översiktlig utredning beträffande turist- och fritidsverksamheten i kommunen. Utredningen hade av fritidsnämnden överlämnats till kommunalnämnden för beredning. Då en journalist på kommunalkontoret begärde att få ta del av utredningen förvägrades han detta. Sedan saken anmälts till JO och förklaring inhämtats från kommunalnämnden, åberopade denna dels vad som sägs i 2: 1 TF om sekretess till skydd för menigheters behöriga ekonomiska intressen, dels 8 och 34 §§ sekretesslagen om plansekretess respektive upphandlingssekretess m. m. JO Bexelius anförde vid ärendets avgörande.

För att bedöma frågan om fritidsutredningen var att anse såsom en allmän handling hos kommunalnämnden är det enligt TF:s bestämmelser av avgörande betydelse huruvida fritidsutredningen skall anses ha inkommit till fritidsnämnden eller kommunalnämnden eller ha upprättats hos någon av dessa nämnder. Har handlingen inkommit till fritidsnämnden var den allmän handling i och med att den inkom. Har utredningen upprättats hos fritidsnämnden blev den allmän handling, då den expedierades till kommunalnämnden. Har slutligen utredningen upprättats hos kommunalnämnden blir den allmän handling först då kommunalnämnden slutfört ärendet (se 2: 5 TF). I sistnämnda fall ligger det inom kommunalnämndens diskretionära prövning att bedöma om utredningen skall utlämnas till enskild, oaktat handlingen ännu inte fått karaktär av allmän.

Ehuru de av kommunalnämnden lämnade upplysningarna är alltför knapphändiga för att medge en helt säker bedömning, tyder de lämnade uppgifterna på att konsultfirmans utredning är att anse såsom en utifrån kommande handling som blev allmän handling redan då den inkom till fritidsnämnden. Under alla förhållanden blev utredningen — även om handlingen skulle kunna anses upp-

rättad inom fritidsnämnden — att anse såsom allmän handling, då den överlämnades till kommunalnämnden. Något stadgande i sekretesslagen som skulle kunna motivera att den därefter hölls hemlig torde inte finnas. De lagrum och den kommentar som åberopas i kommunalnämndens protokoll den 7 februari 1968 är i allt fall inte tillämpliga. Det åberopade stadgandet i 2: 1 TF anger endast riktlinjer för sekretess. I andra stycket av sistnämnda lagrum stadgas sålunda att de fall, då allmänna handlingar enligt nämnda riktlinjer skall hållas hemliga, skall noga anges i särskild lag, dvs. sekretesslagen. Ett hemlighållande måste därför kunna stödjas på något lagrum i sekretesslagen. 8 § sekretesslagen rör enbart »hos myndighet upprättade» handlingar i ärenden angående stadsplan, generalplan och utomplansbestämmelser. 34 § i lagen gäller ärenden angående förvärv, avyttrande eller upplåtelse av egendom eller annat, som myndighet äger förvalta, eller angående utförande av arbete för myndighets behov i vissa fall. Den översiktliga utredning beträffande turist- och fritidsverksamheten inom kommunen — varom här är fråga — är enligt min mening av alltför förberedande och generell karaktär för att kunna inordnas under dessa paragrafer.

Offentlighet och sekretess i ärenden om disciplinära åtgärder mot skolelever

Vid JO Lundviks inspektion hos länsskolnämnden i Västerbottens län uppmärksammades att handlingar i vissa ärenden av disciplinkaraktär beträffande skolelever hölls hemliga. Sedan skriftligen begärts närmare upplysningar, meddelade länsskolnämnden att det gällde handlingar i ärenden av personlig natur, som handlades av länsskolpsykologen. Nämnden förklarade vidare.

Jämlikt 6 kap. 29 § skolstadgan skall skolpsykolog medverka vid utredning av orsaken till elevs upprepade förseelser, fortsatta olämpliga uppträdande eller allvarligare förseelse. I regel sändes handlingar i sådana ärenden direkt till länsskolpsykologen och det tillsågs att registratorn ej tog del av innehållet. De diarieförde dock i huvuddiariet. Inkommande handlingar — utredningsmaterialet, ev. remissvar från läkare, barnavårdsnämnd, föräldrar etc. — samt kopia av länsskolpsykologens utlåtande förvarades separat på dennes expedition under lås och därigenom oåtkomligt för andra än denne och hans medhjälpare. Genom detta förfaringssätt kunde utomstående i länsskolnämndens diarium konstatera att ett elevärende blivit föremål för behandling av länsskolpsykologen, men endast behöriga kunde ta del av vad som framkommit rörande elevens personliga förhållanden. Ärenden, som kunde handläggas utan att personliga förhållanden penetrerades, utskildes inte ur länsskolnämndens övriga handlingar, även om de skulle ha varit ställda till länsskolpsykologen personligen.

Vidare upplystes under hand. De handlingar, som kom in till länsskolpsykologen, var till en del sådana som omfattades av sekretess enligt 14 § sekretesslagen. Det gällde barnavårdsnämnds handlingar, innehållande t. ex. utlåtande av psykolog eller läkare eller yttrande av barnavårdsman, handlingar hörande till den psykiska barna- och ungdomsvården samt handlingar på vilka läkarsekretessen var tillämplig. De flesta handlingar som länsskolpsykologen förvarade var dock inte hemliga, såsom anmälningar från rektor om problem och skolläkares — blanka eller motiverade — remisser. Någon relegation hade aldrig varit aktuell. När elev eller föräldrar lämnade uppgifter om personliga förhållanden till länsskolpsykologen, skedde det i förtroende. Genom att själv behålla handlingar med sådana uppgifter hade man kontroll över att uppgifterna inte kom till obehörigs kännedom.

JO Bexelius anförde.

Jag har vid flera tillfällen hävdat, att även allmänna handlingar, som skall hållas hemliga men inte är så kvalificerat hemliga att redan deras existens skall hållas hemlig, bör registreras i diarium, i vilket allmänheten har full insyn. Att så sker är av väsentlig betydelse för offentlighetsprincipens upprätthållande. Det förhåller sig nämligen så att allmänheten, bara om en handling är registrerad i sådant diarium, i praktiken kan få reda på att handlingen existerar och att utverka prövning, i den ordning som föreskrivs i TF, av begäran om handlingens utlämnande. Av vad länsskolnämnden anfört synes framgå att samtliga handlingar i de ärenden som handläggs av länsskolpsykologen antecknas i huvuddiariet. Någon anledning till anmärkning mot diarieföringen synes därför inte föreligga.

Av de kompletterande upplysningarna framgår att vissa handlingar i länsskolpsykologens ärenden må, i vad de angår enskilds personliga förhållanden, hållas hemliga med stöd av 14 § sekretesslagen, t. ex. handlingar i ärenden rörande sjukvård, samhällets barnavård och ungdomsskydd eller eljest barnavårdsnämnds och barnavårdsmäns verksamhet. Någon gång kan möjligen 7 § sekretesslagen vara att tillämpa på handling i ärende som handläggs av länsskolpsykologen.

Beträffande handlingar i disciplinärenden — vilka föranlett remissen till länsskolnämnden — vill jag framhålla att de som sådana inte kan hållas hemliga, även om de lämnar upplysning om någons personliga förhållanden. Det finns nämligen ej något stadgande i sekretesslagen om sekretess för dylika handlingar. Det framgår också av länsskolpsykologens uppgifter att han är medveten om att dessa handlingar ej är hemliga.

Eftersom länsskolpsykologen har att förvara de handlingar som aktualiserat detta ärende, ankommer det enligt 2: 9 TF i första hand på honom att — om framställning görs om handlings utbekommande — pröva om handlingen skall hållas hemlig enligt något stadgande i sekretesslagen.

Endast handling, som enligt stadgande i sekretesslagen kan hållas hemlig, får undanhållas. Annan allmän handling är offentlig och skall på begäran utlämnas. Även den som önskar uppträda anonymt skall därvid tillhandahållas begärd handling. Att personen i fråga uppger sitt ändamål med framställningen får inte ställas som villkor för utlämnande av allmän handling som är offentlig. Det är vidare oförenligt med offentlighetsprincipen att en tjänsteman söker förmå vederbörande att återkalla sin framställning med hänsyn till innehållet i sådan handling. En annan sak, på vilken jag här ej ingår, är i vad mån det är lämpligt att en tjänsteman uttrycker önskemål om att uppgift ur offentlig handling inte publiceras eller eljest sprides.

Av det nu sagda framgår att, när det gäller allmänna handlingar som är offentliga, man inte kan tala om obehöriga i den mening som avsetts av länsskolpsykologen.

Skolöverstyrelsen har i bestämmelser den 22 maj 1967 om tystnadsplikt för bl. a. skolpsykologer (Aktuellt från skolöverstyrelsen 1967/68 nr 6) uttalat att juridiskt bindande bestämmelser saknas om tystnadsplikt för skolpsykologer. Skolöverstyrelsen meddelade därför vissa rekommendationer om diskretion beträffande elever och deras förhållanden samt ansåg att de regler som gällde läkares och sjuksköterskas tystnadsplikt borde kunna tjäna som vägledning även för psykologer i skolan. Skolöverstyrelsen anförde vidare: »När en elev självmant anförtror psykolog eller kurator något om sina personliga förhållanden, sker detta ofta i den föreställningen, att vederbörande har 'tystnadsplikt'. Den förtroendesituation, som därmed uppstår, bör i möjligaste mån respekteras och diskretionen brytas endast med elevens medgivande.»

Förslag om sekretess för vissa handlingar upprättade under medverkan av psykolog har inte lett till lagstiftning (SOU 1966: 60 s. 14 och 152).

Mot bakgrund av vad jag tidigare redovisat är alltså tydligt att de rekommendationer som skolöverstyrelsen utfärdat om diskretion inte får tillämpas rörande innehållet i allmän handling som är offentlig gentemot den som begär handlingens utlämnande.

Länsskolnämnden synes skilja mellan ärenden med handlingar, som rör personliga förhållanden, och andra ärenden. Detta är ur offentlighetssynpunkt en oriktig inställning. Personliga förhållanden i sådana handlingar, som avses i 14 § sekretesslagen, kan medföra att handlingarna skall hållas hemliga, under det att handlingar i skolärenden i allmänhet är offentliga, även om de rör personliga förhållanden.

Skolkurators tystnadsplikt

I anledning av att en skolelev anmält skolans kurator för det hon till lärare vid skolan yppat uppgifter rörande hans personliga förhållanden, som hon inhämtat vid samtal han haft med henne, uttalade JO Lundvik efter att ha erinrat om skolöverstyrelsens ovan återgivna rekommendationer att det i det förevarande fallet inte fanns något som tydde på att kuratorn, mot elevens vilja eller mot uttalat löfte till honom, skulle ha till annan utlämnat uppgifter rörande honom, ägnade att skada honom eller eljest medföra obehag för honom.

Utbekommande av sjukjournal

F. hade genomgått en neurologisk undersökning vid Sahlgrenska sjukhuset under docenten T. P. Störtebeckers ledning. I februari 1969 begärde han på neurologiska kliniken att få ta del av den journal som upprättats i samband med undersökningen i och för konsultation av läkare i annan stad. Av en sjuksköterska fick han det beskedet att journalen utlämnades endast på begäran av den läkare han ämnade konsultera. Då han sökte direktkontakt med Störtebecker, lät denne meddela att F. skulle be en tjänsteman hos sjukvårdsstyrelsen att kontakta honom. Sedan F. anmält saken hos JO, anförde Störtebecker i infordrat yttrande.

Patienter begär ofta journalutdrag, enär de har flyttat och t. ex. har för avsikt att söka läkare på annan ort. Vanlig medicinsk praxis är att patienten ombeds upplysa om namnet på läkare som han ämnar besöka. Journalutdrag eller fotokopia av journalen skickas därefter till läkaren. När F. meddelade, att han önskade söka läkare på annan ort och ville ha sin journal tillsänd, lät Störtebecker helt rutinmässigt en sjuksköterska meddela, att Störtebecker omgående skulle sända journalutdrag till F.:s nya läkare. Trots detta insisterade F. på att få journalen tillsänd sig. Från Störtebeckers sida förelåg ej hinder mot att patienterna fick ta del av innehållet i sina journaler. Ur medicinsk synpunkt skulle journalerna tjäna till bruk för fortsatt handläggning. Därför utlämnades ej originalhandling utan man kunde låta antingen patienten personligen ta del av handlingen eller göra en kopia därav. Eftersom journalen ej var offentlig handling, brukade från läkarhåll en vanlig telefonförfrågan om utbekommande ej anses tillfyllest utan man ville ha skriftlig begäran. Vanlig rutinpraxis, som läkare brukade följa, var därför att anmoda ifrågavarande patienter att skriftligen kontakta den administrativa huvudmannen med begäran om utbekommande av deras journalhandlingar. Så skedde även i detta fall.

Någon skriftlig begäran hade i F.:s fall ej kommit till Störtebecker från sjukvårdsstyrelsen, till vilken Störtebecker låtit hänvisa F. Från läkarens sida förelåg ett medicinskt ansvar för att utlämnande av sjukjournal till patient ej var till förfång för patienten. Störtebecker illustrerade detta med ett exempel. *Ur rent medicinsk synpunkt* var Störtebecker i tvivel om gagnet av att icke medicinskt bildade patienter fördjupade sig i sina sjukjournaler, enär feltolkning från deras sida av medicinska data oftare ledde till skada för dem själva än till nytta. *Från administrativ synpunkt* var det naturligtvis från Störtebeckers sida intet till hinder för att patienter fick ta del av sina journaler, vilka ju utgjorde offentlig handling, och F. fick gärna en kopia av sin journal, men Störtebecker trodde att det vore nyttigare för F. ur medicinsk synpunkt, om kopian kunde skickas direkt till hans blivande läkare. Om vissa patienter insisterade på att själva få förvalta sina sjukjournaler, borde dessa patienter själva även åta sig ansvaret för detta sitt handlande. Ärendet hade då förlorat sin omedelbara medicinska relevans och övergått till ett administrativt ärende, som åvilade den administrativa huvudmannen att expediera efter vederbörlig kvittering från patienten och mot lämplig expeditionsavgift. Sammanfattningsvis rörde det sig om ett ärende som Störtebecker skött enligt gängse medicinsk praxis, varför det var beklämmande att konstatera F.:s klagomål, men man kunde ju fråga sig, huruvida han hade svårt att särskilja läkarens medicinska bedömning av ett ärende från den rent administrativa sidan av ärendet beträffande utbekommande av offentlig handling.

JO Bexelius uttalade.

Den ifrågavarande journalen är allmän handling. TF:s och sekretesslagens bestämmelser är alltså tillämpliga.

Enligt 14 § sekretesslagen får allmän handling i ärende rörande sjukvård, i vad handlingen angår enskilds personliga förhållanden, inte utan hans samtycke till annan utlämnas tidigare än 70 år efter handlingens datum. I vissa, här inte aktuella, fall kan dock utlämnande ske även utan samtycke. Vad nu sagts gäller utlämnande till utomstående. Den handlingen rör kan däremot i regel inte förvägras att själv ta del av handlingen. Med stöd av paragrafens andra stycke kan emellertid ett utlämnande till patienten själv av handling angående hans vård eller behandling av läkare vägras, dock endast om grundad anledning finnes att antaga att genom handlingens utlämnande ändamålet med vården eller behandlingen skulle motverkas eller någons personliga säkerhet sättas i fara.

2: 8 TF föreskriver hur utlämnande skall ske av allmän handling, som ej skall hållas hemlig. Handlingen skall på begäran genast eller så snart ske kan utan avgift tillhandahållas den som för läsning eller avskrivning på stället önskar ta del därav. Han äger ock mot fastställd avgift få avskrift av handlingen. Om betydande hinder därför möter, skall skyldighet att tillhandahålla handling på stället dock ej föreligga. Rätten att få avskrift är beträffande handling som förvaras hos kommunalmyndighet och som kan tillhandahållas på stället inskränkt till att gälla i den utsträckning därom är stadgat i kommunallag eller eljest är särskit stadgat.

Framställning om allmän handlings utfående görs enligt 2: 9 TF hos den myndighet, där handlingen finns. Prövningen ankommer på den som anförtrotts vården om handlingen enligt arbetsordning eller givet uppdrag. Det åligger honom dock att därvid ställa sig till efterrättelse av myndigheten meddelade föreskrifter samt att, då det kan ske utan omgång, i tveksamma fall hänskjuta frågan till myndighetens avgörande. Vägrar befattningshavaren att utlämna handlingen, skall, om sökanden det begär, frågan hänskjutas till myndigheten.

Det sist sagda torde innebära, att fråga om utfående av sjukhusjournal i första

hand skall prövas av vederbörande läkare men att, om läkaren vägrar utlämnande, sökanden kan begära att frågan om utlämnande hänskjutes till sjukhusdirektionen.

Något krav på skriftlig framställning från sökanden uppställs ej i TF eller sekretesslagen. Sådant krav är med hänsyn till rätten för varje svensk medborgare att även anonymt få ta del av allmän handling, som är offentlig, uteslutet åtminstone för dessa fall.

Mot bakgrunden av de nu redovisade bestämmelserna får jag beträffande handläggningen av F:s begäran om utfående av hans sjukhusjournal anföra följande.

Journalen rörde F. själv. Denne ägde följaktligen rätt att ta del av journalen i den mån det icke förelåg något sådant förhållande som avses i 14 § andra stycket sekretesslagen. Eftersom journalen förts vid en undersökning och alltså inte avsåg vård och behandling av F., synes sistnämnda lagrum inte ha varit tillämpligt med avseende å journalen. I allt fall har inte från något håll ifrågasatts, att journalens utlämnande till F. skulle kunna motverka lämnad vård eller behandling eller sätta någons personliga säkerhet i fara. Situationen var uppenbarligen sådan att F. lagligen inte kunde förvägras att ta del av journalen.

Så snart det stod klart för Störtebecker att F. inte ville följa Störtebeckers i och för sig välbetänkta råd om att avskrift av journalen skulle översändas till den läkare F. ämnade konsultera utan att F. önskade att själv ta del av journalen, ålåg det Störtebecker på vars klinik journalen fanns att ta ställning till F.:s begäran.

Av Störtebeckers förklaring synes framgå att han låtit underrätta F. om att denne hade att göra en skriftlig framställning till sjukvårdsstyrelsen. F. har bestritt denna uppgift. Det ligger närmast till hands att antaga att de motstridiga uppgifterna om händelseförloppet beror på att F. missförstått det besked han fått. Oavsett hur därmed förhåller sig, ger Störtebeckers handlande, såsom han själv återgivit detsamma i den avgivna förklaringen, anledning till kritik. Det ålåg nämligen Störtebecker på grund av stadgandet i 2: 9 TF att i första hand själv pröva F.:s begäran. Störtebecker ägde således inte utan sådan prövning hänvisa F. att göra framställning i saken till sjukvårdsstyrelsen.

På sätt framgår av det redan sagda borde F.:s ansökan ha bifallits vid den prövning som ankom på Störtebecker. Om Störtebecker vid sin prövning skulle ha ansett att ansökningen borde avslås — något som av hans yttrande att döma icke var fallet — borde F. ha underrättats härom och om skälen härför; och skulle ärendet, om F. så begärt, av Störtebecker ha hänskjutits till sjukvårdsstyrelsens prövning. För ett dylikt hänskjutande behövdes emellertid inte någon skriftlig framställning från F.:s sida. Ärendet kunde också av Störtebecker ha hänskjutits till sjukvårdsstyrelsens avgörande, om han vid sin prövning funnit att frågan var tveksam. En förutsättning härför var dock att sakens avgörande inte alltför länge uppehölls genom ärendets hänskjutande till sjukvårdsstyrelsen.

Anledningen till att Störtebecker uppmanade F. att göra en skriftlig framställning till sjukvårdsstyrelsen synes emellertid ha varit att F.:s begäran om handlingens utlämnande framställdes vid ett telefonsamtal. Det är givet att det ålåg Störtebecker att iakttaga försiktighet till förekommande av att journalen, som ju skulle hållas hemlig i förhållande till utomstående, inte kom i obehörigs hand. Krav på skriftlig framställning från den, som är berättigad att ta del av handlingar, har emellertid inte stöd i lag och får av principiella skäl i regel inte uppställas. Vad Störtebecker kunnat begära var att F. — då han kom till kliniken för att ta del av journalen — legitimerade sig för den händelse inte någon där kände igen honom från undersökningen. Om F. vid telefonsamtalet avsåg att beställa en avskrift av journalen att tillsändas honom, var särskild försiktighet givetvis påkallad så att inte avskriften kom i obehörigs hand. Med hänsyn härtill var det i och för

sig inte sakligt omotiverat att kräva en skriftlig framställning. Men i så fall borde F. ha underrättats om skälen härför och om att han antingen fick komma personligen och därvid vara beredd att legitimera sig eller också göra en skriftlig framställning.

Sammanfattningsvis kan konstateras, att F.:s begäran att få ta del av sjukhusjournalen ej handlagts i överensstämmelse med TF:s och sekretesslagens bestämmelser. Vad härutinnan förekommit är dock i betraktande av omständigheterna inte av beskaffenhet att böra läggas Störtebecker till last såsom tjänstefel. Ärendet föranleder därför inte vidare åtgärd från min sida. Jag vill dock understryka vikten av att framställningar av förevarande art handläggs korrekt så att den enskilde inte betages möjlighet till egen insyn i sina förhållanden i den utsträckning svensk rätt medger.

Fråga om allmän handling angått någon myndighetens rättstvist

Enligt en tidningsartikel skulle ett kyrkoråd ha hemlighållit ett brev från ett brandstodsbolag angående brandskadeersättning för kyrka. I anledning härav begärde JO upplysningar från kyrkorådet och tog del av det ifrågavarande brevet. Det befanns att brevet innehöll en efterlysning av en inventarieförteckning. Vidare uppgavs att de sakkunniga som utsetts för värdering av skadorna på kyrkan inte syntes ha fått önskad kontakt. Bolaget redogjorde slutligen för sin beräkning av skadan. Kyrkokamreraren hade avvisat en begäran att få ta del av brevet, eftersom det innehöll uppgifter av väsentlig betydelse för frågan om ersättningen, som ännu ej var slutgiltigt uppgjord. Vid anmälan av saken hos kyrkorådet beslöt detta att inte utlämna brevet, förrän uppgörelse träffats. 6 och 34 §§ sekretesslagen åberopades.

JO Bexelius uttalade.

Handlingar som upprättats eller anskaffats för myndighets räkning till utredning i någon dess rättstvist må enligt 6 § sekretesslagen ej utan myndighetens tillstånd utlämnas förrän saken blivit slutligen avgjord eller tjugo år förflutit från handlingens datum. 34 § första stycket samma lag avser handlingar i ärenden angående förvärv, avyttrande eller upplåtelse av egendom eller annat, som myndighet äger förvalta, eller angående transport som utförs av myndighet eller angående arbete som utförs för myndighets behov annorledes än genom dess egen eller annan myndighets personal.

Syftet med bestämmelsen i 6 § sekretesslagen är att den statliga eller kommunala sidan i en rättstvist inte skall vara sämre ställd än sin motpart. I det betänkande, vari förslag i saken upptogs första gången, anfördes bl. a.: »Då kronan indrages i rättstvister avgiver — — — 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 — — —. Stat och menighet böra vid rättstvister med enskilda icke försättas i sämre ställning än dessa.» (SOU 1935: 5 s. 52 f.)

Av ordalagen i 6 § sekretesslagen — handling som upprättats eller anskaffats för myndighets räkning — och av syftet med stadgandet framgår att sekretessen inte omfattar handlingar som kommer från motparten. Eftersom bolaget var församlingens motpart i mellanhavandet om brandskadeersättning, kunde brevet,

även om man godtar att här är fråga om rättstvist i paragrafens mening, inte hemlighållas med stöd av 6 § sekretesslagen.

Det är tydligt, att kyrkorådet, då 34 § första stycket sekretesslagen åberopades, inte avsåg bolagets brev utan andra handlingar, t. ex. kostnadsberäkningar för uppförande av ny kyrka. Brevet kan givetvis inte inordnas under nämnda lagrum liksom ej heller under någon annan paragraf i sekretesslagen.

Kyrkorådet förfor alltså klart felaktigt, då rådet lät beslutet om hemlighållande av handlingar rörande mellanhavandet med bolaget omfatta även brevet från bolaget. Hithörande regler är emellertid svåra att tillämpa. Med hänsyn härtill och till vad i övrigt förekommit anser jag dock att kyrkorådets felaktiga beslut att hemlighålla bolagets brev inte bör läggas någon ledamot eller tjänsteman till last som tjänstefel.

Utbekommande av hotellbolags bokslutsrapport som inkommit till kommunalnämnd

I samband med en framställning om kommunalt ekonomiskt stöd ingav ett hotelibolag sin senaste bokslutsrapport till kommunalkontoret, där en medarbetare i Skattebetalarnas förening begärde att få ta del av den vid besök den 19 april. Kommunalkamreraren hänsköt frågan till kommunalnämnden, som vid sammanträde den 22 april konstaterade, att hotellrörelsen kunde allvarligt skadas av en publicering, och beslöt att återlämna rapporten till bolaget. JO Bexelius uttalade efter att ha hört kommunalnämnden.

Den grundläggande regeln om inskränkningar i allmänna handlingars offentlighet finns i 2: 1 TF. Där föreskrivs att allenast sådana inskränkningar får gälla som påkallas av vissa uppräknade skäl, bl. a. till skydd för enskildas behöriga ekonomiska intresse. I särskild lag, sekretesslagen, skall noga anges de fall, då enligt de uppräknade grunderna allmänna handlingar skall hållas hemliga.

Den ifrågavarande bokslutsrapporten blev allmän handling i och med att den kom in till kommunalkontoret. Vad angår frågan huruvida rapporten kunde hållas hemlig med stöd av någon föreskrift i sekretesslagen vill jag erinra att handling som rör statlig stödverksamhet under vissa förutsättningar kan hållas hemlig enligt bestämmelser i 21 § sekretesslagen och därtill anknutna tillämpningskungörelser. För kommunalt stöd saknas däremot sådan reglering. Enligt 34 § sekretesslagen kan vidare handlingar i ärende angående förvärv, avyttrande eller upplåtelse av egendom eller annat, som myndighet äger förvalta, hållas hemliga under viss tid. Så långt som till ett ärende angående förvärv av hotellet hade saken ännu ej avancerat den 22 april, såvitt tillgängliga handlingar ger vid handen. Inte heller eljest finnes i sekretesslagen någon bestämmelse som kan medföra att handling i ärende av förevarande beskaffenhet kan hållas hemlig. Att, såsom nämnden uttalat, stöd för nämndens handlingssätt torde finnas i den grundläggande regeln i 2: 1 TF är inte riktigt. Regeln tjänar främst som riktlinje för regeringen och riksdagen vid lagstiftningen, alltså främst vid utformandet av de särskilda bestämmelserna i sekretesslagen.

När kommunalnämnden den 22 april prövade framställningen att få ta del av bokslutsrapporten, fanns rapporten tillgänglig hos nämnden. Handlingen skulle följaktligen i enlighet med det sagda omgående ha utlämnats. I stället beslöt nämnden att återlämna rapporten därvid syftet uppenbarligen var att hindra handlingens utlämnande till föreningens medarbetare. Härigenom har de i beslutet deltagande nämndledamöterna på ett flagrant sätt åsidosatt vad som ålegat dem på grund av bestämmelserna i TF.

Till förklaring av sitt felaktiga handlande har från nämndens sida anförts, att ett utlämnande av rapporten skulle kunna medföra skada för hotellinnehavarinnan och att nämnden därför ansåg det orätt mot henne att utlämna rapporten. Det finns inte någon anledning att ifrågasätta riktigheten av denna förklaring. Det får vidare antagas att nämnden på grund av det sätt varpå bestämmelserna i 2: 1 TF avfattats felaktigt trodde att nämnden i ett fall sådant som det förevarande ägde befogenhet att vägra utlämna handling, vars publicerande kunde medföra skada för enskilds behöriga ekonomiska intresse. Med hänsyn till nu angivna och övriga upplysta förhållanden anser jag mig kunna underlåta åtal. Jag låter därför bero vid en allvarlig erinran om vikten av att de ur rättssäkerhetssynpunkt fundamentala, grundlagsfästa bestämmelserna om utlämnande av allmän handling noga iakttas.

Exekution

Frågor i samband med exekutiv försäljning av utmätt bil om godtagande av inrop och om överexekutor bort efter besvär av gäldenären häva auktionen. Tillika frågor om oriktiga fullföljdshänvisningar och om underlåten kommunikation med inroparen m. m.

Till gäldande av Hugo Jönsson, Balkåkra, Ystad, åvilande utskylder tog kronofogdemyndigheten i Ystad den 1 februari 1968 i mät Jönssons personbil av märket Volvo PV 544, 1960 års modell. Bilen värderades till 1 500 kr. Den 12 mars 1968 hölls auktion på bilen. Högsta budet uppgick till 1 100 kr. Auktionsförrättaren ansåg, att sannolika skäl talade för att högre pris kunde erhållas vid underhandsförsäljning eller vid ny auktion och godtog därför icke budet. Den 1 april 1968 hölls ny auktion. Därvid avgavs endast ett bud, på 300 kr., vilket godtogs av auktionsförrättaren. I en den 10 april 1968 till länsstyrelsen i Malmöhus län inkommen skrift anförde Jönsson besvär över auktionen den 1 april. I utslag den 20 augusti 1968 prövade länsstyrelsen lagligt undanröja auktionen, enär det vid auktionen måste ha framstått som sannolikt att en avsevärt högre köpeskilling kunde ha uppnåtts för bilen och auktionsförrättaren således ej bort godtaga budet.

I en den 12 augusti 1968 till JO inkommen klagoskrift riktade Jönsson anmärkningar mot kronofogdemyndigheten, främst därför att bilen sålts till för lågt belopp.

I ärendet inhämtades yttranden från kronofogdemyndigheten och länsstyrelsen.

Kronofogdemyndigheten anförde bl. a. följande: Före den exekutiva auktionen den 12 mars inhämtades, att bilhandlare ansåg bilen måhända vara värd 1 500 kr. De hade dock uttalat, att bilen först borde granskas. Med ledning av dessa uttalanden bestämdes, att ett bud understigande 1 500 kr. ej borde godtagas. Vid auktionen den 12 mars infann sig endast *en* spekulant, vilken bjöd 1 100 kr. som första bud. Då nämnda person antogs vara Jönssons ombud och det fanns anledning räkna med att flera spekulanter skulle infinna sig vid ett annat auktionstillfälle och att priset då skulle bli avsevärt mera gynnsamt, vägrade förrättningsmannen godtaga inropet. Vid auktionstillfället den 1 april infann sig likaledes endast *en* spekulant, vilken såvitt kunde bedömas ej var Jönssons ombud. Förrättningsmannen kunde således konstatera, att auktionsgodset ej var attraktivt och att något avsevärt högre bud ej kunde erhållas. Med hänsyn härtill godtogs det gjorda inropet 300 kr. Köparen har upplyst, att han samma dag inropet skedde, försålt bilen till en bilhandlare i Malmö för 400 kr.

Sedan det påpekats att kronofogdemyndigheten i sina protokoll över auktionerna den 12 mars och den 1 april angivit att gäldenären hade att iakttaga en fullföljdstid av tre veckor, vidgick kronofogdemyndigheten att fullföljdshänvisning-

arna varit felaktiga eftersom klagan över verkställd exekutiv auktion syntes vara att hänföra till klagan över utmätningsmans förfarande jämlikt 200 § utsökningslagen och sådan klagan ej är begränsad till viss tid.

Med anledning av fråga, varför utslag i målet meddelats först den 20 augusti 1968, anförde länsstyrelsen bl. a., *att* länsstyrelsen är synnerligen angelägen om att mål och ärenden avgöres med största skyndsamhet, *att* dröjsmålet med handläggningen av ifrågavarande mål berott på att personalläget på allmänna sektionen varit besvärligt, vilket i sin tur haft sin grund i vakans på en förste länsnotarietjänst och semesterledighet för föredraganden i målet, *samt att*, för undvikande av fortsatt eftersläpning av handläggningen av exekutiva ärenden, åtgärder vidtagits för en intensifierad kontroll och en kraftfullare uppföljning efter diariegenomgångarna av dessa ärenden.

Med anledning därav att JO Lundvik efterlyst anledningen till att länsstyrelsen ansett sig kunna undanröja auktionen utan att köparen blivit hörd i målet anförde länsstyrelsen i huvudsak följande: Nämnda fråga diskuterades ingående innan målet avgjordes. Utsökningslagen upptar i 195 § ett stadgande om att vederparten skall höras i där angivna fall. Någon annan föreskrift, som reglerar frågan om vem som skall höras i utsökningsmål av här förevarande slag, synes icke finnas i utsökningslagen. Av uttalandena i litteraturen fann länsstyrelsen stöd för uppfattningen, att köparen inte behövde lämna ifrån sig bilen utan lösen och på grund därav kunde det ifrågasättas, om köparen hade sådant intresse av saken att han borde höras i målet. Den direkta anledningen till att kommunicering av handlingarna icke ägde rum var dock, att länsstyrelsen under hand från kronofogdemyndigheten inhämtat, att köparen av bilen redan samma dag som han förvärvade den på auktionen sålt den vidare. Någon uppgift på köparen lämnades ej och inte heller vid kontroll hos bilregistret framkom någon uppgift om vem nye ägaren var. Den andre köparens intresse av saken måste anses ha varit än mera uttunnat än den föregående köparens med hänsyn till att det med fog kunde ifrågasättas, om han ens mot lösen varit skyldig återlämna den köpta bilen. Även om det skulle förelegat skyldighet för den senare köparen att återlämna bilen, synes han enligt rättspraxis kunnat fordra ersättning för bruksvärdet. Han skulle alltså ej ha gjort någon förlust på grund av återlämnandet och torde därför knappast ha haft något intresse av frågan huruvida den exekutiva auktionen bestod eller inte. Efter länsstyrelsens utslag i målet har framkommit, att den nye köparen var okänd för den förste köparen, och ingen av köparna hade före avgörandet av målet blivit antecknad som ägare till bilen i bilregistret.

Sedan ny utmätning utsatts att äga rum hos Jönsson den 20 november 1968 på grund av obetalda skatter m. m., anhöll Jönsson i en den 15 november 1968 till JO inkommen skrift att nämnda förrättning måtte inställas i avvaktan på att hans tidigare klagomål blivit avgjorda.

Med anledning av sistnämnda skrift inhämtades från kronofogdemyndigheten i Ystad, att den senaste utmätningen avsett delvis samma skatteskulder som den

utmätning, varvid bilen togs i mät, samt att Jönsson befunnits sakna utmätningsbara tillgångar.

Vid ärendets avgörande anförde JO Lundvik följande.

I 93 § 2 mom. utsökningslagen i lagrummets lydelse från och med den 1 juli 1967 stadgas, att vid försäljning av annan lös egendom än sådan som avses i 94 § 1 mom. (vissa fartyg) inrop ej får godtagas, om det är sannolikt att avsevärt högre köpeskilling än den bjudna kan uppnås. I 126 § 3 mom. har intagits en motsvarande bestämmelse beträffande fast egendom. I 93 § 3 mom. angives, att om inrop ej godtages och egendomen ej säljes vid nytt utrop, ny auktion skall utsättas eller egendomen säljas under hand. I förarbetena till nämnda bestämmelser om försäljning av lös egendom anförde lagberedningen bl. a. (SOU 1966: 7 s. 99): »Auktionsförrättaren är enligt förslaget skyldig att avvisa inrop, om det finnes sannolikt att avsevärt bättre vederlag kan uppnås.. Naturligtvis kan denna bedömning vara förenad med svårigheter. Auktionsförrättaren synes i första hand få utgå från det värde som utmätningsmannen enligt 73 § UL skall ha åsatt egendomen i samband med utmätningen. Denna värdering, som i första hand har betydelse för bestämning av hur mycket som skall utmätas, kommer genom förslaget att få ökad betydelse, och den möjlighet utmätningsmannen har att tillkalla sakkunniga som biträde vid värderingen kan behöva tillgripas oftare än hittills.» — Vad gäller de motiv som legat bakom bestämmelsen i 126 § angående fast egendom anförde departementschefen bl. a. (prop. 1967: 16 s. 126), att avsikten med bestämmelsen ej var att mångfaldiga försäljningsförsök skulle göras och att — om inrop avvisades och ny auktion utsattes — inrop på den senare auktionen i regel finge godtagas, även om inropssumman inte nämnvärt skilde sig från den tidigare. — Denna synpunkt äger uppenbarligen viss tillämpning även på försäljning av lös egendom.

Utredningen i förevarande fall medger icke någon säker uppfattning om det utmätta godsets, bilens, värde. Kronofogdemyndigheten hade värderat bilen till 1 500 kr. Värderingen hade emellertid icke föregåtts av någon besiktning genom sakkunniga och måste därför betecknas som osäker. Vid auktionen den 12 mars 1968 avgavs ett bud på 1 100 kr. för bilen. Vid den förnyade auktionen den 1 april samma år uppnåddes emellertid icke högre bud än 300 kr. Den som då inropade bilen sålde den vidare samma dag för 400 kr. Sistnämnda omständighet tyder i sin mån på att bilens värde icke var så högt som 1 500 kr.

I efterhand kan man givetvis beklaga, att auktionsförrättaren icke godtog det bud å 1 100 kr. som avgavs den 12 mars. Hans bedömning kan dock icke läggas honom till last såsom något direkt fel.

När det vid auktionen den 1 april visade sig att högre bud än 300 kr. ej kunde erhållas, stod förrättningsmannen i en svår situation. Något direkt hinder hade enligt lag icke mött mot att utsätta en tredje auktion eller att göra ett försök med underhandsförsäljning. Å andra sidan får det, i betraktande av vad som anförts under lagens förarbeten, anses vara underförstått att mångfaldiga försäljningsförsök i regel icke skall göras. Förnyade försäljningsförsök hade dragit ökade kost-

nader. Med hänsyn till det ringa intresse som visats för bilen måste det vidare ha framstått som ganska ovisst om ett väsentligt högre bud skulle kunna erhållas. Jag finner det icke kunna läggas förrättningsmannen till last såsom tjänstefel att han i det läge som förelåg godtog det gjorda inropet.

När det gäller de meddelade fullföljdshänvisningarna har kronofogden vidgått, att dessa fått en felaktig utformning genom att klagotiden i förevarande fall begränsats till tre veckor utan att stöd härför finnes i utsökningslagen (jfr i denna fråga Hassler, Utsökningsrätt 2 uppl. 1960 s. 428 f och NJA 1883 s. 382). Då någon rättsförlust ej uppkommit och felaktigheten ej är av beskaffenhet att böra medföra ansvar för tjänstefel, anser jag mig kunna låta bero vid en erinran om vikten av att fullföljdshänvisningar lämnas i enlighet med de i utsökningslagen givna bestämmelserna.

Jönssons klagomål angående den till den 20 november 1968 utsatta utmätningen är ej av beskaffenhet att föranleda något yttrande från min sida.

Vad gäller handläggningen av målet hos länsstyrelsen framgår av utredningen, *att* kronofogdens yttrande över de anförda besvären inkommit till länsstyrelsen den 22 april 1968, *att* komplettering av handlingarna med protokollet från auktionen den 12 mars begärts först vid månadsskiftet maj—juni och *att*, sedan handlingarna blivit kompletta den 7 juni 1968, målet avgjorts först den 20 augusti samma år. Som länsstyrelsen framhållit är det självfallet angeläget, att mål av ifrågavarande slag avgöres med största skyndsamhet. Handläggningen av det aktuella målet har dragit alltför långt ut på tiden. Med hänsyn till vad som angivits om anledningen till dröjsmålet och då någon skada ej synes ha uppkommit genom detsamma samt åtgärder numera också vidtagits för att undvika liknande dröjsmål i framtiden, låter jag i denna del bero vid mitt ovan gjorda uttalande.

I ärendet uppkommer också fråga, om länsstyrelsen över huvud bort häva auktionen och om icke i allt fall inroparen först bort få tillfälle att yttra sig. I dessa delar får jag anföra följande.

Under vilka betingelser förrättad exekutiv auktion på lös egendom kan efter klagan undanröjas och vilka rättsverkningar undanröjandet får, därom meddelar utsökningslagen icke några bestämmelser.

I rättspraxis och doktrin har främst uppmärksammats den situationen, att utmätning och auktion med orätt kommit att omfatta gods som tillhör tredje man och alltså icke utmätningsgäldenären. Det antages, att tredje man icke kan tillvaratagа sin rätt genom att överklaga auktionen. Han måste överklaga själva utmätningen och utverka inhibition av fortsatt verkställighet (jfr Karlgren i SvJT 1956 s. 255 f). I vad mån tredje man kan föra vindikationstalan mot inroparen av godset är en omstridd fråga (jfr sammanfattning och hänvisningar i en uppsats av Hessler i Rättsvetenskapliga studier ägnade minnet av Phillips Hult 1960 s. 206 ff).

Den nyssberörda situationen kan icke utan vidare likställas med den, då felet ligger däri att reglerna om kungörande av auktion eller om förfarandet vid auktionen blivit åsidosatta. Inom litteraturen har antagits, att åtminstone grövre fel av denna art bör föranleda att auktionen upphävs (se bl. a. Hassler, a.a. s. 259 f och

Almén, Om auktion såsom medel att åvägabringa avtal II, 1900, s. 20, 51 och 98). I rättspraxis har också förekommit, att auktion på utmätt lös egendom hävts av sådan anledning. Det har härvid i allmänhet rört sig om auktion på fordran eller annan rättighet (jfr NJA 1922 s. 464 och SvJT 1953 rf. s. 46 — i NJA 1922 s. 57 gällde det ett interimsbevis å aktier). Endast sällan har det förekommit att auktion på vanligt lösöre hävts (ett fall återges i JO:s ämbetsberättelse 1951 s. 119 ff; ett annat hos Hassler, a.a. s. 261 not 74).

Det har förmodats (Almén, a.a. s. 20 not 3), att sistberörda förhållande sammanhänger med att köparen skulle göra ett godtrosförvärv. Härom säger Almén (anfört ställe) efter att ha hävdat att auktion bör upphävas vid kungörelsefel: »En annan sak är, att den omständigheten, att någon felaktighet förelupit vid kungörandet av en auktion å utmätt lös egendom, — — — icke lär kunna betaga inroparen den rätt, som i allmänhet tillkommer godtroende förvärvare av lös sak, att endast mot lösen behöva utgiva densamma.» I sin år 1895 utgivna kommentar till utsökningslagen anför vidare Herslow på s. 120, efter att ha konstaterat att någon viss tid icke föreskrivits för klagan över auktion på utmätt lös egendom: »Sedan sådan egendom blivit å exekutiv auktion såld, lärer emellertid den, vilken i god tro köpt egendomen, erlagt betalningen och fått egendomen till sig utlämnad, näppeligen vara pliktig att återställa densamma, åtminstone icke utan lösen.» Förhållandet berörs också av Trygger i hans kommentar till utsökningslagen, 1 uppl. 1897—1904 s. 416, där han avhandlar 134 § (nuvarande 156 §), vari det stadgas att, om fastighetsauktion överklagats, utdelning ur köpeskillingen ej mot köparens bestridande får lyftas annat än mot pant eller borgen. Trygger säger: »Något stadgande, motsvarande det i § 134, finnes ej beträffande lös egendom. Orsaken härtill är den, att, även om auktionen upphäves, köparen endast emot det, att köpeskillingen till honom återställes, kan tvingas utlämna den i god tro köpta egendomen.» I nyare litteratur har frågan icke närmare diskuterats (i SOU 1966: 7 antyder lagberedningen på s. 66 f och 134 f problemet utan att taga egen ställning därtill).

Tryggers här ovan citerade uttalande tyder närmast på att han ansett, att frågan om köparens goda tro icke skall prövas i klanderprocessen utan senare, måhända i särskild vindikationsprocess. Överexekutors utslag, varigenom en auktion undanröjs, skulle med denna inställning närmast få en deklaratorisk karaktär. Vilken uppfattning Almén och Herslow hade, framgår ej klart, men deras uttalanden framstår som väl förenliga med Tryggers. Rättspraxis kan knappast sägas möjliggöra bestämda slutsatser i denna fråga. I det hovrättsfall som återges i JO:s ämbetsberättelse 1951 s. 119 ff undanröjdes en lösöreauktion utan att frågan om köparens goda tro ens synes ha kommit på tal (i fallet hos Hassler a.a. s. 261 not 74 var tydligen den goda tron irrelevant eftersom det var köparen själv som ville ha auktionen undanröjd). Almén har åberopat avgörandet i NJA 1887 not. B 373. Här klandras en auktion på utmätt lös egendom, synbarligen under åberopande av fel i förfarandet. Hovrätten, i vars utslag högsta domstolens majoritet ej fann skäl göra ändring, lämnade besvären utan avseende, enär klagan över ifrågavarande åtgärd lagligen ej kunde föranleda återgång av försäljningen. Frågan om den goda

tron blev sålunda icke uttryckligen berörd och det är vanskligt att draga bestämda slutsatser av den kortfattade motiveringen. Slutligen må nämnas, att hovrätten i fallet SvJT 1953 rf. s. 46 undanröjde auktion på en utmätt bostadsrätt med en motivering som ger vid handen, att frågan om köparens goda tro tillmättes relevans.

För egen del vill jag lämna här berörda fråga öppen och inskränker mig till att framföra följande synpunkter: Strängt taget kan det i här behandlade fall icke röra sig om extinktiva godtrosförvärv i gängse mening. Det är ju icke fråga om gods som förvärvats från annan än rätte ägaren, såsom när auktionen avsett tredje mans gods vilket blivit utmätt för annans skuld. Felet förutsätts ju bestå endast däri, att reglerna om kungörandet eller förfarandet vid auktionen åsidosatts i något hänseende. Fallen synes därför snarare vara att jämställa med de godtrossituationer som behandlas i 3 kap. avtalslagen, låt vara att olikheterna icke får förloras ur sikte. Extinktiva godtrosförvärv erkänns i stort sett beträffande lösöre o. d. Avtalslagens 3 kap. har ett betydligt större tillämpningsområde. Om den goda tron skall tillmätas relevans i nu behandlade sammanhang, är det därför tänkbart att den bör beaktas även vid auktion på fordran eller rättighet (jfr SvJT 1953 rf. s. 46).

På frågan om möjligheten över huvud att undanröja auktion på utmätt lös egendom vill jag härutöver anlägga följande principiella synpunkter:

I motiven till utsökningslagen framhöll nya lagberedningen (se NJA 1877 II nr 3 s. 117), efter att ha nämnt att viss tid föreslagits för gäldenärs och borgenärs klagan över utmätning, för klagan över auktion å fast egendom samt för klagan över köpeskillingsfördelning: »Utmätningsmannens åtgärder i övrigt för verkställighet av domstols eller överexekutors beslut äro i allmänhet till sin natur sådana, att den, som anser sig hava blivit genom dylik åtgärd lidande, ej bör vara bunden av någon viss tid, inom vilken han skulle vara pliktig att föra klagan, vid äventyr att åtgärden skulle anses hava tagit åt sig laga kraft och den, som lidit, hava förlorat rätt att vinna den rättelse i åtgärden, som eljest kunnat äga rum.» Motiven antyder, att ehuru klagotiden är obegränsad, möjligheten att vinna rättelse kan gå förlorad till följd av faktiska omständigheter. Förhållandet uttryckes av Alexanderson i Lärobok i rättskunskap för blivande landsfiskaler, 2 uppl. 1927 Utsökning s. 169 på följande sätt: »Klagan kan alltså föras när som helst, ehuru naturligtvis i vissa fall efter en viss tids förlopp förhållandena medföra, att rättelse ej längre kan åvägabringas.» (Jfr också Hassler a.a. s. 428.) Rättspraxis har också i *en* situation med stor konsekvens intagit en ståndpunkt som ligger helt i linje med det nu sagda. Det gäller när tredje man klagar över att hans gods med orätt tagits i anspråk för annans skuld. Om förfarandet fortgått så långt att godset redan är sålt och köpeskillingen utgiven, brukar förklaras, att klagan icke kan föranleda någon åtgärd (jfr Karlgren i SvJT 1956 s. 255 f).

De överväganden som uppburit denna praxis synes mig kunna åtminstone delvis appliceras också på det nu aktuella problemet om upphävande av auktion på grund av fel vid förfarandet. Det är tydligt, att det mången gång måste möta stora svårigheter eller vara omöjligt att återställa läget som det var före auktionen. Det sålda kanske har bytt ägare igen, godset kanske har förts till annat land eller kan

eljest icke påträffas. Vidare är att märka, att köpeskillingen skall redovisas i vanlig ordning oavsett om auktionen överklagats, låt vara att överexekutor torde kunna förordna om inhibition, något som dock sällan lärer medhinnas (jfr häremot hur motsvarande problem lösts vid fastighetsauktion, 156 § UL och motiven till dåvarande 134 § i NJA 1877 II nr 3 s. 100).

Om det utan vidare står klart att någon rättelse icke är möjlig, förefaller det mig uppenbart att överexekutor ej bör undanröja auktionen. Utslaget skulle ju komma att sakna praktisk betydelse men kan verka förvirrande på parterna och möjligen föranleda dem till onyttiga men kostnadskrävande åtgärder. I övrigt kan man ha olika meningar om hur överexekutor skall förfara. För egen del finner jag det klokt, om överexekutor iakttar stor försiktighet när det gäller att riva upp en auktion. Om det icke framstår som åtminstone sannolikt att saken kan rättas till, gör man knappast parterna en tjänst genom att häva auktionen. Det skulle också ur mera allmän synpunkt vara olyckligt, om det blev vanligt att exekutiva auktioner upphävs på klagan, kanske långt i efterhand. Allmänhetens intresse att avge bud på auktionerna skulle minskas och priserna gå ner. En praxis i antydd riktning skulle därför komma att gå stick i stäv med lagstiftarens i samband med 1967 års ändringar i utsökningslagen ådagalagda inställning att söka sörja för att så högt pris som möjligt vinnes. Praxis skulle också mindre väl kunna förenas med de nya reglerna om försäljning av utmätt egendom under hand.

De här behandlade frågorna har tidigare icke haft så stor praktisk betydelse. Det är möjligt att läget blivit ett annat efter de år 1967 genomförda ändringarna i utsökningslagen. Som ovan framhållits innebär dessa bl. a., att inrop ej får godtagas om det är sannolikt att avsevärt högre köpeskilling än den bjudna kan uppnås. Det är tänkbart att det nu kommer att bli vanligt, att gäldenär eller borgenär överklagar auktion under anförande att auktionsförrättaren icke bort godtaga gjort inrop. Frågan, om ett bud är godtagbart eller icke, är en bedömningsfråga som företer vissa likheter med andra ställningstaganden som en utmätningsman har att göra. Bl. a. är det i viss utsträckning lagt i utmätningsmans hand att avgöra, hur auktion lämpligen skall kungöras. Det har antagits, att om utmätningsman åsidosatt vad som lämpligen bort iakttagas för kungörandet, detta icke medför att auktionen skall upphävas (NJA 1883 s. 382, Trygger, a.a. s. 284 samt Almén, a.a. s. 20). Det synes mig som om man med fog kan draga en viss parallell härmed i den nu behandlade situationen. Den omständigheten att utmätningsman missbedömt möjligheten att uppnå högre köpeskilling och låtit klubban falla för ett lågt bud bör sålunda enligt min mening icke föranleda till att auktionen upphäves annat än om felbedömningen är uppseendeväckande grov (jfr lagberedningen i SOU 1968: 64 s. 190 — nya regler för fastighetsexekution, 55 §). Härtill måste givetvis ytterligare tillkomma att situationen även i annat hänseende är sådan att det kan komma i fråga att upphäva auktionen.

I förevarande fall har länsstyrelsen upphävt auktionen på bilen, trots att det var känt att inroparen sålt bilen vidare och man ej visste var bilen dåmera fanns. Enligt min mening hade länsstyrelsen i detta läge icke bort upphäva auktionen.

Att länsstyrelsen intog annan ståndpunkt kan med hänsyn till den ovisshet som vidlåder hithörande problem dock givetvis icke läggas någon därför ansvarig till last såsom fel.

Jag kan däremot icke underlåta att reagera mot att länsstyrelsen ej beredde inroparen tillfälle att yttra sig innan auktionen upphävdes. Någon uttrycklig föreskrift om att kommunikation skall äga rum finns visserligen, såsom länsstyrelsen framhållit, icke för dessa fall. Det antages emellertid allmänt, att kommunikation alltid bör äga rum om klaganden visat skäl för sin talan (jfr bl. a. Hassler, a.a. s. 432), och enligt min mening framstår det som ett starkt rättssäkerhetskrav att ändring icke göres i utmätning e. d. utan att tillfälle till yttrande beretts den vars rätt kan beröras av åtgärden. Den omständigheten att inroparen i detta fall hunnit sälja bilen vidare medför enligt min mening icke att frågan om auktionens upphävande ej skulle kunna röra hans rätt. Jag vill här endast hänvisa till reglerna om säljarens hemulsansvar i 59 § köplagen samt — då det kan antagas att nye ägaren var i god tro — till vad som anföres om lösen i SOU 1965: 14 s. 110. Det må tilläggas, att kommunikation i detta fall synes ha varit i hög grad påkallad också ur utredningssynpunkt.

Med dessa uttalanden är ärendet av mig slutbehandlat. Då vad i ärendet framkommit synes kunna vara av intresse för lagberedningen vid dess fortsatta arbete med utsökningslagens reformering låter jag överlämna en avskrift av detta mitt beslut till lagberedningen för kännedom.

Obefogat krav på firmaregistreringsbevis

Sedan en kronofogdemyndighet avvisat en ansökan om verkställighet av ett lagsökningsutslag på den grund att sökanden underlåtit att efterkomma anmodan att komplettera ansökningshandlingarna med firmabevis utvisande behörigheten att teckna sökandens firma och sökanden anmält detta hos JO, inhämtades yttrande från kronofogdemyndigheten och länsstyrelsen. JO Lundvik anförde härefter.

I det till kronofogdemyndigheten ingivna lagsökningsutslaget har som borgenär angivits »köpman Per Gustav Tage Hellström med firma 'Hellströms TV, Radio o. Musik'». Som länsstyrelsen framhållit kan av denna firma utläsas att det ej var fråga om ett bolagsförhållande utan att borgenären var en enskild person som drev näring under angiven firma. Hellström måste därför ha varit behörig att teckna firman och kronofogdemyndigheten har alltså saknat anledning anmoda sökanden att inkomma med firmaregistreringsbevis.

Taxering och uppbörd

Beskattningsmyndighets och kammarrättens utrednings- och motiveringsskyldighet i taxeringsmål angående ifrågasatt skentransaktion

Av handlingarna i mål angående muraren Emil Wiliam Strands i Töre inkomsttaxering år 1962 framgick följande.

Taxeringsnämnden i Töre distrikt taxerade år 1962 Strand till statlig inkomstskatt för en taxerad inkomst av 9 900 kr. och till kommunal inkomstskatt för en taxerad inkomst av 12 960 kr., därvid taxeringsnämnden med avvikelse från Strands deklaration beskattade honom för ett belopp av 1 500 kr. som enligt lämnad underrättelse om avvikelsen avsåg till sonen Bengt Åke försåld virkespost. Någon motivering för beskattningsåtgärden angavs inte.

I besvär hos prövningsnämnden i Norrbottens län uppgav Strand, att han icke sålt någon virkespost till sonen för 1 500 kr. men att sonen enligt leveranskontrakt med Statens Skogsindustrier fått ut 1 500 kr. och deklarerat för beloppet.

Taxeringsnämndens ordförande anförde i avgivet yttrande, att virket utgått från Strands skog. Att ett särskilt kontrakt å 1 500 kr. upprättats för sonens del hade inom taxeringsnämnden ansetts utgöra försök till skatteflykt.

I sina erinringar förklarade Strand att sonen, som var född år 1945, bett att av fadern få köpa skog på rot för att få arbete och inkomst, att de 1 500 kr. utgjorde förskott och att sonen år 1962 fått slutlikvid på 822 kr.

Härefter avgav taxeringsintendenten Cixten Ohlsson följande yttrande.

Klaganden har som gåva till sonen överlämnat en avverkningsrätt som inbringat 1 500 kr. Gåvan är ej avdragsgill vid taxering. Därest klaganden gör gällande att sonen arbetat hos honom kan avdrag ändock icke beviljas för lön till sonen. Barn mellan 16 och 18 år, som ej genom arbete eller eljest uppnår skattepliktig inkomst, må nämligen jämlikt 20 § kommunalskattelagen icke hänföras till arbetspersonalen.

Ohlssons yttrande föranledde Strand att avge nya erinringar, i vilka han upprepade, att han icke sålt någon virkespost utan endast stämplad skog på rot, som sonen huggit och levererat. Han förklarade vidare, att han inte gjort avdrag för någon gåva å 1 500 kr. i sin deklaration eller för omkostnader för förvärvande av inkomsten å 1 500 kr.

Å erinringarna antecknade Ohlsson »Vidi» samt datum och signatur.

Prövningsnämnden avslog Strands besvär vid sammanträde den 30 och den 31 maj 1963 med följande motivering:

Klagandens son, Bengt Åke, född den 20 januari 1945, var under beskattningsåret icke ägare till jordbruksfastighet. Hans försäljning av virke till AB Sta-

tens Skogsindustrier har uttagits från klagandens jordbruksfastighet. Klaganden har i sin deklaration icke redovisat någon intäkt genom försäljning av avverkningsrätten till sonen. Oaktat sonen försålt virket i sitt namn, kan med hänsyn till föreliggande omständigheter denne icke anses skattskyldig för likviden å 1 500 kr. Taxeringsnämndens åtgärd, att hos klaganden beskatta ifrågavarande likvid, är förty befogad.

I besvär hos kammarrätten uppgav Strand, att han sålt avverkningsrätten till sonen för fulla värdet av 822 kr., vilket belopp Strand deklarerat. Sonen hade i sin tur huggit och levererat massaveden, vilket för denne inbringade 2 322 kr.

Över besvären avgav Ohlsson följande yttrande:

Sonen Bengt Åke Strand, som den 1 november 1961 icke fyllt 18 år, uppnår icke genom arbete eller eljest skattepliktig inkomst. Rotlikviden å 822 kr. utgör under alla förhållanden för klaganden skattepliktig intäkt. Oavsett huruvida gåva eller ej föreligger är klaganden dock icke berättigad till avdrag för värdet av det arbete sonen utfört.

Strand anförde i erinringar, att han deklarerat för rotlikviden 822 kr. och att han ej gjort något avdrag för något värde av sonens arbete.

Ohlsson antecknade på erinringsskriften »Föranleder ej ändrat ställningstagande i sak».

Kammarrätten förklarade i utslag den 1 juni 1965, att den icke fann skäl att göra ändring i prövningsnämndens beslut.

Taxeringsfrågan är numera efter besvär av Strand beroende på Kungl. Maj:ts prövning.

I en skrift, som inkom till justitieombudsmansexpeditionen den 19 december 1967, riktade Strand kritik mot handläggningen av taxeringsmålet. Han påstod, att taxeringsnämnden och prövningsnämnden samt Ohlsson lämnat oriktiga uppgifter i målet och hemställde att JO måtte utreda saken.

Med anledning av klagomålen upprättades inom justitieombudsmansexpeditionen en promemoria, vari redogjordes för gången av taxeringsmålet, varefter följande anfördes.

Beskattningsåtgärden kan grundas på ett av följande alternativ.

I. Det påstådda avtalet mellan Strand och dennes son var ett skenavtal, från vilket bortsetts vid taxeringen. Strand har på grund härav beskattats för hela likviden från AB Statens Skogsindustrier. I den mån likviden behållits av sonen, har den ansetts utgöra från Strand utbetald lön. Eftersom löneinkomsten icke föranlett skatteplikt för sonen, har Strand på grund av bestämmelsen i 22 § 1 mom. fjärde stycket kommunalskattelagen jämfört med punkt 2 av anvisningarna till 20 § samma lag icke heller erhållit avdrag för lönekostnaden.

II. Det påstådda avtalet mellan Strand och sonen var ogiltigt på annan grund med påföljd att beskattningsfrågan i övrigt bedömts på samma sätt som under I.

III. Strand har skänkt sonen skog på rot. Därvid har ansetts att Strand först tillgodogjort sig rotposten såsom naturauttag.

IV. Uppgiften om att Strand sålt skog på rot åt sonen har i och för sig godtagits.

Med anledning av det anförda uppkommer följande frågor:

1. Vilken bedömningsgrund har legat till grund för Ohlssons yttranden?
2. Borde inte den rättsliga grunden för Strands skattskyldighet ha angivits tydligare i Ohlssons yttranden och prövningsnämndens motivering?
3. Borde inte Ohlsson eller prövningsnämnden ha verkställt sådan utredning i målet, att de faktiska förhållandena och Strands syn på saken klarlagts? Om gåva eller försäljning av skog på rot ansetts föreligga, borde utredning icke förebragts om värdet av rotposten?
4. Vad hade Ohlsson för stöd för påståendet att Strand skänkt sonen avverkningsrätten?
5. Hur har frågan om rätt beskattningsår bedömts för det fall att Strands uppgift om att han sålt skog på rot till sonen godtagits?

Under åberopande av innehållet i promemorian infordrades därefter yttrande dels av prövningsnämndens ordförande rörande utformningen av prövningsnämndens motivering till nämndens beslut i taxeringsmålet och dels av Ohlsson rörande innebörden av dennes yttranden hos prövningsnämnden och kammarrätten.

Före detta landskamreraren Arvid Wenker, som tjänstgjorde såsom ordförande i prövningsnämnden vid handläggningen av Strands taxering, anförde i avgivet yttrande bl. a. följande.

Sedan besvär anförts över prövningsnämndens beslut, ankommer det icke på mig som prövningsnämndens ordförande att försvara beslutets materiella riktighet. Vad angår handläggningen hos prövningsnämnden torde denna — särskilt om man beaktar de arbetsförhållanden, varunder dess beslut måste färdigställas — få anses tillfredsställande. Stöd för denna uppfattning synes mig kunna hämtas av innehållet i Kammarrättens utslag. Därest utredningen hos prövningsnämnden och dess motivering synts Kammarrätten otillfredsställande, skulle detta ha kommit till uttryck vid dess handläggning och i dess utslag.

Ohlsson anförde följande.

Kungl. Maj:t har i utslag den 7 juni 1962 — härefter kallat utslaget — i fråga om hemmansägaren Thure Enbom motiverat sitt ställningstagande på följande sätt:

»Värdet å avverkningsrätten då klaganden överlät densamma å sin fader understeg uppenbarligen icke det belopp, som fadern erhöll vid försäljningen, eller 14 415 kronor. Överlåtelsen till fadern får därför anses hava utgjort försäljning till ett belopp av 6 200 kronor och gåva till ett belopp av 8 215 kronor.

Då gåva av avkastning från fastigheten för klaganden medför skattskyldighet för inkomst till belopp motsvarande gåvans värde samt beloppet 14 415 kronor således skolat i sin helhet tagas till beskattning hos klaganden, lämnar Kungl. Maj:t besvären utan bifall.»

Med ändring av det inbördes släktskapsförhållandet och krontalen föreligger här enligt min mening ett likartat fall och jag har under hela taxeringsprocessen haft utslaget som förebild. Några teoretiska spekulationer därutöver har icke föresvävat mig. Om jag icke missminner mig i Enbomska fallet var där fråga om påstått skenavtal fram till Kungl. Maj:ts beslut. Regeringsrättens motivering anser jag dock överlägsen.

Edra frågor.

1. Bedömningsgrunden för mitt yttrande är alternativ I men även kombinerat med alternativ III sedan framkommit, att Strand i 1963 års deklaration redovisat slutlikviden från AB Statens Skogsindustrier som rotlikvid från sonen.

2. Motiveringen har i sak grundats på vad härovan angivits. En motiverings bärighet kan ju alltid diskuteras.

Jag har haft utslaget som förgrund, dock utan att åberopa detsamma. Prövningsnämnden har motiverat sitt beslut på annan likvärdig, enligt min mening korrekt grund. Den rättsliga grunden är i båda fallen angiven, men ett åberopande från min sida av utslaget kan jag tänka mig varit att föredraga utan att underlåtenheten nu bör läggas mig till last.

3. Strands syn på saken synes klar, han vill genom sin transaktion komma i åtnjutande av avdrag för annars icke avdragsgill lön till sonen. Med den ståndpunkt jag intagit synes värdet av rotposten eller avverkningsrätten, synonyma ord, sakna betydelse, enär värdet alltid måste understiga leveranslikviden.

4. Påståendet att Strand skänkt sonen avverkningsrätten saknar annat stöd än den motivering, som i utslaget angivits. Formuleringen bör kanske icke ha varit så kategorisk utan borde i stället ha stått exempelvis »bör i taxeringssammanhang betraktas som gåva».

5. Frågan om rätt beskattningsår får anses besvarad under punkt 1, eftersom Strands uppgift om försäljning av skog på rot till sonen icke godtagits och varigenom rotpostens värde anses ingå i det förskott sonen utkvitterat år 1961.

Det kan synas lättvindigt av mig att på Strands erinringsskrivelser anteckna »Vidi» och »Föranleder ej ändrat ställningstagande i sak». Hur man än vrider och vänder på saken måste emellertid resultatet bli detsamma, att Strand bör beskattas för all skogslikvid. Av Erland Geijer, Eric Rosenqvist och Harry Sterner utgiven Skattehandbok, del 1, 6:e upplagan, sidan 57 framgår, att vid gåva till barn av avverkningsrätt till skog, som sedermera försålts, »givaren beskattats, men i allmänhet icke för värdet av skogen vid gåvotillfället utan för inkomsten genom barnens försäljning av skogen och först för det beskattningsår, varunder likvid influtit. Beskattningen har alltså skett som om givaren själv sålt skogen och erhållit likviden. Grunden till beskattningen har förmodats i detta fall icke ha varit, att själva gåvan ansetts innebära tillgodogörande av inkomst från fastigheten utan att givaren i verkligheten tillgodogjort sig skogslikviden och att gåvan alltså ansetts vara en *skentransaktion*».

Om sonen varit över 18 år hade Strands transaktion utan vidare måst godkännas. Nu förhåller sig emellertid så, att sonen är mellan 16—18 år. Enligt anvisningarna till 20 § kommunalskattelagen anses barn i denna ålder ej tillhöra arbetspersonalen med mindre barnets inkomst av arbete eller eljest är så stor, att den föranleder skatteplikt för barnet enligt 51 §. Sonen uppnår icke skattepliktig inkomst.

Min motivering bygger på fakta men är kanske icke fulländad. Med rimliga krav anser jag dock icke motiveringen dålig och hemställer jag därför, att anmälan icke måtte föranleda någon Eder åtgärd.

Med hänsyn till att kammarrätten i sitt utslag allenast uttalat att domstolen icke fann skäl att göra ändring i prövningsnämndens beslut och denna lokution brukade tilläggas den innebörden, att kammarrätten godtagit prövningsnämndens motivering, beslöts att av kammarrätten infordra yttrande i saken.

De i domstolens avgörande deltagande ledamöterna, kammarrättsrådet och divisionsordföranden Tage Boström, kammarrättsrådet Jarl Fröberg och kammarrättsassessorn Stig Hellsten, anförde i ett särskilt yttrande följande.

Vid bedömningen av rättsfrågan i målet har kammarrätten funnit att — oavsett den form avtalet mellan klaganden och sonen givits — grunden för beskattningen varit att i verkligheten klaganden och inte sonen tillgodogjort sig skogslikviden och

att fråga således varit om skentransaktion. I rubriken har ordet »skentransaktion» inte använts. Kammarrätten har nämligen inte ansett detta nödvändigt enär prövningsnämndens motivering enligt vår mening ger vid handen att prövningsnämnden ansett skenavtal föreligga. Att så varit fallet framgår bl. a. därav att prövningsnämnden angivit att försäljningen skett i sonens namn.

Vid sitt ställningstagande har kammarrätten ansett sig kunna godtaga de skäl som prövningsnämnden i sin motivering för beslutet angivit. Kammarrätten har därför ej haft anledning att på annat sätt än genom den använda lokutionen instämma i prövningsnämndens beslut.

Kammarrätten anförde därefter bl. a.

Den skattskyldige har fått skilda, delvis motstridiga och delvis vilseledande upplysningar om hur sakläget på olika håll skatterättsligt bedömts. Meddelandet från taxeringsnämnden om dess avvikelse från deklarationen har fått en olycklig eller ofullständig formulering. Taxeringsintendenten har fört ett resonemang som varit för den skattskyldige svårfattligt och som f. ö. inte heller till sina konsekvenser slutförts. Den skattskyldige har med andra ord inte av taxeringsnämnden givits en adekvat information och vad taxeringsintendenten i olika sammanhang anfört har heller inte gjort det möjligt för den skattskyldige att överblicka vilken argumentation och eventuell bevisning från hans sida som skulle kunna vara av relevans. Mot formuleringen av prövningsnämndens beslut synes emellertid enligt kammarrättens mening motsvarande eller likvärdig kritik inte vara att rikta. Givetvis hade tydligare kunnat utsägas att uppgörelserna mellan fadern, sonen och Statens Skogsindustrier under förhandenvarande omständigheter skatterättsligt bedömts såsom ett avtal för skens skull som inte fritagit fadern från att skatta för skogslikviden å 1 500 kr. Det synes dock enligt kammarrättens mening inte råda någon tvekan om att detta betraktelsesätt har täckning i den av prövningsnämnden nyttjade formuleringen.

Denna uppfattning hade uppenbarligen de tre ledamöter i kammarrätten som den 1 juni 1965 avgjorde målet, och de bedömde det inte heller som erforderligt att med andra ord tillkännage enahanda uppfattning. Självfallet kan diskuteras om en tydligare skrivning varit att föredra, men enligt kammarrättens mening finns här utrymme för olika uppfattningar.

— — —

Avslutningsvis torde få sägas — samtidigt som det förtjänar framhållas att den skattskyldige, enligt kammarrättens bedömande, inte genom vad som förekommit lidit någon rättsförlust — att vad i ärendet förekommit kan ge anledning till skärpt uppmärksamhet i avseende å behovet av klargörande motiveringar och uttalanden av de på skilda nivåer arbetande myndigheterna.

Strand mötte med påminnelser.

Vid ärendets avgörande anförde JO Bexelius.

Enligt 20 § kommunalskattelagen får vid beräkningen av inkomsten från särskild förvärvskälla avdrag inte ske för värdet av arbete, som i den skattskyldiges förvärvsverksamhet utförts av den skattskyldige själv, andre maken, hemmavarande barn under 16 år eller hemmavarande barn, som fyllt 16 men ej 18 år och som ej anses tillhöra arbetspersonalen. Tanken bakom avdragsförbudet är att mannen, hustrun och barnen lever i hushållsgemenskap och att förvärvsverksamhetens ekonomi är så sammanvävd med familjeekonomin i övrigt att den skatterättsligt

bör bedömas som en odelbar enhet. Samma tanke ligger till grund för föreskriften i samma paragraf att periodisk utbetalning till person i den skattskyldiges hushåll skall hänföras till hans levnadskostnader, för vilka avdrag ej får ske. När det gäller barn under 16 år är som framgår av föreskrifterna förbudet mot avdrag för värdet av barnets arbete absolut, vare sig lön utgått för detta arbete eller ej. I fråga om barn, som fyllt 16 men ej 18 år, medges däremot avdrag för lön, om barnet kan anses tillhöra arbetspersonalen. Enligt anvisningarna till 20 § p. 2 skall detta anses vara fallet om barnets inkomst av arbete eller annat är så stor, att den föranleder skatteplikt för barnet enligt 51 §, dvs. om barnet uppnår en beskattningsbar inkomst av minst 100 kr. Barnet utgör då självständigt skattesubjekt och har av lagstiftaren ansetts ej längre kunna, ehuru hemmavarande, betraktas som en ekonomiskt osjälvständig deltagare i familjeförsörjningen. Åldersgränserna går tillbaka på reglerna i 6: 4 föräldrabalken om barns rätt att själv taga tjänst eller annat arbete.

Av de återgivna bestämmelserna framgår att en fader, vilken såsom led i skogsbruket på sin fastighet låter en son avverka ett parti skog, vid beräkningen av sin inkomst av skogsbruk inte får göra avdrag för värdet av sonens arbete eller för lön till sonen för arbetet, om denne var under 16 år eller mellan 16 och 18 år och ej tillhörde arbetspersonalen. Bestämmelserna utsäger däremot inte direkt hur den situation skall bedömas som innebär, att fadern till sonen överlåter — genom försäljning eller gåva — rotposten i fråga och sonen i egen regi avverkar skogspartiet och avyttrar virket.

Av innehållet i 21 § kommunalskattelagen torde följa att fadern i vart fall skall som skattepliktig intäkt ta upp belopp svarande mot den likvid sonen ger honom för rotposten eller mot värdet av det produktuttag som en gåva av rotposten innebär. Huruvida fadern dessutom skall beskattas för belopp svarande mot den del av virkeslikviden, som hänför sig till värdet av sonens arbete med avverkningen, utan rätt på grund av avdragsförbudet i 20 § kommunalskattelagen att göra ett häremot svarande avdrag är en rättsfråga som ger utrymme för olika meningar. Då regeringsrätten[1] kan komma att ingå på denna fråga vid prövning av skattemålet, anser jag att jag inte bör uttala mig rörande densamma i vidare mån än genom att som allmän synpunkt framhålla att *enbart* den omständigheten att ett upptagande av virkeslikviden som skattepliktig intäkt för sonen blir förmånligare för fadern i beskattningshänseende än om virkeslikviden tas upp som skattepliktig intäkt för honom själv utan rätt till avdrag för arbetets värde givetvis inte kan vara avgörande för den skatterättsliga bedömningen, som måste ske under hänsynstagande till samtliga på tolkningen och tillämpningen av lagen inverkande faktorer. En från nu nämnda rättsfråga skild fråga är huruvida de transaktioner mellan far och son som målet handlar om ägt rum i verkligheten eller ej. Har

[1] Regeringsrätten meddelade den 19 november 1969 utslag i målet av följande lydelse: »Av utredningen i målet framgår, såsom även prövningsnämnden och kammarrätten funnit, att Emil Strand i verkligheten icke sålt någon skog till sonen. På grund härav lämnar Kungl. Maj:t besvären utan bifall.»

någon försäljning eller gåva av rotposten till sonen aldrig förekommit utan föreligger ren efterhandskonstruktion, skall beskattningen självfallet ske på grundval av vad som faktiskt ägt rum. En skentransaktion saknar rättslig verkan.

Mot bakgrund av det sagda kan konstateras att vad skattemyndigheterna ställdes inför i förevarande fall var i första hand om här förelåg en verklig transaktion eller en skentransaktion. Har transaktionen verklighetens prägel, hade myndigheterna att också ta ställning till nyssnämnda rättsfråga. Genom beslutsmotiveringar hade myndigheterna att upplysa den skattskyldige om sina bedömningar såväl av bevisfrågorna som av rättsfrågan under noga särhållande av dessa två artskilda frågeställningar.

Jag övergår härefter till frågan huruvida myndigheterna handlagt taxeringsmålet på ett från rättssäkerhetssynpunkt tillfredsställande sätt. Myndigheternas utrednings- och motiveringsskyldighet träder här i förgrunden.

Taxeringsnämnden synes inte ha utrett de närmare omständigheterna kring skogsaffären. I varje fall innehåller taxeringshandlingarna inte närmare upplysning härom. Det är därför oklart på vilka antaganden nämnden grundade sitt avgörande. Beslutet om höjning av Strands taxering motiverades inte på annat sätt än att det tillagda beloppet förklarades avse den till sonen försålda virkesposten. Med hänsyn till att transaktionen hade flera olika led och sträckte sig över mer än ett år är det i betraktande även av den tidsknapphet, under vilken en taxeringsnämnd arbetar, begripligt att dessa onöjaktigheter uppkom. Jag vill emellertid betona vikten av att en taxeringsnämnd vinnlägger sig om att grunda sina avgöranden på en så fullständig utredning som möjligt och att förse sina beslut med motiveringar som klargör för de skattskyldiga varför deras uppgifter inte tagits för goda.

Med hänsyn till vad Strand anförde i sina besvär till prövningsnämnden borde den första åtgärden från Ohlssons sida, då han erhöll besvären för avgivande av yttrande, ha varit att söka utreda de faktiska omständigheterna. Detta underlät Ohlsson och gjorde i stället ett antagande att avverkningsrätten överlämnats som gåva till sonen. Med utgångspunkt i ett härpå grundat rättsligt resonemang avstyrkte Ohlsson bifall till besvären. Såvitt nu kan bedömas är förklaringen till detta från den skattskyldiges synpunkt helt ofattbara förfaringssätt att finna i en feltolkning från Ohlssons sida av ett regeringsrättsutslag i ett likartat taxeringsmål. Det framstår inte desto mindre som anmärkningsvärt att Ohlsson — inte ens sedan Strand bemött hans yttrande på ett sätt som visade att han inte förstått det — gjorde något försök att utreda saken eller att göra sitt resonemang begripligt för Strand. Denna försummelse från Ohlssons sida är dock inte att hänföra till tjänstefel. Jag vill emellertid framhålla vikten av att en taxeringsintendent i förklaringar över besvär låter sig angeläget vara att grunda sina ståndpunktstaganden på en betryggande utredning om sakförhållandena och att utveckla sina slutledningar på ett sätt som gör det möjligt för de skattskyldiga att förstå dem. Endast härigenom kan en meningsfull kontradiktorisk process komma till stånd inför prövningsnämnd och skattedomstolar.

När målet kom upp till prövningsnämnden för avgörande var det fortfarande

otillfredsställande utrett. Prövningsnämnden borde därför enligt min mening ha föranstaltat om komplettering av utredningen. I beslutet talas om Strands »försäljning av avverkningsrätten till sonen» och om »hans (sonens) försäljning av virke till AB Statens Skogsindustrier». Intet sades om varför trots detta Strand och inte sonen skulle anses skattskyldig för likviden från bolaget. Om skälet var att transaktionen mellan Strand och sonen bedömdes som skentransaktion, borde detta efter vad som inledningsvis anförts ha klart utsagts i prövningsnämndens beslut. Genom att detta led saknas i beslutet hänger slutet i luften. Denna brist i motiveringen kan inte försvaras med att Strand ändå bort förstå beslutet med hänsyn till att transaktionens ohållbarhet måste stå klar för honom hela tiden. Det gällde ju att upplysa honom om vad prövningsnämnden ansåg i detta hänseende. Utöver dessa påpekanden föranleder prövningsnämndens handläggning av taxeringsmålet inte något ytterligare uttalande.

I sina besvär till kammarrätten citerade Strand taxeringsnämndens underrättelse, enligt vilken »den till Bengt-Åke Strand försålda virkesposten å 1 500 kr. påförts» honom till beskattning, Ohlssons förklaring att Strand till sonen överlämnat en avverkningsrätt, som inbringat 1 500 kr., såsom gåva, vilken ej var avdragsgill, samt upplyste att det i verkligheten låg till så att han sålt avverkningsrätten till fulla värdet 822 kr. till sonen och att denne i sin tur huggit och levererat massaveden, som inbringat 2 322 kr. Besvärsskriften avfattades mot bakgrund av prövningsnämndens beslut, där det framhölls att sonens försäljning av virke till AB Statens Skogsindustrier uttagits från Strands fastighet och att Strand inte redovisat någon intäkt genom försäljning av avverkningsrätten till sonen samt förklarades, att denne, oaktat han försålt virket i sitt namn, med hänsyn till de föreliggande omständigheterna inte kunde anses skattskyldig för likviden, som i stället skulle beskattas hos fadern.

Strands besvärsskrift ådagalade att prövningsnämndens beslut inte givit honom de ledtrådar han behövde för att få full klarhet om hur myndigheterna såg på saken. Beslutet hade inte upplyst honom om vilka de omständigheter var som enligt prövningsnämnden föranledde att han och inte sonen skulle skatta för den av sonen huggna och försålda massaveden. Ohlssons förklaring till kammarrätten över besvären blev inte ägnad att skingra dunklet såsom framgår av Strands bemötande. När kammarrätten skulle besvara besvären var utgångsläget alltså det att Strand såsom rättssökande begärde full klarhet om varför han beskattats på sätt som skett.

Studerar man noga kammarrättens utslag i anledning av Strands besvär, finner man att kammarrätten i utslagets sakframställning beskrivit taxeringsnämndens beslut på det sättet att nämnden höjt Strands deklarerade nettointäkt med 1 500 kr., »utgörande likvid för en i sonen Bengt-Åke Strands namn försåld virkespost som uttagits från fastigheten». Det förefaller som om kammarrätten med sitt ordval velat ange att kammarrätten uppfattat taxeringsnämndens beslut — som i underrättelsen om avvikelsen från deklarationen angavs innebära att den till sonen försålda virkesposten å 1 500 kr. påförts Strand — så att nämnden betraktat sonen

som bulvan för fadern vid virkesförsäljningen och menat att det i verkligheten var Strand som sålt virkesposten, ehuru i sonens namn.

Ytterligare en detalj i kammarrättens utslag faller i ögonen. Prövningsnämnden uttalade i sitt beslut att »hans (=sonens) försäljning av virke» uttagits från klagandens jordbruksfastighet. De citerade orden har i kammarrättens utslag återgivits med orden »ifrågavarande virke». Härigenom har ur prövningsnämndens beslut avlägsnats en vändning som kunnat uppfattas såsom en motsägelse till ett antagande att även prövningsnämnden ansåg att det egentligen var Strand som sålt virket.

Rent objektivt sett kan av det sätt, varpå kammarrätten i sitt utslag beskrivit underinstansernas avgöranden, måhända utläsas att kammarrätten uppfattat besluten såsom uttryck för den bedömningen att Strands överlåtelse till sonen av de utstämplade träden var en skentransaktion. Betraktat från denna synpunkt låter det sig förklara att kammarrätten utformade sitt eget beslut så att kammarrätten ej fann skäl att göra ändring i det överklagade beslutet. Å andra sidan kunde kammarrätten knappast förvänta att Strand, som tidigare fått del av underinstansernas mångtydiga beslut, skulle kunna av kammarrättens skrivning förstå grunden för taxeringen. Det visade sig också att utslaget inte fullgjort sin funktion att ge Strand de klarlägganden, som han med fog kunnat förvänta sig från kammarrätten efter vad som förevarit vid taxeringsfrågans tidigare behandling. Enligt min mening hade det med hänsyn till vad nu sagts varit önskvärt att kammarrätten i sitt utslag utvecklat skälen för sitt avgörande ungefärligen på det sätt som sedermera skedde i ledamöternas yttrande i förevarande ärende.

Det allmänna ställer stora krav på de skattskyldiga i fråga om deklaration och uppgiftslämnande. De skattskyldiga bör i gengäld kunna räkna med att taxeringsmyndigheterna behandlar deras ärenden med omsorg och öppenhet. När lagstiftningen är invecklad och dunkel, blir det en ämbetsplikt för myndigheterna att söka uppväga nackdelarna härav genom att lägga ut texten för de skattskyldiga. Ett betydelsefullt medel härför utgör motivering av taxeringsbeslut i kontroversiella ärenden. Taxeringsmyndigheternas arbetsbörda är stor. Det är därför i och för sig förståeligt att beslutsmotiveringarna ibland blir ofullständiga eller i vart fall ej tillräckligt upplysande för den som är lekman i skattefrågor.

På kammarrätten som är en domstol bör kunna ställas särskilda krav i förevarande hänseende. Detta gäller i synnerhet när det såsom i förevarande ärende av klagandens inlagor framgår att taxeringsmyndigheterna inte gett honom erforderlig information. Vad som inträffat i ärendet visar på ett eklatant sätt vilken viktig funktion kammarrätten har härvidlag. Att kammarrätten fyller denna funktion är såväl för den enskilde individen som för förtroendet för rättsskipningen i taxeringsmål i allmänhet av den allra största betydelse.

Jag vill slutligen i anledning av det sätt varpå kammarrätten i sitt utslag utformat sakframställningen tillägga att det i många fall är lämpligt att genom en ändamålsenlig utformning av sakframställningen förmedla all den information om grunderna för en myndighets avgörande som part behöver för att förstå detta.

Metoden låter sig med fördel tillämpa framför allt i besvärsmål, där det överklagade beslutet är så skrivet att det fyller rimliga anspråk på upplysning om de faktiska och rättsliga omständigheter som bestämt utgången och besvärsinstansen i allt väsentligt delar beslutsinstansens uppfattning.

Används metoden att motivera via sakframställningen, kommer tyngdpunkten i besvärsinstansens beslut tydligen att ligga på denna del av beslutet. När underinstansens beslut återges i sakframställningen, är av redigeringstekniska skäl ibland viss språklig jämkning nödvändig. Den självklara begränsningen måste dock i så fall iakttagas att redigeringen inte får ske på ett sådant sätt att riktigheten av det sakliga innehållet kan ifrågasättas. Detta måste återges med trohet mot originalet.

Dröjsmål från prövningsnämnds kanslis sida med insändande till kammarrätten av besvärsakter enligt 97 § taxeringsförordningen

I en skrift som inkom till JO den 28 mars 1968 anförde Rolf Norling i huvudsak följande. Han hade bedrivit taxirörelse i Borlänge åren 1961—1966. Inkomsten av rörelsen bestämdes vid 1964 och 1965 års taxeringar av prövningsnämnden efter skön. Norling överklagade dessa taxeringar hos kammarrätten. Med anledning av att kronofogdemyndigheten hotat med exekutiva åtgärder hörde han sig den 28 februari 1968 för hos kammarrätten när målen kunde beräknas bli avgjorda och fick då beskedet att besvären ännu inte kommit in till kammarrätten. Länsstyrelsen hade vägrat anstånd med betalning av skatten till dess kammarrätten avgjort målen. Norling ifrågasatte om tjänstefel begåtts.

Landskamreraren Olof Israelsson inkom med infordrade upplysningar, varav framgick följande. Norlings taxering år 1964 avgjordes av prövningsnämnden vid sammanträde den 29 och 30 juni 1965. Norlings besvär till kammarrätten inkom till prövningsnämndens kansli den 21 september 1965 och remitterades till taxeringssektionen den 29 september. Först den 28 februari 1968 avgav vederbörande taxeringsintendent yttrande i målet. Prövningsnämndens kansli hade dessförinnan påmint förste taxeringsintendenten Ragnar Lindholm om målet den 20 juli och den 2 november 1966 samt den 27 februari och den 23 augusti 1967. Norlings taxering år 1965 avgjordes av prövningsnämnden den 11 maj 1966. Den 9 augusti 1966 inkom Norlings besvär över beslutet till prövningsnämndens kansli, som i sin tur remitterade målet till taxeringssektionen den 11 augusti. Sedan prövningsnämndens kansli påmint om målet den 27 februari och den 23 augusti 1967 avgav vederbörande taxeringsintendent yttrande den 28 februari 1968. Nästa dag översändes båda besvärsakterna till kammarrätten. Påminnelserna till Lindholm hade skett på så sätt att han fick balansförteckningar över oredovisade kammarrättsbesvär.

På begäran översände prövningsnämndens kansli till JO en den 29 februari 1968 upprättad förteckning över kvarliggande kammarrättsbesvär. Av förteckningen syntes framgå att det vid detta tillfälle hos länsstyrelsen fanns åtminstone

160 kammarrättsbesvär, vilka kommit in tidigare än sex månader innan förteckningen upprättades. Dessutom fanns ytterligare 78 besvärsärenden, som kommit in under de senaste sex månaderna.

Efter remiss inkom Lindholm med yttrande, varefter Norling avgav påminnelser.

Slutligen inhämtades yttrande från revisionsintendenten, numera taxeringsintendenten Sune Agardt, varjämte länsstyrelsen på begäran inkom med förnyade yttranden av Israelsson och Lindholm samt med eget yttrande.

Vid ärendets avgörande anförde JO Henkow följande.

Enligt 97 § första stycket taxeringsförordningen ankommer det på prövningsnämndens kansli att infordra förklaring eller yttrande i anledning av besvär över nämndens beslut och att vid behov bereda tillfälle till ytterligare skriftväxling. I andra stycket stadgas att besvärsakt skall, om inte särskilda omständigheter föreligger, översändas till kammarrätten inom sex månader efter det att besvären inkommit till prövningsnämndens kansli.

Det är allmänt känt att taxeringsprocesser som slutligen avgöres i de högsta instanserna tar lång tid i anspråk. Förvaltningsdomstolskommittén uppger i sitt betänkande »Förvaltningsrättsskipning» (SOU 1966: 70, s. 284) att en undersökning år 1965 visat att det i genomsnitt förflyter två år mellan prövningsnämndens och kammarrättens beslut. Olägenheten av långa handläggningstider gör sig gällande i skilda hänseenden. Stora belopp kan stå på spel och den skattskyldige kan tvingas att skjuta viktiga dispositioner på en oviss framtid. Enligt sakens natur medför en taxeringsprocess ett psykologiskt tryck på den enskilde och han har även på grund härav ett berättigat krav på att hans sak förs fram till ett avgörande utan onödig tidsutdräkt. Det bör också erinras att en skattskyldig som yrkar nedsättning av sin taxering ofta blir tvungen att betala skatten på grund av taxeringen, fast beslutet inte vunnit laga kraft. Inte heller får man bortse från att handläggningstider liksom formerna för handläggningen i övrigt har stor betydelse för allmänhetens tilltro till myndighetens objektivitet och opartiskhet.

Under dessa omständigheter är det av synnerlig vikt att det förberedelsearbete beträffande kammarrättsmål som genom nyssnämnda författningsbestämmelse ålagts prövningsnämndens kansli ombesörjes utan dröjsmål. Om den för arbetet fastställda maximitiden i normalfall, sex månader, skall kunna hållas måste tydligen tillses att infordrade förklaringar och yttranden inkommer inom rimlig tid. Finns från kansliets sida anledning att räkna med att så ej skall ske måste bestämda frister utsättas för förklaringars och yttrandens avgivande. Sådan frist bör utmätas efter målets beskaffenhet och med hänsyn till de övriga förberedelseåtgärder som skall medhinnas. Endast i det fall, att målet är mycket omfattande eller svårbedömt, kompletterande utredning måste avvaktas el. dyl., kan nämligen sådana särskilda omständigheter anses föreligga som berättigar kansliet att överskrida den för besvärsaktens insändande till kammarrätten stadgade sexmånaderstiden (se Hedborg m. fl., Taxeringshandbok s. 261).

Av utredningen framgår att handlingarna rörande Norlings besvär över 1964 och 1965 års taxeringar översändes till kammarrätten nära två och ett halvt resp. drygt ett och ett halvt år efter det att besvären inkommit. De avsevärda överskridanden av sexmånaderstiden som sålunda ägt rum har emellertid inte varit enstaka händelser. Sedan berörda handlingar översänts till kammarrätten den 29 februari 1968 fanns ytterligare 160 mål i vilka besvär hos kammarrätten anförts tidigare än sex månader utan att handlingarna insänts. Av dessa besvärsmål hade två anhängiggjorts år 1964 och 41 år 1965. Mot bakgrunden av det här förut anförda är vad som förekommit i hög grad otillfredsställande.

Israelsson, som i egenskap av landskamrerare är ansvarig för den inträffade tidsutdräkten, har förklarat att annan åtgärd i syfte att undvika denna inte vidtagits än att målen upptagits i balansförteckningar som vid olika tidpunkter tillställts förste taxeringsintendenten såsom påminnelse om hans skyldighet att redovisa målen. Denna förklaring är inte godtagbar. Balansförteckningarnas överlämnande har väl inneburit en erinran till intendenten att däri upptagna mål skulle redovisas, men redan då balansen började uppkomma borde det ha stått klart att remiss måste förenas med föreläggande av viss tid för svaret och remisshandlingarnas återställande.

På grund av det sålunda upptagna finner jag Israelsson ha, genom underlåtenhet att tillse att ifrågavarande mål blivit jämlikt 97 § taxeringsförordningen översända till kammarrätten, gjort sig skyldig till tjänstefel. Med hänsyn till att olägenheter på sätt ovan antytts kan ha uppkommit därav är felet av den allvarliga beskaffenhet att jag övervägt att beivra detsamma. Eftersom Israelsson numera inser vad som ålegat honom i förevarande hänseende och vidtagit åtgärder för att förhindra ett upprepande, anser jag mig emellertid kunna låta bero vid den erinran som innefattas i det anförda.

Vad härefter angår förste taxeringsintendentens dröjsmål med att yttra sig i kammarrättsmål har naturligtvis innehållet i 97 § taxeringsförordningen varit väl bekant för såväl Lindholm som andra tjänstemän vilka utfört på taxeringsintendent ankommande göromål. Ehuru remisser i sådana mål skett formlöst utan föreläggande av viss tid, borde därför remisserna ha besvarats inom sådan tid att prövningsnämndens kansli kunnat till kammarrätten översända handlingarna enligt vad i nämnda författningsrum stadgas.

Agardt, som haft att avgiva yttrande i Norlings ifrågavarande båda mål, har uppgivit att yttrandet i målet angående 1964 års taxering ansetts böra anstå i avbidan på resultatet av taxeringsrevision i målet angående 1965 års taxering och prövningsnämndens beslut i detta. Även om man godtar att prövningsnämndens beslut angående 1965 års taxering inväntades har dock yttrandet avgivits först sedan mer än ett år och nio månader förflutit från beslutets dag.

Av vad Lindholm uppgivit och länsstyrelsen i sitt yttrande anfört får anses framgå att anledningen till förekomna dröjsmål med yttranden i kammarrättsmål huvudsakligen varit den till följd av personalbrist stora arbetsbelastningen på taxeringssektionen. Detta förhållande kan emellertid inte lända Lindholm till ursäkt.

Då allt arbete som åvilar en viss personalstyrka inte medhinnes måste något slag av prioritering ske. I förevarande fall kan då med fog hävdas att det måste vara angelägnare att redan pågående processer slutföres än att t. ex. initiativ tages till nya. Men givetvis är det inte tillfredsställande att på detta sätt vissa uppgifter sättes i efterhand. Såsom chef för taxeringssektionen borde därför Lindholm ha tillsett, förutom att remitterade kammarrättsmål redovisades i vederbörlig tid, att erforderlig personalförstärkning kom till stånd. I den mån han ej själv kunnat komma till rätta med förhållandena hade han haft att hänvända sig till länsstyrelsen. Trots att taxeringssektionen under många år haft betydande svårigheter att bemästra sina uppgifter har, såvitt utredningen visar, tillfyllestgörande åtgärder inte företagits från Lindholms sida.

Den kritik som sålunda riktats mot Lindholm kan dock ej läggas honom till last såsom tjänstefel.

Vad i övrigt i ärendet förekommit ger ej anledning till anmärkning.

Lokal skattemyndighet och länsstyrelse har avslagit ansökan om befrielse från preliminär skatt vid utlandsanställning utan godtagbar motivering

I en den 24 juni 1968 till lokala skattemyndigheten i Vilhelmina fögderi inkommen skrift anhöll montören Lars Jonsson, Åsele, om skattebefrielse för tiden den 1 juni 1968—den 15 juli 1969 på grund av utlandsvistelse. Till stöd för sin ansökan åberopade Jonsson ett av hans arbetsgivare AB Calor & Sjögren den 10 juni 1968 utfärdat intyg, vari uppgavs, att Jonsson fr. o. m. den 1 juni 1968 »kommer att vara verksam vid vår arbetsplats i Sassnitz, Östtyskland». Enligt intyget beräknades arbetet vara färdigt den 1 juli 1969.

Genom beslut samma dag den 24 juni avslog häradsskrivaren Nils Åke Hallonstén Jonssons ansökan med följande motivering.

Enligt gällande bestämmelser i 53 § kommunalskattelagen är fysisk person skyldig att erlägga skatt i Sverige för tid under vilken han varit här i riket bosatt för all inkomst, som av honom förvärvats här i landet eller å utländsk ort. Eder vistelse i Sassnitz under tiden 1/6 1968—1/7 1969 anses icke ha karaktär av varaktig bosättning utomlands. Vid sådant förhållande är Ni såsom bosatt i Sverige skyldig att här erlägga preliminär skatt även beträffande den inkomst som av Eder förvärvas från AB Calor & Sjögren i Stockholm under tiden för Eder vistelse i Sassnitz.

Något beskattningsavtal mellan Sverige och Folkdemokratiska Republiken Tyskland, som kan föranleda ändring i allmänna bestämmelser rörande skattskyldighet, finnes icke.

Jonsson anförde besvär hos länsstyrelsen i Västerbottens län. I ett den 4 juli 1968 avgivet yttrande hemställde tjänstgörande häradsskrivaren Rolf Risberg att besvären måtte lämnas utan bifall. Risberg meddelade i särskild handling att enligt telefonsamtal med bolaget samma dag upplysts att anställningen i Sassnitz skulle

räcka cirka ett år enligt intyget samt att lokala skattemyndigheten i Örebro fögderi befriat en anställd från preliminärskatteuttag under arbete i Portugal.

Genom resolution den 5 juli 1968 fann länsassessorn Lars Lindblad och länsassistenten Sture Undin på länsstyrelsens vägnar besvären icke kunna föranleda ändring av överklagade beslutet. I resolutionen anfördes bl. a. följande.

Utredning i målet visar, att klaganden, vilken är anställd hos AB Calor & Sjögren i Solna, sedan den 1 juni 1968 arbetar för bolagets räkning i Sassnitz, Östtyskland, att lön för arbetet utbetalas från bolagets huvudkontor på konto i bank för Jonssons räkning i Sverige, samt att arbetet beräknas vara slutfört under juli månad 1969.

Något gällande dubbelbeskattningsavtal finns icke med Folkdemokratiska Republiken Tyskland (Östtyskland). Klaganden skall vid sådant förhållande jämlikt 53 § kommunalskattelagen beskattas i Sverige för den lön, som härifrån utbetalas för det i Östtyskland utförda arbetet.

I en den 17 september 1968 till JO inkommen skrift ifrågasatte Jonsson om länsstyrelsen förfarit riktigt genom att avslå hans besvär över lokala skattemyndighetens beslut och genom att lämna besked om att klagan ej fick föras över länsstyrelsens resolution.

Med anledning av klagomålet infordrades från länsstyrelsen yttrande över en inom ombudsmannaexpeditionen upprättad promemoria, vari anfördes bl. a. följande.

Ärendet avsåg jämkning av skatt med stöd av 45 § uppbördsförordningen. Utgången var därför beroende på om Jonsson kunde antagas bli skattskyldig här i riket för inkomsten från arbetet i Sassnitz. Länsstyrelsen ansåg att så var fallet och åberopade till stöd härför innehållet i 53 § kommunalskattelagen jämte den omständigheten att det inte fanns något dubbelbeskattningsavtal med Östtyskland. Lokala skattemyndigheten anförde i andra ordalag samma skäl för sitt beslut. För såväl lokala skattemyndigheten som länsstyrelsen var synbarligen avgörande, att Jonssons vistelse i Sassnitz inte ansågs medföra någon ändring av hans bosättning i Sverige.

Enligt 54 § första stycket h) kommunalskattelagen är emellertid här i riket bosatt fysisk person, som under vistelse utomlands åtnjutit avlöning på grund av anställning där annat än hos svenska staten, svensk kommun eller ombord på svenskt fartyg eller svenskt, danskt eller norskt luftfartyg, frikallad från skattskyldighet för inkomst av anställningen under förutsättning att anställningen och vistelsen i utlandet varat minst ett år eller enligt anställningsavtal eller på annan grund kan antagas komma att vara minst ett år. I punkt 3 anvisningarna till 54 § stadgas undantag härifrån endast för den som i och för sin tjänst måste göra tillfälliga besök utomlands eller under längre tid uppehålla sig därstädes under kringresande (t. ex. handelsresande). Innebörden av förevarande bestämmelser har närmare utvecklats i prop. 1966: 127 s. 50.

Med anledning av det anförda ifrågasättes om lokala skattemyndighetens och länsstyrelsens beslut i ärendet är lagligen grundade.

I avgivet yttrande anförde Lindblad och Undin att de vid ärendets handläggning funnit, att Jonssons skrivelser var daterade den 17 juni och den 27 juni 1968 och att Jonsson av breven att döma befunnit sig i Åsele vid dessa tidpunkter. Ytterligare anfördes följande.

Med hänsyn till dessa omständigheter samt då risk förelåg att Jonsson här i riket skulle bli beskattad för sin inkomst i Östtyskland ansåg vi att jämkning icke borde ske eftersom den slutliga skatten då i alltför hög grad skulle avvika från den preliminärt erlagda.

Vi är medvetna om att brister förelegat i resolutionens utformning bl. a. i reciten och beslutsmotiveringen. Inte heller vill vi bestrida att vi bort göra en närmare utredning angående Jonssons vistelseort under aktuell tid. En sådan utredning kom dock ej till stånd på grund av hög arbetsbelastning (semestertid) och vår önskan att erhålla ett snabbt avgörande. Vi har dock försökt åstadkomma ett så riktigt resultat som möjligt. Om så inte blivit fallet är vi de första att beklaga detta och — i den mån så kan ske — medverka till att missförståndet undanröjes och eventuell ändring kommer till stånd.

I frågan om ärendets handläggning hos den lokala skattemyndigheten anförde Hallonstén i infordrat yttrande bl. a. följande.

Vid handläggningen av ärendet har jag antagit, att Jonsson den 17 juni 1968 vid tidpunkten för avlåtandet av sin ansökan vistats här i riket (i Åsele — se ovan rörande skrivelsens dagtecknande). Jag är medveten om att mitt antagande bort uppföljas av närmare utredning rörande de exakta tiderna för Jonssons in- och utlandsvistelse. Av tidsnöd har någon sådan utredning emellertid icke kommit till stånd. Av handlingarna i ärendet har jag kunnat konstatera, att utlandsvistelsen enligt vid ansökan fogat av arbetsgivaren, aktiebolaget Calor & Sjögren i Stockholm, utfärdat intyg med hänsyn till slutförandet av arbetena i Sassnitz i Östtyskland tidsmässigt skulle komma att begränsas till längst den 1 juli 1969. Härav följer, att Jonsson i sin gjorda ansökan om skattejämkning lämnat uppgifter rörande sin utlandsvistelse, såväl ifråga om vistelsens påbörjande som dess avslutande, som av mig icke kunnat godtagas såsom bevisligen riktiga. Vid sådant förhållande har jag ansett, att den i 54 § första stycket h) kommunalskattelagen omförmälda ettårsregeln såsom icke verifierad icke skolat beaktas vid fattandet av mitt beslut i anledning av den gjorda framställan.

Jonsson avgav påminnelser.

Vid ärendets avgörande anförde JO Henkow i skrivelse till länsstyrelsen följande.

I 45 § 1 mom. uppbördsförordningen stadgas följande. Sedan debetsedel å preliminär skatt utfärdats må, därest bättre överensstämmelse mellan den preliminära och den motsvarande slutliga skatten därigenom kan antagas uppkomma, genom jämkning föreskrivas ändrade grunder för uttagande av den preliminära skatten. Jämkning skall göras bl. a. i följande fall, nämligen, såvitt nu är i fråga, då skattskyldig gör sannolikt eller det eljest för myndigheten framstår såsom troligt att den preliminära skatten till följd av ändring i inkomst eller i avdrag för omkostnader i förvärvskälla eller beträffande allmänna avdrag eller av annan anledning kommer att avvika från motsvarande slutliga skatt.

Då Jonsson anhållit om befrielse från att erlägga preliminär skatt för tiden den 1 juni 1968—den 15 juli 1969 på grund av utlandsvistelse, var det tydligt att han grundade sin ansökan på att hans arbetsinkomst under nämnda tid skulle vara fri från skatt enligt 54 § första stycket h) kommunalskattelagen.

Att det i Jonssons ansökan åberopade intyget var daterat den 10 juni 1968 och

att såväl ansökningen som klagoskriften till länsstyrelsen dagtecknats i Åsele respektive den 17 och den 27 juni 1968 utgjorde visserligen omständigheter som kunde ge anledning att närmare undersöka utlandsvistelsens antagliga varaktighet. Någon sådan undersökning synes emellertid inte ha gjorts i vidare mån än att Risberg i samband med att han yttrade sig över Jonssons besvär genom telefonsamtal med bolaget erhöll bekräftelse på att Jonssons utlandsvistelse skulle vara cirka ett år enligt intyget. Innebörden härav torde vara att oavsett när vistelsen började den beräknades få den varaktighet som angivits i intyget.

Vid angivna förhållanden måste Jonsson anses ha gjort sannolikt att hans preliminära skatt på grund av utlandsvistelse skulle komma att väsentligt avvika från motsvarande slutliga skatt. Enligt min mening borde därför hans ansökan ha bifallits, och såväl Hallonsténs beslut som länsstyrelsens resolution är sålunda felaktiga.

Lindblad och Undin, som är ansvariga för länsstyrelsens resolution, har i yttrande till mig uppgivit att de med hänsyn till dagteckningen av bolagets intyg och Jonssons skrivelser samt då risk förelåg att Jonsson här i riket skulle bli beskattad för sin inkomst i Östtyskland, ansett att jämkning inte borde ske. Det är uppenbart att denna förklaring ej är förenlig med resolutionens motivering. Närmast ger den intryck av att vara en efterhandskonstruktion som tillkommit för att dölja att Lindblad och Undin inte känt till ifrågavarande stadgande i 54 § kommunalskattelagen. Jag anser mig dock ej ha tillräckliga skäl att lämna förklaringen utan avseende.

På grund härav måste förutsättas att Lindblad och Undin verkligen gjort den bedömning som de påstått. Men resolutionens motivering framstår då som obegriplig. Den är ej endast, såsom de själva medgivit, bristfällig utan rent av vilseledande. I motiveringen fastslås ju som utrett att Jonssons arbete utomlands för bolagets räkning beräknas pågå minst tretton månader. Det kan härav omöjligen utläsas att just dessa uppgifter inte till alla delar funnits troliga och att därför risk för beskattning av arbetsinkomsten här i riket förelåg. Inte minst en myndighet som omprövar en lägre myndighets beslut skall naturligtvis korrekt angiva sina skäl för avgörandet. Att så sker är av största betydelse för den som berörs av beslutet. I förevarande fall har visserligen länsstyrelsens resolution jämlikt 86 § uppbördsförordningen inte fått överklagas. Jonsson har emellertid varit oförhindrad att göra ny ansökan om jämkning, och för detta ändamål kunde han behöva veta om kompletterande utredning erfordrades i något avseende. Med den motivering som givits i länsstyrelsens resolution skulle Jonsson, därest han ej annorledes skaffat sig kännedom om sakens riktiga bedömning, ha funnit förnyad ansökan vara meningslös.

Vad angår motiveringen till Hallonsténs beslut överensstämmer denna i sak med de skäl som angivits i länsstyrelsens resolution, och Hallonstén har i förklaring till mig anfört liknande synpunkter som Lindblad och Undin. Med utgångspunkt från att jämväl Hallonstén ansett Jonssons ansökan i första hand skola prövas mot bakgrunden av 54 § första stycket h) kommunalskattelagen finner jag i enlighet med vad här förut upptagits att ej heller Hallonsténs sätt att motivera sitt beslut

kan godtagas. Det är givetvis angeläget att även den som i första instans har att pröva en ansökan så omsorgsfullt angiver skälen för beslutet att sökanden förstår utgången och har möjlighet att bedöma om han skall överklaga beslutet.

Såväl Lindblad och Undin som Hallonstén har sålunda genom det sätt varpå de angivit skälen för sina beslut av oförstånd eller oskicklighet åsidosatt sin tjänsteplikt och alltså gjort sig skyldiga till tjänstefel. Jag finner emellertid felen ej vara av den allvarliga beskaffenhet att beivran bör ske och låter därför bero vid den erinran som innefattas i det anförda.

Vissa övriga ärenden angående taxering

Anstånd med avgivande av självdeklaration

Ett aktiebolag klagade över att bolagets ägare, S., vid 1968 års taxering vägrats anstånd med avlämnande av självdeklaration, trots att uppskov till den 15 april under taxeringsåret begärts och beviljats årligen sedan år 1952. Bolaget ifrågasatte om anledningen till att anståndsansökan inte beviljats var att bolaget och S. funnit anledning till klagomål mot taxeringsmyndigheterna i länet.

JO Henkow anförde i skrivelse till förste taxeringsintendenten, som avgivit två yttranden i ärendet.

Enligt 34 § 2 mom. taxeringsförordningen må på ansökan av deklarationsskyldig, som visar att i följd av hans förvärvskällors särskilda beskaffenhet eller verksamhetens mera betydande omfattning eller annan omständighet av säregen beskaffenhet hinder möter att avlämna självdeklaration inom föreskriven tid, utsättas annan tid, inom vilken självdeklarationen skall vara avlämnad.

Såsom Ni själv uppgivit beviljade Ni jämlikt nämnda stadgande S. anstånd med avlämnande av 1967 års deklaration. Den till grund för detta anståndsbeslut liggande ansökningen var undertecknad av S. och hade i det väsentliga samma innehåll som ifrågavarande ansökning.

Till förklaring av att sistnämnda ansökning avslagits av Eder har Ni anfört *dels* att anståndet inte begärts av den deklarationsskyldige utan genom ombud (ett bolag) *och dels* att deklarationen ej var av den vidlyftighet och särskilda beskaffenhet i övrigt som Ni tidigare trott.

Av Edert beslut den 31 januari 1968 framgår ej att bolaget inte godtagits som företrädare för S. I själva verket har Ni ej heller haft någon anledning att ifrågasätta bolagets behörighet (jfr besvärssakkunnigas betänkande SOU 1964: 27 s. 208—212). Därest emellertid den som uppger sig företräda annan anses sakna behörighet därtill, måste besked därom lämnas före sakens avgörande eller i vart fall senast då det sker, bl. a. därför att en sådan brist i allmänhet lätt kan avhjälpas (jfr fjärde stycket i Kungl. Maj:ts cirkulär den 18 oktober 1946 till samtliga till statsförvaltningen hörande myndigheter angående skyldighet att tillhandagå allmänheten med översändande av expeditioner m. m.).

Den andra av de anförda förklaringsgrunderna innebär tydligen att Ni numera anser Edert beslut angående 1967 års deklaration vara oriktigt. Ni har emellertid inte kunnat angiva något sakligt skäl för denna uppfattning utan endast antytt att

Ni först vid prövningen av den nu ifrågavarande ansökningen satt Eder in i anståndsfrågan. Härjämte är att märka att enligt uppgift liknande ansökningar under en lång följd av år före 1967 bifallits.

Vid upptagna förhållanden ger Edert beslut att avslå bolagets för S.:s räkning gjorda anståndsansökning i viss mån intryck av godtycke. Det är därför förklarligt att bolaget funnit enda anledningen till Edert ändrade ställningstagande vara att klagomål anförts mot taxeringsmyndigheterna i länet. Att en sådan misstanke om bristande objektivitet ej kan avvisas såsom helt obefogad måste anses betänkligt från synpunkten av allmänhetens förtroende för myndigheterna. Jag finner dock ej styrkt att Ni gjort Eder skyldig till tjänstefel genom att vid beslutets fattande ha tagit ovidkommande hänsyn.

Arbete i taxeringsnämnd

Verksamheten i taxeringsnämnd har under 1969 i likhet med tidigare år i åtskilliga fall varit föremål för JO:s bedömande. Ett ärende gällde taxeringsnämnds skyldighet att införskaffa *utredning*. Nämnden hade vägrat Å. förlustavdrag under motivering att avdraget inte kunnat kontrolleras genom granskning av äldre deklarationer. Å. hävdade att taxeringsnämndens ordförande, S., därigenom i onödan vältrat över arbetsuppgifter på Å. och prövningsnämnden. JO Henkow uttalade härom.

Enligt 5 § förordningen om rätt till förlustutjämning vid taxering för inkomst åligger det skattskyldig, som önskar erhålla förlustavdrag, att visa ej mindre förhandenvaron av de förutsättningar, som för honom grundar rätt till förlustavdrag, än även befogenheten i övrigt av det yrkade avdraget.

Bevisbördan beträffande förlustavdrag har sålunda uttryckligen lagts på den skattskyldige. Detta hindrar givetvis inte att den skattskyldige till utredning om sin rätt åberopar handling som redan finns hos taxeringsmyndigheten. Är den åberopade handlingen inte att tillgå där utan förvarad hos annan myndighet, torde det i allmänhet inte medföra nämnvärt besvär att införskaffa den. I synnerhet då sistnämnda myndighet är en skattemyndighet synes den skattskyldige kunna ha berättigat anspråk på att taxeringsmyndigheten i fråga utan hans medverkan får tillgång till handlingen. Om handlingen till följd av särskilda förhållanden inte lämpligen kan införskaffas av taxeringsmyndigheten, bör den skattskyldige därför i vart fall få besked i god tid före taxeringsbeslutet att han ej kan räkna med att handlingen utan vidare är tillgänglig vid beslutets fattande.

Med hänsyn till det sålunda anförda borde S. enligt min mening ha sökt infordra de äldre deklarationer han ansåg behövliga i kontrollhänseende och, därest hinder i detta avseende mött, ha lämnat Å. meddelande därom. Att S. underlåtit detta är emellertid ej av beskaffenhet att föranleda ansvar.

En skattskyldig klagade över att han tillsänts underrättelse om ifrågasatt avvikelse från deklarationen medan han varit bortrest. Den skattskyldige ansåg att detta medförde risk för att taxeringen blev avgjord innan *yttrande* till taxeringsnämnden kunde avges. Stf JO Petrén uttalade i anledning härav.

I 65 § taxeringsförordningen stadgas, att förekommer anledning att åsätta skattskyldig taxering med avvikelse från självdeklaration skall, där hinder ej möter, tillfälle beredas den skattskyldige att yttra sig i frågan. Om formen för ett sådant meddelande till den skattskyldige har — till skillnad mot vad som gäller beträf-

fande underrättelse om slutlig avvikelse enligt 69 § nämnda förordning — ingenting föreskrivits. Det finns sålunda intet som hindrar att en underrättelse om ifrågasatt avvikelse utsändes i vanligt brev, vilket för övrigt torde vara det normala sättet.

Har taxeringsnämnd utsänt underrättelse om ifrågasatt avvikelse, skall nämnden självfallet inte upptaga den skattskyldiges taxering till slutlig behandling förrän så lång tid förflutit, att den skattskyldige kan antagas ha fått i underrättelsen angivet rådrum med ingivande av eventuellt yttrande. Då nämnden icke kan veta när underrättelsen om ifrågasatt avvikelse kommit den skattskyldige till del, kan denna tidrymd icke beräknas alltför knappt. Det må vidare påpekas, att en taxeringsnämnd givetvis bör — under förutsättningen att taxeringen inte är definitivt avgjord — beakta allt vad den skattskyldige anfört, oavsett vid vilken tidpunkt yttrandet inkommer till nämnden.

Enligt 69 § 1 mom. taxeringsförordningen skall, om självdeklaration inte blivit följd vid taxeringen, till den skattskyldige sändas underrättelse om i vilka hänseenden deklarationen frångåtts samt om skälen härför. I ett ärende hade H. vägrats avdrag för ökade levnadskostnader och facklitteratur utan att något som helst skäl för taxeringsnämndens beslut angivits. Vid avgörandet av ärendet, vilket väckte frågan om taxeringsnämnds *tillgång till deklarationsmaterial* som lämnats till lokal skattemyndighet för längdföring, anförde JO Henkow bl. a.

Till förklaring har taxeringsnämndens ordförande (TO) uppgivit *att,* då H. den 24 juni 1968 inkom med yttrande i anledning av underrättelsen om ifrågasatt avvikelse från deklarationen, TO redan insänt denna till lokala skattemyndigheten, *att* hans begäran hos myndigheten att återfå deklarationen inte kunnat villfaras *samt att* han därför saknat möjlighet att ange skäl för avvikelsen.

Upplyst är att med hänsyn till den inom taxeringsregistreringen tillämpade datatekniken taxeringsnämnderna haft att till lokala skattemyndigheten inleverera deklarationer enligt fastställda tidsplaner så att visst antal deklarationer skulle komma myndigheten till handa under envar av de perioder i vilka tiden för taxeringsarbetet indelats. Det är emellertid att märka att leveranserna skolat avse endast färdigbehandlade deklarationer. Härav följer att, då avvikelse från en deklaration ifrågasatts, denna inte rätteligen skolat insändas förrän yttrande från den skattskyldige inkommit eller tiden för yttrandets avgivande utgått. Först då så skett har deklarationen kunnat företagas till slutlig behandling. Enligt 29 § 1 mom. taxeringskungörelsen skall deklarationen med tillhörande handlingar senast inom en vecka därefter avlämnas för längdföring.

Såvitt av utredningen framgår har H.:s yttrande med anledning av den ifrågasatta avvikelsen inkommit till TO inom förelagd tid. Redan dessförinnan hade emellertid H.:s deklaration insänts till lokala skattemyndigheten. Eftersom TO inte återfick deklarationen innan han den 28 juni 1969 underrättade H. om den slutliga avvikelsen, måste antagas att det definitiva beslutet om H.:s taxering fattats utan närmare prövning av frågan om avvikelse från deklarationen. Detta är givetvis inte godtagbart.

En skattskyldig klagade över att en *underrättelse* om avvikelse från hans självdeklaration var odaterad och att underskriften var oläslig. I skrivelse till TO anförde JO Henkow bl. a.

Underrättelsen är otillfredsställande även såtillvida att den inte daterats och ej heller försetts med läslig namnteckning. Med hänsyn till ordning och reda är det

angeläget att varje skrivelse från en myndighet angiver den dag då den utfärdats, och den av riksskattenämnden senast fastställda blanketten för underrättelse av ifrågavarande slag upptager också särskild plats för datering. Enligt cirkulär den 7 juni 1940 har Kungl. Maj:t, under framhållande av angelägenheten av att tjänstemans namnunderskrift å utgående expedition skrives så tydligt som möjligt, föreskrivit att, då namnunderskrift å sådan expedition icke kan anses fullt tydlig, det skall åligga vederbörande att under namnunderskriften med tryckbokstäver eller med maskinskrift återgiva namnet.

Skriftväxling hos prövningsnämnd

I 77 § taxeringsförordningen stadgas att det ankommer på prövningsnämndens kansli att ombesörja skriftväxlingen då besvär anförts hos prövningsnämnden. Sedan A. anfört klagomål mot det sätt varpå skriftväxlingen handlagts m. m. inhämtades yttranden från förste taxeringsintendenten N. och t. f. förste länsassessorn H. Vid ärendets avgörande uttalade JO Henkow om skriftväxlingen och om protokollföring hos prövningsnämnd bl. a.

Enligt 77 § tredje stycket taxeringsförordningen skall påminnelser eller nytt yttrande infordras från part när så finnes påkallat.

Såsom framhålles i de av H. åberopade kommentarerna, Hedborg m. fl., Taxeringshandbok, andra uppl., s. 223 och Lundevall, Handbok i taxeringsförfarandet, s. 229, bör jämlikt stadgandet påminnelser eller nytt yttrande infordras då part inkommit med ny utredning eller bevisning av den art att den kan tänkas påverka målets utgång eller då part ändrat grunden för sin talan. Därmed har dock inte fullständigt angivits alla situationer i vilka det kan finnas påkallat att ånyo höra part. En antydan härom lämnas i kommentarerna (s. 220 respektive s. 224) när det erinras om ett sakkunniguttalande, enligt vilket en aktiv processledning bör utövas från prövningsnämndens sida samt nämnden sålunda har att tillse att utredningen i målen är tillfredsställande och sörja för föreliggande bristers avhjälpande, bl. a. genom kommunikation av yttranden och inlagor med parterna. I Lundevalls kommentar (s. 229) framhålles därjämte att det hör till god processordning att part har rätt att få del av vad från motsidan anförts i målet samt att bemöta motsidans argument.

Grundsatsen om parts rätt att få del av allt processmaterial i målet är uppenbarligen av stor betydelse från rättssäkerhetssynpunkt och måste därför beaktas då fråga om kommunicering av handlingar med part uppkommer. Det kan nämnas att regeringsrätten den 15 mars 1966 meddelat sina föredragande följande anvisningar (se SOU 1968: 27 s. 146).

»Ett avgörande till nackdel för enskild part får ej grundas på material, som denne icke haft tillfälle att bemöta. Skrift, genmäle, yttrande eller utlåtande, som inkommit under skriftväxlingen och som icke förut delgivits enskild part, skall därför tillställas parten genom föredragandens försorg. — — — Kommunikation må dock underlåtas om den synes överflödig, t. ex. därför att målet med säkerhet kan väntas bli avgjort till partens förmån eller skriften, genmälet, yttrandet eller utlåtandet endast innebär ett blankt avstyrkande eller vidhållande av tidigare intagen ståndpunkt, alltså utan att ny motivering lämnas eller nya uppgifter framkommer. Vidare må kommunikation underlåtas, om målet är brådskande och handlingen i fråga icke synes ha avgörande betydelse för målets utgång. — — —»

I förevarande fall hade N. grundat sin besvärstalan endast på vad som förekommit vid 1966 års taxering då yrkade avdrag skönsmässigt reducerats till cirka 40 %,

men A. hade inte velat godtaga N.:s yrkande om en liknande reducering av de vid 1967 års taxering uppgivna avdragsgilla kostnaderna och därför i sin förklaring lämnat en post för post motiverad specifikation med begäran om besiktning. Eftersom en taxering i princip torde böra grundas på de faktiska omständigheterna och skönsmässig uppskattning ske endast då dessa ej i erforderlig mån kunnat klarläggas, måste det från utredningssynpunkt ha framstått som angeläget att riktigheten av N.:s invändningar mot förklaringen kontrollerades. Någon skyldighet för prövningsnämnden att företaga besiktning föreligger visserligen inte men en sådan skulle givetvis ha kunnat ske och hade måhända också varit lämplig i fallet. När nu någon besiktning ej kom till stånd förelåg så mycket större skäl att låta A. få yttra sig över vad N. anfört och i synnerhet över de detaljinvändningar som framkommit genom blyertsanteckningarna på förklaringsskriften. Det kunde givetvis inte uteslutas att beaktansvärda motargument skulle framföras eller att kompletterande utredning angående de omstridda kostnadernas art skulle förebringas.

Vid angivna förhållanden finner jag att H. förfarit felaktigt genom att inte delgiva A. allt som från N.:s sida andragits i anledning av förklaringen och bereda henne tillfälle att avgiva nytt yttrande i målet.

Vad angår prövningsnämndens protokoll har där redovisats N.:s yrkande i besvären samt angivits att A. genom ombud inkommit med erinringar. Någon uppgift om att N. därefter yttrat sig finns ej. Såsom H. medgivit hade i protokollet bort intagas en sådan uppgift och H. har alltså förfarit felaktigt jämväl i detta hänseende.

Taxeringsrättelser

Vid JO:s inspektioner har även år 1969 (jfr JO:s ämbetsberättelse 1969 s. 371) uppmärksamhet ägnats åt lokal skattemyndighets rättelsebeslut jämlikt 72 a § taxeringsförordningen. I ett fall hemställde L., som blivit taxerad som ensamstående skattskyldig *utan hemmavarande barn,* hos lokala skattemyndigheten om ändring av taxeringsnämndens beslut under anförande: »Jag sammanlevde med min fru under hela 1967, vår son föddes den 5/8 -67, fast giftermål ej skedde förrän i november samma år, min fru hade under 1967 ingen inkomst.» Lokala skattemyndigheten beslöt att L. skulle taxeras som ensamstående *med hemmavarande barn.* Beslutet, som förutsatte att barnet varit hemmavarande hos L. den 1 november 1967 (jfr 65 § kommunalskattelagen), meddelades utan att yttrande från taxeringsnämndens ordförande dessförinnan inhämtats. Stf JO Petrén anförde vid ärendets avgörande.

Enligt 72 a § taxeringsförordningen må lokal skattemyndighet i viss omfattning besluta om rättelse av taxeringsnämnds beslut om taxering. Förutsättning härför är att den av taxeringsnämnden fastställda taxeringen blivit oriktig till följd av uppenbar felaktighet. Felaktigheten kan gälla bl. a. avdrag för kommunalskatt enligt schablon, förvärvsavdrag och ortsavdrag. Bestämmelsen om rättelse av lokal skattemyndighet har tillkommit för att avlasta prövningsnämnderna. Det är därför viktigt att denna rättelsemöjlighet utnyttjas så långt möjligt är. Å andra sidan får givetvis rättelse blott ske i fall, då förutsättningarna härför förefinnas. Särskilt må framhållas, att felaktigheten skall vara uppenbar. Vidare torde böra krävas att tvekan inte råder om på vilket sätt rättelse skall ske.

I förevarande fall hade L. i sin deklaration uppgivit att han ingått äktenskap den 18 november 1967 samt — medelst kryssmarkering — att han den 1 novem-

ber samma år hade hemmavarande barn under 16 år. L. hade däremot yrkat allmänt avdrag för kommunalskatt med belopp som gäller för ensamstående utan hemmavarande barn och hade vidare inte framställt något yrkande om sådant förvärvsavdrag, som under vissa omständigheter tillkommer man med hemmavarande barn under 16 år.

Taxeringsnämnden hade å vederbörlig plats på deklarationens sista sida markerat att L. skulle taxeras som ensamstående utan hemmavarande barn. Detta beslut kunde förmodas ha kommit till stånd på grund av att nämnden förbisett L.:s uppgift å deklarationens första sida att han hade hemmavarande barn under 16 år. Tänkbart hade dock varit att markeringen gjorts sedan nämnden diskuterat saken och exempelvis funnit att barnet varit hemmavarande hos L. först i och med giftermålet den 18 november 1967.

Det måste under sådana omständigheter anses tveksamt huruvida uppenbarhetskriteriet är uppfyllt. Frågan om över huvud en felaktighet föreligger har icke kunnat bestämt besvaras, med mindre taxeringsnämndens ordförande avgivit yttrande. Om sålunda skattemyndigheten bedömt förutsättningar för taxeringsrättelse föreligga — något som i och för sig kan starkt ifrågasättas — hade i vart fall yttrande av taxeringsnämndens ordförande bort inhämtas jämlikt 72 a § fjärde stycket taxeringsförordningen. Endast för det fall att ordföranden upplyst att taxeringsnämnden känt till att L. haft hemmavarande barn under 16 år den 1 november 1967 eller att nämnden i vart fall inte haft anledning att betvivla att så varit fallet, synes ett rättelsebeslut av lokala skattemyndigheten kunnat komma i fråga.

Enligt min mening har sålunda icke lokala skattemyndigheten på grundval av det för myndigheten föreliggande materialet ägt på sätt skett meddela rättelsebeslutet i fråga.

I ett annat fall uppmärksammades att lokal skattemyndighet i samband med kontroll av stomme till *förmögenhetslängd* rättat taxeringsnämndens beslut i materiellt hänseende. Sedan den rättade längden underskrivits, meddelade lokala skattemyndigheten beslut med åberopande av 72 a § taxeringsförordningen för att uppnå samstämmighet mellan taxeringsunderlaget och förmögenhetslängden. Om detta tillvägagångssätt anförde JO Henkow.

Enligt 68 § första stycket taxeringsförordningen skall följande taxeringslängder föras, nämligen inkomstlängd och förmögenhetslängd, vari av taxeringsnämnd beslutade taxeringar skall införas med angivande av taxeringens belopp och den skattskyldiges namn. I paragrafens sista stycke stadgas att taxeringslängd skall underskrivas av lokal skattemyndighet eller annan längdförare. Av 38 § taxeringskungörelsen framgår att längdföringen sker med ledning av vad som antecknats på deklarationer och andra handlingar samt att lokal skattemyndighet skall kontrollera och rätta stommarna till taxeringslängderna i nödvändig omfattning innan dessa underskrives. Längderna skall vara underskrivna senast den 10 augusti under taxeringsåret.

— — —

Det förhållandet att lokal skattemyndighet skall kontrollera och rätta stommarna till taxeringslängder innebär inte att myndigheten har befogenhet att föra in andra belopp i längden än vad taxeringsnämnden har antecknat på deklarationshandlingarna. Huvudsyftet med denna granskning torde nämligen inte vara att uppnå ett materiellt riktigt taxeringsresultat utan att åstadkomma överensstämmelse mellan taxeringsnämndens beslut och längdens innehåll. Finner lokal skattemyndighet att nämndens beslut är oriktigt bör myndigheten — sedan längden underskrivits —

meddela beslut om taxeringsrättelse jämlikt 72 a § taxeringsförordningen eller anmäla felet till förste taxeringsintendenten.

Av det anförda framgår att lokala skattemyndigheten förfarit felaktigt genom att vid granskningen av stommen till förmögenhetslängden införa andra belopp i längden än vad taxeringsnämnden antecknat på deklarationshandlingarna. Eftersom längdföringsfel inte var i fråga och ej heller förutsättning för tillämpning av 72 a § andra stycket taxeringsförordningen förelåg, hade över huvud taget någon rättelse genom lokala skattemyndighetens försorg inte kunnat ske.

Särskild skatteberäkning för makar (»frivillig särtaxering»)

Enligt 1 § förordningen om särskild skatteberäkning i vissa fall för makar (SSF) kan samtaxerade makar och därmed likställda under vissa förutsättningar få statlig inkomstskatt och folkpensionsavgift beräknad enligt de grunder som gäller för ensamstående skattskyldig. Av 8 § SSF framgår att den särskilda skatteberäkningen inte sker automatiskt utan först sedan ansökan därom framställts. De två första styckena i 8 § har följande lydelse.

Skatteberäkning enligt denna förordning sker efter ansökan hos den lokala skattemyndigheten i hemortskommunen av båda makarna eller en av dem. Ansökan bör innehålla de uppgifter som fordras för tillämpning av 5 § och skall avfattas på blankett enligt formulär, som fastställes av riksskattenämnden efter samråd med centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden.

Ansökan om skatteberäkning skall senast den 1 juli under taxeringsåret göras i den ordning som i 35 § taxeringsförordningen stadgas för avlämnande av allmän självdeklaration. Har taxeringsnämnden icke följt makes självdeklaration vid taxeringen till statlig inkomstskatt eller har nämnden åsatt make, som icke lämnat deklaration, sådan taxering, må dock ansökan om skatteberäkning göras hos den lokala skattemyndigheten senast den 15 augusti under taxeringsåret.

Bristande kännedom om dessa bestämmelser torde ha vållat rättsförluster för allmänheten i ett inte obetydligt antal fall (se BeU 1969 s. 4 f). Vidare har uppmärksammats att tillämpningen av bestämmelserna inte varit fullt enhetlig från myndigheternas sida. Sålunda framkom vid inspektion av en lokal skattemyndighet att myndigheten upptog ansökningar om särskild skatteberäkning till prövning i sak, oaktat de *inkommit efter föreskriven tid*. Sedan häradsskrivaren J. avgivit yttrande, anförde dåvarande stf JO Thyresson.

J. har i sitt yttrande uppgivit att lokala skattemyndigheten år 1968 till prövning i sak upptagit ansökningar om särskild skatteberäkning, vilka inkommit efter angivna tidpunkter men dock i sådan tid att de kunnat iakttagas vid avisering till länsstyrelsens datasektion om ändrad taxering och debitering. Detta synes innebära att lokala skattemyndigheten ansett sig oförhindrad att bifalla ansökningar, såvida de ej inkommit senare än i slutet av september månad under taxeringsåret. J. har såsom förklaring till denna praxis anfört dels att det inträffat att ansökningshandlingar förkommit eller kommit in för sent oaktat de ingivits i vederbörlig ordning, dels att många skattskyldiga varit av den uppfattningen att ansökan som inlämnats vid 1967 års taxering gällde jämväl för kommande år.

Det av lokala skattemyndigheten tillämpade förfaringssättet strider direkt mot förut angivna bestämmelser. Detta måste anses anmärkningsvärt. Vad J. anfört

om anledningen till förfarandet utgör inte godtagbar förklaring till att det tillämpats. Den valda tidpunkten — slutet av september månad under taxeringsåret — saknar varje anknytning till författningstexten och måste för de skattskyldiga förefalla helt godtycklig. Därtill kommer att myndighetens praxis medför avsevärd risk för att skattskyldiga inom skilda fögderier i riket kommer att behandlas olika.

I fråga om tolkningen av andra punkten av 8 § andra stycket SSF anförde häradsskrivaren A. följande.

I Kungl. Maj:ts proposition nr 84 år 1965 har departementschefen beträffande bestämmelserna i 8 § ovannämnda förordning uttalat bl. a. följande: »Om taxeringsnämnden avviker från deklarationen kan förutsättningarna för särbeskattningen ändras. För att tillgodose de skattskyldigas intresse härvidlag föreslås att ansökan i detta fall får inges senast den 15 augusti, dvs. inom samma tid som gäller för anförande av besvär över taxeringsnämndens beslut.»

I en artikel i Skattenytt nr 7 år 1965 (sid. 226) har lagbyråchefen E. Reuterswärd beträffande ansökan om särskild skatteberäkning för makar anfört bl. a. följande: »Ansökan skall inges till vederbörande lokala skattemyndighet senast den 1 juli under taxeringsåret. Det kan förutsättas att flertalet ansökningar kommer att inges tillsammans med den allmänna självdeklarationen. Om TN bestämmer taxeringen med avvikelse från deklarationen, kan förutsättningar för särbeskattning uppkomma när sådana förutsättningar tidigare inte förelegat. Särskild ansökningstid har därför föreskrivits för dessa fall, nämligen senast den 15 augusti under taxeringsåret, dvs. samma tid som gäller för anförande av besvär över TN:s beslut.» Lokala skattemyndigheten har i sådana fall, då ansökan inkommit efter den 1 juli men senast den 15 augusti under taxeringsåret, prövat densamma endast då taxeringsnämndens höjning av den statliga taxeringen varit av sådan storleksordning att först på grund av denna höjning förutsättningarna för särbeskattning blivit uppenbara. De skattskyldiga ha möjlighet att genom tabell, som finnes införd på tredje sidan i ansökningsformuläret, bedöma huruvida deras inkomster varit av sådan storleksordning att särbeskattning skulle vara förmånlig. Det har för den skull bedömts omotiverat att skattskyldig enbart på den grunden att taxeringsnämnden avvikit i något avseende vid taxeringen till statlig inkomstskatt, skulle få en förlängd ansökningstid och detta ställningstagande har grundats på ovan citerade uttalanden för tillämpning av lagtexten i 8 §. Upplysningsvis får jag framhålla att endast ett fåtal ansökningar ha berörts av denna tillämpning av bestämmelserna.

Vid ärendets avgörande uttalade JO Henkow.

Såsom A. anfört har bestämmelsen i 8 § andra stycket andra punkten SSF om förlängd ansökningstid tillkommit med tanke på att taxeringsnämnds beslut kan inverka på förutsättningarna för skatteberäkningen. Det är uppenbarligen rimligt att tiden för ansökan utsträckes, då den särskilda skatteberäkningen först genom taxeringsnämndens beslut medför lägre sammanlagd skatt för makarna än den skulle ha blivit om den beräknats på vanligt sätt (jfr prop. 1965: 84 s. 23). Någon begränsning av stadgandets tillämpningsområde med hänsyn till innebörden av taxeringsnämndens deklarationsavvikelse har emellertid inte kommit till uttryck i författningstexten. Där utsäges, som nämnts, förbehållslöst att förlängd ansökningstid gäller om taxeringsnämnd inte följt makes deklaration i fråga om taxeringen till statlig inkomstskatt.

I och för sig kan det förefalla omotiverat att makar alltid skall komma i åtnjutande av förlängd ansökningstid endast därför att taxeringsnämnden avvikit från

deklaration i fråga om taxeringen till statlig inkomstskatt. Ofta torde nämligen sådan avvikelse ej alls inverka på frågan huruvida särskild skatteberäkning är förmånlig eller inte. Att märka är emellertid att det genom ansökningsförfarandet i princip lagts i makarnas hand att avgöra om särskild skatteberäkning skall äga rum. Makarna har bl. a. möjlighet att påfordra särskild skatteberäkning även om denna medför ökad sammanlagd skatt. Då otvivelaktigt en ändrad taxering i vissa fall kan rubba de förutsättningar från vilka makarna utgått när de på grundval av deklarationerna tagit ställning till frågan, skulle det vara otillfredsställande om de ej fick ompröva sitt ställningstagande. En bedömning från lokala skattemyndighetens sida huruvida förlängd ansökningstid är motiverad skulle kunna utesluta denna möjlighet och därmed lända makarna till nackdel. Myndigheten vet ju i allmänhet inte vare sig anledningen till att ansökan gjorts först efter den 1 juli under taxeringsåret eller efter vilka grunder makarna avgör huruvida de önskar erhålla särskild skatteberäkning.

På grund av det anförda skall enligt min mening 8 § andra stycket andra punkten SSF äga tillämpning oavsett vilken innebörd taxeringsnämndens deklarationsavvikelse i fråga om taxeringen till statlig inkomstskatt har.

I ett annat ärende uttalade stf JO Wennergren — sedan han redogjort för innehållet i de två första styckena av 8 § SSF — följande.

— — — Av 15 § SSF jämfört med 99 § TF framgår vidare att en ännu längre ansökningstid står till den skattskyldiges förfogande, om han inte erhållit i 69 § TF föreskriven underrättelse om taxeringsnämndens beslut senast den 15 juli under taxeringsåret.

Vid tillämpningen av bestämmelsernas föreskrifter om sätt, tid och ordning för ansökan kan olika problem uppkomma. Det är inte ovanligt att en skattskyldig, i stället för att göra ansökningen på fastställd blankett, i sin självdeklaration framställer yrkande om särskild skatteberäkning. I ett sådant fall talar enligt min mening övervägande skäl för att en — om ock ofullständig — ansökan skall anses gjord den dag som deklarationen inkommit till den enligt 35 § taxeringsförordningen behöriga myndigheten. Av allmänna rättsgrundsatser följer då att sökanden skall beredas tillfälle att fullständiga sin ansökan genom att avfatta den på föreskriven blankett (SOU 1968: 27 s. 107). Lokala skattemyndigheten bör därför tillställa den skattskyldige sådan blankett och anmoda honom att återställa den i ifyllt skick inom viss tid. Endast om den skattskyldige underlåter att före den angivna tidens utgång efterkomma anmaningen, torde ansökningen kunna avvisas på grund av den formella brist som består i att den ej avfattats på föreskrivet sätt.

Ibland kan tvekan uppkomma om när och om en ansökan gjorts. Det förekommer att skattskyldiga, som inte erhållit särskild skatteberäkning trots att detta skulle medföra lägre skatt, i efterhand hävdar att de i vederbörlig tid och ordning ingivit ansökan om sådan skatteberäkning. Vinner påståendet stöd i anteckningar i diarier e. d., skall frågan om skatteberäkningen självfallet upptas till prövning i sak, även om själva ansökningen inte kan återfinnas. Ofta torde det emellertid ställa sig svårt att direkt verifiera den skattskyldiges påstående. Det får då från fall till fall bedömas huruvida den skattskyldige kan anses ha i tillräcklig mån gjort sannolikt att en ansökan verkligen gjorts. Full bevisning om att ansökan gjorts torde med hänsyn till att ansökningar erfarenhetsmässigt emellanåt kommer på avvägar inte böra ställas som villkor för en prövning av skatteberäkningsfrågan. Motsvarande gäller i tillämpliga delar när full visshet inte råder om vid vilken tidpunkt ansökan gjorts.

Bedömningen av om en ansökan skall anses gjord i rätt tid kompliceras av att

olika ansökningstider gäller beroende på hur den skattskyldiges taxering handlagts hos taxeringsnämnden. Lokala skattemyndigheten kan sålunda inte avslå en ansökan som kommit in efter den 1 juli såsom för sent inkommen utan att först via taxeringshandlingarna ha konstaterat att taxeringsnämnden inte avvikit från självdeklarationen. Ej heller kan lokala skattemyndigheten avslå en ansökan, som kommit in efter den 15 augusti, utan att först ha försäkrat sig om att taxeringsnämnden inte försummat sin underrättelseskyldighet.

Avslutningsvis vill jag framhålla att lokal skattemyndighet ej fått någon befogenhet att till prövning upptaga ansökningar som kommit in efter utgången av den ansökningstid som är tillämplig. Myndigheten får å andra sidan inte avslå en ansökan på grund av försutten ansökningstid utan att först ha utrett vilken ansökningstid som gäller i det aktuella fallet.

Vid flera inspektioner hos lokala skattemyndigheter har iakttagits att ansökningar om särskild skatteberäkning inte *diarieförts* vartefter de inkommit till lokala skattemyndigheten. Ansökningshandlingarna har vidare inte alltid *förvarats* på betryggande sätt. I inspektionsprotokollen har därvid framhållits att det — bl. a. med hänsyn till att de skattskyldiga i regel saknade bevis om att ansökan om särskild skatteberäkning ingivits — syntes mindre tillfredsställande att ansökningshandlingarna under lång tid förvarades hos lokala skattemyndigheten utan att myndigheten på något sätt antecknat vilka som gjort sådan ansökan. Vederbörande myndigheter har i anledning av påpekandena förklarat att ansökningar om särskild skatteberäkning framdeles skall diarieföras kontinuerligt och att ansökningshandlingarna skall förvaras i låsta utrymmen.

Kommunal självstyrelse

Skolstyrelses ordförande har förfarit felaktigt genom att ensam avgöra frågor som bort upptagas av skolstyrelsen och genom underlåtenhet att utsätta sammanträde med styrelsen

I en den 7 augusti 1968 till JO inkommen skrift framförde Sven Fornarve, som sedan den 1 januari 1968 var ledamot i skolstyrelsen i Ösmo kommun, klagomål mot styrelsens ordförande Harald Sjöberg för dennes handläggning under 1968 av ett ärende beträffande personalmatsal vid Ösmo Centralskola.

Efter remiss inkom kommunalnämnden i kommunen och Sjöberg med vardera två yttranden. Fornarve avgav påminnelser. Vidare infordrades från skolstyrelsen och kommunalkontoret i kommunen handlingar som kunde beröra ärendet. JO Lundvik tog även del av yrkesinspektionens handlingar i saken. Slutligen hörde föredraganden vid besök på kommunalkontoret Sjöberg, kommunalnämndens ordförande Gustav Eriksson och kommunalkamreraren Sven Hammarson.

Rörande lokalen må ur handlingarna till en början redovisas följande.

Lokalen och ännu ett rum användes tidigare som hemvårdsrum men behövdes icke längre för detta ändamål. I skrivelse den 18 november 1966 lämnade yrkesinspektionen — socialinspektören Lott-Lis Berglin — skolstyrelsen anvisning att ordna särskilt matrum för skolans personal. Yrkesinspektionen hänvisade till arbetarskyddsstyrelsens anvisningar nr 23: 1 och förklarade, att hemvårdsrummet lämpligen kunde användas för ändamålet. Skolstyrelsen lade vid sammanträde den 21 november 1966 skrivelsen till handlingarna. Något protokollsutdrag expedierades icke till yrkesinspektionen. Sedan Berglin utsänt en påminnelse den 21 december 1966 till skolstyrelsen, föredrogs saken i kommunalnämnden den 11 januari 1967, varefter nämnden beslöt att bordlägga ärendet samt att uppdraga åt ordföranden att samtala med Berglin, enär »man ansåg att skrivelsens utformning var påverkad». Att döma av yrkesinspektionens handlingar har sådan kontakt icke tagits. Efter ytterligare en påminnelse den 3 mars 1967 översände skolchefen Walter Möller protokollsutdrag avseende skolstyrelsens beslut den 21 november 1966 och meddelade, att inga åtgärder hade vidtagits och att skolstyrelsen från kommunalnämnden inhämtat, att de åberopade anvisningarna nr 23: 1 icke var tillämpliga i Ösmo. Yrkesinspektionen svarade i skrivelse till kommunalnämnden den 12 april 1967, att anvisningarna *var* tillämpliga för samtliga skolor. Detta besked föranledde viss aktivitet. Vid kommunalnämndens sammanträde den 10 maj 1967 förklarade Sjöberg, som är ledamot av nämnden, att skolstyrelsen icke avlåtit någon skrivelse med innehåll att anvisningarna icke skulle vara tillämpliga i kommunen. Det antecknades, att nämnden icke heller fattat dylikt beslut. Nämnden beslöt samtidigt, att de båda rummen skulle vara sjukvårdsrum. Möller meddelade i skrivelse

den 12 maj 1967 till yrkesinspektionen, att skolstyrelsen icke kunde upptaga frågan till ny behandling, eftersom kommunalnämnden vidhållit sitt beslut att rummet icke fick användas till personalmatsal.

Den 1 september 1967 sammanträdde i Ösmo skola yrkesinspektören Gösta Sandahl, Berglin, Sjöberg, Möller och skyddsombudet, tillsynsläraren Erland Ivarsson. Även Eriksson hade kallats men var förhindrad närvara. Sjöberg hänvisade vid sammanträdet till kommunalnämndens beslut om användande av rummet. Sjöberg uppgav, att skolstyrelsen därför ej utan nämndens hörande kunde ändra beslutet men att Sjöberg skulle lägga fram yrkesinspektörens krav och därefter lämna besked. I skrivelse den 23 november 1967 till kommunen, vari redogjordes för det nu sagda och uppgavs att Sjöberg vid telefonsamtal den 21 november 1967 sagt sig ha hänskjutit ärendet till kommunalnämnden, uttalade Sandahl att besked av kommunen införväntades senast den 7 december 1967 om vidtagna eller planerade åtgärder i anledning av yrkesinspektionens anvisning den 18 november 1966. Trots påminnelser den 20 december 1967 och den 6 februari 1968 gjordes från kommunalnämndens sida intet i saken.

Den 5 april 1968 anmodade yrkesinspektionen skolstyrelsen att ordna matrum för skolans personal senast den 3 maj 1968 vid äventyr att eljest tillämpning av tvångsbestämmelserna i 53 § arbetarskyddslagen skulle övervägas. På denna anmodan svarade Sjöberg genom en den 29 april 1968 dagtecknad skrivelse. Däri ställde sig Sjöberg »i egenskap som skolstyrelsens ordförande» frågande till yrkesinspektionens anmodan. Sjöberg utvecklade närmare sina synpunkter och avslutade med att »notera å skolkommunens vägnar att vi fritager oss från allt ansvar i lokalfrågan för elevernas undervisning, och ansvaret får helt återfalla på Eder». Sjöberg nämnde icke i skrivelsen om kommunalnämndens beslut att rummet skulle vara sjukvårdsrum utan angav, att rummet var mer än nödvändigt som undervisningsrum eller materialrum.

Fornarves klagomål mot Sjöbergs handläggning avsåg bl. a. Sjöbergs vägran att trots begäran ta upp ärendet på sammanträde före den 20 september 1968 och Sjöbergs åtgärd att utan skolstyrelsens medverkan avlåta skrivelsen den 29 april 1968. Fornarve uppgav härom: Vid årets första sammanträde den 30 januari 1968 anhöll Fornarve, att ärendet skulle medtagas för att snarast kunna behandlas. Sjöberg avslog framställningen med motivering att endast frågor på dagordningen kunde tas upp till behandling. Sjöberg påstod vidare, att ärendet icke kunde behandlas av skolstyrelsen utan skulle hänskjutas till kommunalfullmäktige. Fornarve anhöll, med stöd av en annan ledamot, att skolstyrelsen skulle ingå med en skrivelse till fullmäktige, alternativt att ärendet skulle medtagas vid nästa skolstyrelsesammanträde. Vid sammanträde den 19 mars 1968, som föräldraföreningen inbjudit till, framhöll Sjöberg ånyo att det var fullmäktige som hade att besluta i ärendet, medan Fornarve hävdade att ärendet skulle handläggas av skolstyrelsen. Vid skolstyrelsens sammanträde den 27 mars 1968 anhöll Fornarve vid sammanträdets början, med stöd av flera ledamöter, att frågan måtte tas upp till behandling. Sjöberg meddelade, att endast frågor på dagordningen skulle behandlas. På upp-

maning av Fornarve rapporterade Sjöberg vid sammanträdets slut om föräldraföreningens sammanträde. Sjöberg uppgav ånyo, att ärendet låg under fullmäktige. Fornarve bad att få läsa upp ett besked från t. f. länsskolinspektören Rolf Sage Hallberg, vilket stödde uppfattningen att skolstyrelsen var behörig. Sjöberg avslutade i stället sammanträdet, trots att så gott som samtliga ledamöter protesterade och krävde att sammanträdet skulle fortsätta. Sjöberg lämnade lokalen. I kallelsen till sammanträdet den 4 juni 1968 fanns sist på dagordningen »Ev. övriga ärenden». Vid sammanträdet fanns dock nya dagordningar utskrivna, där den citerade punkten uteslutits. Fornarve anhöll, att punkten skulle finnas med och att det här aktuella ärendet skulle behandlas. Sjöberg meddelade dock, att endast frågor på dagordningen skulle tas upp till behandling. Genom kontakt med yrkesinspektionen hade Fornarve fått vetskap om bl. a. inspektionens anmodan den 5 april 1968. Efter påstötning rapporterade Sjöberg härom och om svarsskrivelsen den 29 april 1968. Detta omnämndes ej i protokollet. Ärendet kom på detta sätt upp till en viss behandling och diverse skrivelser upplästes. Sjöberg vägrade dock att låta ärendet gå till beslut med hänsyn till att det inte fanns på dagordningen. Fornarve hävdade, att det var skolstyrelsen och ingen annan som borde ha författat svaret till yrkesinspektionen. På Fornarves fråga ville alla närvarande ledamöter utom Sjöberg att ärendet skulle behandlas omedelbart. Dessa ville även ha ett nytt sammanträde snarast och bestämde detta till den 10 juni 1968. Varken Sjöberg eller skolchefen kom tillstädes vid den tidpunkten.

Enligt skolstyrelsens protokoll för år 1968 förekommer personalmatsalsärendet den 30 januari, den 27 mars, den 4 juni och den 20 september. Vid det förstnämnda tillfället yrkade en ledamot, att en hemställan skulle göras till kommunalfullmäktige om snabb behandling av ärendet, varefter Fornarve instämde i att ärendet borde påskyndas och beslut fattas om att lokalen fick användas. Den 27 mars avlämnade ordföranden rapport, som lades som protokollsbilaga, från sammanträdet med föräldraföreningen. I rapporten förekom bl. a. kritik mot Fornarve. Den 4 juni lämnades visst bemyndigande, varvid dock undantogs prövning av hemvårdsrummet. Fornarve lämnade en redogörelse för ärendet och nämnde om skrivelser som yrkesinspektionen avlåtit till skolstyrelsen, kommunalnämnden och kommunen under tiden den 18 november 1966 — den 5 april 1968, vilka skrivelser enligt Fornarve icke besvarats. Fornarve krävde att skolstyrelsen skulle uppta ärendet till omedelbar behandling. Ordföranden vägrade upptaga kravet till behandling, enär Fornarves förslag helt fick anses som nytt ärende utanför dagordningen. Den 20 september upptogs frågan. Sjöberg ansåg att ärendet borde få vila tills JO behandlat Fornarves klagomål. Efter diskussion och besiktning av lokalen beslöt skolstyrelsen med sju röster mot två, att rummet skulle användas som personalmatsal tills vidare.

Beträffande frågan vilken nämnd — kommunalnämnden eller skolstyrelsen — som varit behörig att i första hand handlägga personalmatsalsärendet har bl. a. förekommit följande: Sjöberg uppgav i sitt första yttrande, att då skolstyrelsen den 21 november 1966 lade yrkesinspektionens skrivelse den 18 i samma månad till handlingarna det skett, enär skolstyrelsen ansåg att fullgoda serviceanläggningar

för lärarpersonalen redan förelåg. Enligt Sjöbergs i samma yttrande uttalade mening kunde skolstyrelsen icke fatta beslut om inrättande av personalmatsal, eftersom därmed skulle följa vissa kostnader, utan frågan kunde endast föreläggas av skolstyrelsen att behandlas och beslutas av fullmäktige. Den omständigheten att yrkesinspektionen tillskrivit kommunalnämnden i frågan hade styrkt Sjöberg i hans uppfattning att beslutanderätten ankom icke på skolstyrelsen utan på fullmäktige. I kommunalnämndens andra yttrande uttalade Eriksson, att 2 kap. 4 § skolstadgan ej torde vara tillämplig i ärendet, enär det ej var fråga om lokaler för undervisning utan en komplettering av lokaliteter enligt anvisningar som tillkommit sedan skolan var byggd. Sjöberg ansåg därför enligt Eriksson att frågan var av sådan art att den borde prövas av fullmäktige. I sitt andra yttrande uppgav Sjöberg att undervisningsfrågor, personal, material och lärosalar m. m. självklart ålåg skolstyrelsen att bereda och besluta inom ramen för medel och ändamål som fullmäktige anvisat, medan andra eventuellt tillkommande kostnadskrävande ärenden bereddes av skolstyrelsen och efter beslut framställning gjordes till fullmäktige. Sjöberg betonade vidare, att kommunalnämnden var fullmäktiges närmaste utredningsorgan. Vid föredragandens besök uppgav Hammarson — med instämmande av Eriksson och Sjöberg — att man i kommunen hade den uppdelningen att skolstyrelsen beslutade om lokaler för undervisning, dit matbespisningslokaler för eleverna hörde liksom den tidigare användningen av ifrågavarande rum som hemvårdsrum, medan kommunalnämnden beslutade om andra lokaler, t. ex. personalmatsal och sjukvårdsrum avsett för elever.

Sjöberg har beträffande sin handläggning år 1968 uppgivit: Under sammanträdet den 30 januari 1968 begärde Fornarve omedelbar behandling av personalmatsalsärendet. Sjöberg upplyste då, att skolstyrelsen 1964—1967 haft ärendet under behandling och överlämnat det för utredning (tydligen till en viss utredningskommitté). Fornarve opponerade sig och uttryckte att det var »fel». Sedan sammanträdet den 27 mars 1968 avslutats och medan reseräkningarna bestyrktes, uttalade Fornarve att sammanträdet skulle fortsätta. Sjöberg uppmärksammade då Fornarve på att sammanträdet var klubbat avslutat. Fornarve gjorde då gällande — med instämmande av Ivarsson — att han icke uppfattat att så skett. Fornarve vidhöll kravet på fortsatta förhandlingar, vilket Sjöberg vägrade, då arbetsordningen var genomgången samt Sjöberg och två andra ledamöter omgående måste lämna lokalen för att bevista ett annat sammanträde. Fornarve ropade då, att de fick hålla sammanträdet själva. Sjöberg undertecknade skrivelsen den 29 april 1968 efter samråd med ledamöterna i en troligen år 1964 tillsatt utredningskommitté, som skolstyrelsen anmodat och bemyndigat att utreda om matsal för lärarpersonalen. Sjöberg undertecknade skrivelsen som kommitténs ordförande, likaså skolstyrelsens ordförande. Vid föredragandens besök uppgav Sjöberg, att undertecknandet skett endast såsom skolstyrelsens ordförande. Något gällande delegationsbeslut fanns ej, men Sjöberg ansåg sig bunden av den linje som utstakats av kommunalfullmäktige, kommunalnämnden och äldre skolstyrelse. Yrkesinspektionens anmodan hade också kommit till Sjöberg personligen och ingen annan än Sjöberg kunde

lösa ut den rekommenderade försändelsen. — Vid sammanträdet den 4 juni 1968 kom Fornarve återigen med sina inslag och avbröt i annat ärende. När det var behandlat, fick Fornarve tillfälle att framföra sina önskemål och yrkanden. Sjöberg fann att Fornarve åter rörde ihop begreppen och uppmärksammade honom härpå. Eftersom Fornarve icke hörsammade, vägrades han få fortsätta. Fornarve fick småningom fortsätta och redogjorde för bl. a. Sjöbergs skrivelse den 29 april 1968, vilken Sjöberg annars ämnat läsa upp själv. Därefter framkom inga konkreta yrkanden i sakfrågan annat än att Fornarve »krävde hemvårdsrummets användning till omedelbar behandling», vilket Sjöberg hindrade av två skäl, nämligen att ärendet var överlämnat till annan instans och att tre ordinarie ledamöter och en suppleant var part enligt 16 § kommunallagen. Fornarves uppgift, att Fornarve vid sammanträdet framställt proposition att ärendet omedelbart skulle behandlas och att samtliga närvarande ledamöter utom Sjöberg yrkat bifall var icke riktig. Något sådant hade ej förekommit före sammanträdets avslutning. Långt efter avslutat sammanträde hade uttryckts, att nästa sammanträde skulle hållas den 10 juni 1968. Telefonmeddelande utgick sedermera från skolchefen, att sammanträde ej kunde äga rum sistnämnda dag, eftersom både skolchefen och Sjöberg var upptagna på annat håll. Att nästa sammanträde ej kom att hållas förrän den 20 september 1968 berodde på att det var omöjligt att hålla sammanträde under semestertiden.

I kommunalnämndens första yttrande uttalade nämnden, att nämnden icke ansåg att Sjöberg handlat felaktigt i sakärendet och handläggning av skolstyrelsens sammanträden. Mot detta beslut reserverade sig Ivarsson, vilken är ledamot även i skolstyrelsen, och uppgav:

Vid upprepade tillfällen har skolstyrelsens ledamöter begärt, att frågan om personalmatsalen vid Centralskolan skulle upptagas till behandling. Vid skolstyrelsens sammanträde den 4.6.1968 begärde Sven Fornarve m. fl. att frågan skulle upptagas till omedelbar behandling. Ordföranden vägrade och avslutade sammanträdet. Omedelbart därpå begärde samtliga närvarande ledamöter (6 st.) och suppleanter (2 st.), att skolstyrelsen skulle kallas till extra sammanträde inom en vecka i och för behandling av detta ärende. Anteckning om detta fick inte göras i protokollet, enär begäran framfördes efter sammanträdets avslutning. Ärendet har heller inte upptagits till behandling i skolstyrelsen.

Vid ärendets avgörande anförde JO Lundvik följande.

Jag vill till en början framhålla, att jag ansett mig icke böra ingå på annat eller mera än den formella handläggningen av förevarande sak. Först dock några ord om vilken kommunala nämnd eller styrelse som haft att i första hand taga upp frågan om lokalens användning.

Skolstyrelsen har att sörja för undervisningen av barn i grundskolan. Skolstyrelsen svarar för den löpande förvaltningen av skolorna och skall enligt 2 kap. 4 § skolstadgan utreda behovet av skollokaler och föreslå fullmäktige i kommunen därav betingade åtgärder.

Det synes naturligt att till skollokaler hänföra alla de utrymmen, som behövs för att skolundervisningen skall fungera och som har sin huvudsakliga användning för skolan, samt ej göra den uppspaltning som enligt uppgift skett i Ösmo kommun. Till skollokaler, vilket det tillkommer skolstyrelsen att planera och förvalta, skulle då räknas även erforderliga utrymmen för lärarpersonalen och exempelvis sjukvårdsrum, vare sig det är avsett för elever eller personal. Hur komplicerat beslutsförfarandet eljest kan bli belyses av detta ärende.

Enligt vad jag erfarit handhar skolstyrelsen i andra kommuner förvaltningen av alla skolbyggnader i vidsträckt bemärkelse. Att så bör ske förutsätts också i skolöverstyrelsens anvisningar för planering av byggnadsföretag inom det allmänna skolväsendet.

Jag är ej övertygad om att skolstyrelsen och kommunalnämnden i Ösmo kommun i praktiken iakttagit den antydda inskränkningen beträffande skolstyrelsens befogenhet att förvalta skollokaler. Skolstyrelsen lade nämligen den 21 november 1966 yrkesinspektionens anvisning den 18 i samma månad till handlingarna, enär enligt Sjöberg fullgoda serviceanläggningar för lärarpersonalen redan fanns. Skolstyrelsen ansåg sig således vid detta tillfälle behörig att behandla ärendet. Sjöberg borde vidare — om skolstyrelsen ej var behörig behandla frågan — icke ha i sak besvarat yrkesinspektionens anmodan den 5 april 1968 utan den borde efter överlämnande från skolstyrelsen ha handlagts av kommunalnämnden. I sitt svar nämnde för övrigt Sjöberg intet om att rummet skulle vara sjukvårdsrum. Han angav däremot, att rummet behövdes för undervisningsändamål. Sjöberg har också i sitt första yttrande i JO-ärendet uttalat, att skolstyrelsen ej kunde fatta något beslut om inrättande av personalmatsal, då därmed följde kostnader, utan endast förelägga fullmäktige att besluta. Icke ens vid detta tillfälle var det fråga om att kommunalnämnden var behörig myndighet. Att kommunalnämnden den 10 maj 1967 beslöt att rummet skulle vara sjukvårdsrum framstår som ett avsteg från vad eljest i praktiken iakttagits.

När jag nu övergår till att pröva själva klagomålen, dvs. ärendets handläggning år 1968, anser jag mig, mot bakgrund av det ovan anförda, kunna utgå från att Sjöberg hyste den uppfattningen, att ärendets beredning ankom på skolstyrelsen och skulle — sedan kommunalnämnden jämlikt 19 § kommunallagen fått tillfälle att yttra sig — bli föremål för fullmäktiges ställningstagande, om extra anslag fordrades.

I ärendet är klarlagt, att Fornarve sammanträdesdagarna den 30 januari, den 27 mars och den 4 juni 1968 uttalat önskemål om att beslut skulle snabbt fattas att rummet fick användas till personalmatrum.

Sjöberg hävdar att Fornarves yrkande den 27 mars 1968 framförts sedan sammanträdet avslutats, under det att Fornarve påstår att yrkandet gjordes under sammanträdets gång. I brist på ytterligare utredning får Sjöbergs uppgift här tagas för god. Det är därför icke visat, att Fornarve vid detta sammanträde framförde något yrkande i saken och att detta således bort avspeglas i skolstyrelsens protokoll.

Yrkesinspektionens anmodan den 5 april 1968 var ställd till skolstyrelsen och

skulle således besvaras av denna. Det kan här nämnas, ehuru förhållandet saknar betydelse i sammanhanget, att det var skolchefen Möller som kvitterade mottagningsbeviset och icke Sjöberg, såsom Sjöberg själv uppgivit. Sjöberg, som numera icke längre gör gällande, att han upprättat svaret för någon utredningskommittés räkning, hade ej bemyndigande från skolstyrelsen att besvara yrkesinspektionens anmodan. Vad kommunalfullmäktige, kommunalnämnd eller äldre skolstyrelse må ha beslutat i själva sakfrågan var ovidkommande såvitt gällde Sjöbergs behörighet att ensam besvara skrivelsen. Någon tidsbrist förelåg uppenbarligen ej. För att besvara yrkesinspektionens anmodan ålåg det därför Sjöberg att i saken rådgöra med skolstyrelsen och alltså utsätta sammanträde. Sådan skyldighet hade förelegat, även om enskilda skolstyrelseledamöter icke tidigare visat intresse i frågan, men var naturligtvis ännu mera påkallad nu. Genom att besvara yrkesinspektionens anmodan utan att först taga kontakt med skolstyrelsen har Sjöberg förfarit klart felaktigt.

När nu Sjöberg ensam såsom ordförande avgav svaret till yrkesinspektionen, ålåg det honom att vid nästa sammanträde den 4 juni 1968 anmäla förhållandet för skolstyrelsen för att utverka styrelsens godkännande i efterhand av åtgärden. Sjöberg har också förklarat, att han skulle ha föredragit svaret, om icke Fornarve kommit emellan och fått läsa upp svaret. Något godkännande av Sjöbergs åtgärd att ensam avge svaret lämnades ej av skolstyrelsen, snarare tvärtom. Huruvida Fornarves yrkande om prövning av hemvårdsrummets användning då borde upptagas till omedelbar behandling eller ej ankom ej på Sjöberg såsom ordförande att avgöra utan på skolstyrelsen. Sjöberg förfor således felaktigt genom att, såsom det anges i protokollet, ensam ta ställning härtill vid sammanträdet och vägra frågans upptagande på den grund att det fick anses vara ett nytt ärende utanför dagordningen. I JO-ärendet har Sjöberg såsom skäl för sin vägran i stället anfört, att ärendet var överlämnat till annan instans samt att tre ledamöter och en suppleant var jäviga. Om denna version skulle vara riktig, vill jag anmärka, att det icke är ordförandens utan skolstyrelsens sak att ta ställning i jävsfrågor.

Genom Fornarves, Sjöbergs och Ivarssons uppgifter är utrett, att majoriteten av skolstyrelsen den 4 juni 1968 begärde extra sammanträde den 10 i samma månad för att behandla ärendet. Oavsett om denna begäran framfördes under eller efter sammanträdet, skulle med hänsyn till bestämmelserna i 35 § kommunallagen, vartill 14 § skollagen hänvisar, nytt sammanträde utsättas, låt vara att någon jämkning kunde äga rum beträffande den bestämda dagen. Genom att icke utsätta sammanträde förrän till tidpunkt efter tre månader — den 20 september 1968 — har Sjöberg ånyo förfarit felaktigt. Hänsyn till semestertid kan givetvis icke ursäkta ett så långt dröjsmål. Det är att förmoda att man önskat beslut i så god tid att ärendet var avgjort före höstterminens början.

Det har i ärendet gjorts gällande, att Sjöberg skulle ha avslutat sammanträde med klubbslag trots ledamöters protester. Utan att gå in på riktigheten av påståendena härom vill jag betona, att det är skolstyrelsen och icke ordföranden ensam som bestämmer, när sammanträdet skall avslutas, och att ordföranden därför före det avslutande klubbslaget måste ha skolstyrelsens inställning klar för sig. Vidare

vill jag nämna, att den omständigheten att en sak anmälts till JO icke bör medföra att avgörandet fördröjs.

Sammanfattningsvis finner jag alltså, att Sjöberg förfarit felaktigt genom att ensam besvara yrkesinspektionens skrivelse av den 5 april 1968 och vid sammanträdet den 4 juni 1968 ensam taga ställning i fråga som bort avgöras av skolstyrelsen. Ytterligare har Sjöberg felat genom sin underlåtenhet att trots framställd begäran i tid utsätta sammanträde med skolstyrelsen. Särskilt det sistnämnda felet är av allvarlig natur. Med hänsyn till de begränsningar som av riksdagen stadgats för JO:s ingripanden på det kommunala området finner jag mig dock böra låta bero vid den erinran som innefattas i det sagda.

Vissa övriga ärenden

Jäv

Järfälla kommun förvärvade 1967 och 1968 fastigheterna Görväln, på vilka finns bl. a. en slottsbyggnad med två flygelbyggnader, en större villa samt en annexbyggnad. Bostäder i byggnaderna uthyrdes av kommunens fastighetskontor. En av flygelbyggnaderna uthyrdes till ordföranden i kommunalnämndens arbetsutskott, N. Under JO:s bedömande kom huruvida N. bort delta i arbetsutskottets beslut att godkänna att fastighetskontoret uthyrde flygelbyggnaden till honom. JO Lundvik uttalade härom.

I 16 § kommunallagen föreskrives, att fullmäktig ej må deltaga i behandling av ärende som rör honom personligen. Sistnämnda bestämmelse är enligt lagens 37 och 45 §§ tillämplig även med avseende på ledamot i kommunens styrelse eller sådan nämnd som tillsatts för handhavande av särskilda förvaltnings- eller verkställighetsbestyr, således även på ledamot i kommunalnämndens arbetsutskott. Motiven till kommunallagen (prop 1953: 210) belyser stadgandet ur olika synvinklar men lämnar ingen direkt ledning för dess tolkning i ett fall som det förevarande. Det förtjänar dock nämnas, att departementschefen gjorde uttalanden av innebörd att jävsbestämmelsen icke borde tolkas restriktivt samt uttryckligen framhöll att han icke fann hinder för en rättsutveckling enligt vilken inom jävsområdet fördes fall som med avseende å jävsregelns anda och syfte var fullt jämförbara med de särskilt reglerade fallen. I besvärssakkunnigas slutbetänkande (SOU 1964: 27) framhölls (s. 141), att den i 16 § kommunallagen för jäv stadgade förutsättningen att ärendet skulle röra vederbörande personligen kunde anses motsvara den enligt 4 kap. 13 § första punkten rättegångsbalken angivna förutsättningen att personen i fråga skulle vara part eller eljest ha del i saken eller av dess utgång kunna vänta synnerlig nytta eller skada.

I ärendet har framskymtat den tanken, att beslutet — såsom icke innefattande något för kommunen bindande åtagande gentemot N. — icke skulle röra honom personligen varför jävsregeln i 16 § kommunallagen ej skulle vara tillämplig. Onekligen innefattade beslutet efter orden endast ett bemyndigande för fastighetskontoret och är därför formellt sett av allenast intern karaktär. Det lärer emellertid icke kunna bestridas, att frågan om N. skulle få förhyra lägenheten i realiteten var avgjord i och med arbetsutskottets beslut. För egen del finner jag helt övervägande skäl tala för att man bör se till denna beslutets reella innebörd. Enligt min mening

måste beslutet därför anses ha rört N. personligen, varför jag finner att han rätteligen skolat frånträda vid ärendets behandling.

Vid bedömande av N.:s handlande är, å andra sidan, att beakta, att frågan om jävsregelns tillämpning i ett fall som det förevarande måhända icke är höjd över varje diskussion. Hans strävan att överflytta valet av hyresgäst från fastighetskontoret — med vilket N. hade nära beröring — till ett mera fristående och auktoritativt organ, arbetsutskottet, måste vidare anses i och för sig ytterst vällovlig. Att N. vid ärendets behandling i arbetsutskottet förbisåg jävsfrågan och ej frånträdde vid behandlingen av ärendet — vilket av allt att döma icke var på något sätt kontroversiellt — kan under dessa omständigheter icke läggas honom till last såsom tjänstefel.

Kommunalnämnds kompetensöverskridande

Sedan det efter anmälan till JO utretts att kommunalnämnden i Orsa till Aktiebolaget Orsa Park- och Fritidsområde utan bemyndigande av kommunalfullmäktige utbetalat 70 000 kr. såsom förskott på statsbidrag som väntades tillkomma bolaget, anförde JO Lundvik.

JO:s tillsyn omfattade ursprungligen i princip endast statliga befattningshavare. Först genom riksdagsbeslut år 1957 utsträcktes tillsynen till kommunala myndigheter och tjänstemän. Därvid stadgades tillika vissa, alltjämt gällande begränsningar i tillsynen i syfte bl. a. att förebygga att den kommunala självstyrelsen led intrång. Såvitt gäller den oreglerade kommunalförvaltningen ingriper JO i huvudsak endast när särskild anledning är därtill. Min prövning av nu förevarande ärende sker från här angivna utgångspunkt.

I ärendet är utrett att kommunalnämnden utan att kommunalfullmäktiges beslut därom förelegat till bolaget utbetalat 70 000 kr. såsom förskott för väntat statsbidrag. Vad sålunda förekommit är givetvis icke tillfredsställande. Det är också mindre tillfredsställande att kommunalnämnden dröjde ett halvår med att delge kommunalfullmäktige revisorernas anmärkningar angående kommunens mellanhavanden med fritidsbolaget. Med hänsyn till att utbetalningarna skett till ett av kommunalfullmäktige godkänt ändamål och det icke ens påståtts att medlen använts för något otillbörligt syfte saknar jag — med hänvisning till den begränsning som gäller för JO:s tillsyn av kommunernas förvaltning — anledning till vidare ingripande i saken. Jag har därvid även beaktat, att kommunalfullmäktige numera godkänt att kommunalnämnden under 1968 lämnat förskott till fritidsbolaget samt beviljat kommunalnämnden full ansvarsfrihet avseende 1968 års förvaltning.

Handläggningstiderna i kommunala besvärsmål

För att få en uppfattning om handläggningstiderna i kommunala besvärsmål och i förekommande fall om orsakerna till att handläggningen dragit ut på tiden lät JO Lundvik verkställa en genomgång av de kommunala besvärsmål som avgjorts i regeringsrätten under tiden den 1 juli 1968—den 30 juni 1969. Av praktiska skäl gjordes en begränsning till mål, som ankom på social- och kommunikationsdepartementens föredragning, samt kyrkokommunala mål. Vid genomgången antecknades dag för det kommunala beslutet, länsstyrelsens beredningsåtgärder, dag för länsstyrelsens beslut och dess innebörd, regeringsrättsbyråns beredningsåtgärder samt dag för regeringsrättens utslag och dess innebörd. Genomgången kom att

omfatta 160 mål angående beslut från borgerlig primärkommun, 8 mål angående beslut från landsting och 13 mål angående beslut från kyrkokommuner.

Bland besvärsmålen rörande borgerliga primärkommuner befanns det äldsta kommunala beslutet vara från den 28 december 1961 och det yngsta från den 27 februari 1969. Länsstyrelsernas beslut var i målen meddelade den 18 maj 1962 respektive den 16 april 1969. Den genomsnittliga handläggningstiden uppgick hos länsstyrelse till 5,8 månader och hos regeringsrätten till 13,4 månader.

Av landstingsbesluten var det äldsta från den 26 januari 1967 och det yngsta från den 5 september 1968. Den genomsnittliga handläggningstiden hos regeringsrätten belöpte sig till 9,2 månader.

För besvärsmålen från kyrkokommuner antecknades som äldsta beslut den 29 oktober 1963 och som yngsta beslut den 26 juni 1968. Den genomsnittliga handläggningstiden uppgick hos länsstyrelse till 11,2 månader och hos regeringsrätten till 18,7 månader. I 9 av målen skedde hos länsstyrelsen remiss till domkapitel.

I anledning av iakttagelser vid genomgången har remiss gjorts till ett antal länsstyrelser och till föredragande i regeringsrätten med begäran om yttrande rörande tillämpningen av remissförfarandet, handläggningen av för sent anförda besvär m. m.

Kommunalbesvär

Sedan ett den 26 februari 1969 fattat stadsfullmäktigebeslut överklagats, meddelade länsstyrelsen utslag redan den 17 mars 1969 och fann på anförda skäl besvären icke föranleda någon åtgärd. Klaganden gjorde anmälan hos JO och anmärkte mot att besvären avgjorts utan att stadsfullmäktige hörts och innan besvärstiden utgått. Han ansåg sig ha fått sina möjligheter att få andra ogiltighetsgrunder upptagna till prövning avskurna genom det för tidiga avgörandet. JO Lundvik förklarade att det med hänsyn till föreliggande omständigheter inte skäligen kunde riktas någon anmärkning mot länsstyrelsen för att länsstyrelsen avgjort besvärsmålet utan att höra stadsfullmäktige och innan besvärstiden utgått. Han tillade att klaganden inte berövats möjligheten att före besvärstidens utgång anföra nya ogiltighetsgrunder.

Vid sammanträde med kommunalfullmäktige i Nora kommun i Västmanlands län den 12 februari 1968 förelåg en framställning från en kommunmedlem om utförande av vatten- och avloppsanläggning för det område där han bodde (hedenområdet). Fullmäktige beslöt att avslå framställningen. Häröver klagade sökanden hos länsstyrelsen med yrkande att länsstyrelsen skulle upphäva beslutet. Efter remiss från länsstyrelsen inkom fullmäktige med yttrande den 4 april 1968. Vid JO Lundviks inspektion av länsstyrelsen i april 1969 uppmärksammades att ärendet ännu ej avgjorts. Yttrande begärdes i anledning härav från länsstyrelsen. Vid länsstyrelsens svar var fogad bl. a. en promemoria av föredraganden. Ur denna kan antecknas.

Landssekreteraren ansåg, att skrivelsen borde diarieföras såsom kommunalt besvärsmål — även om besvären ville synas utsiktslösa. Sedan målet avgjorts borde länsstyrelsen upptaga ärendet till behandling i sak med stöd av lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar samt hälsovårdsförfattningarna. Jag delade landssekreterarens bedömning av handläggningsordningen. Efter remissbehandling föredrog jag ärendet för landshövdingen, varvid jag medförde ett av mig undertecknat utslag, daterat den 26.4.1968, varigenom besvären lämnades utan bifall, enär klaganden ej ens påstått att klandrade beslutet skulle vara olagligt i något av de hänseenden, varom förmäles i 76 § kommunallagen. Landshövdingen ställde sig tveksam och syntes mena, att jag anlagt ett väl formalistiskt betraktelsesätt på ärendet. Han behöll akten för vidare övervägande. Efter några veckor efterlyste jag ärendet och fick då reda på att detsamma behandlats vid ett s. k. länsråd och därefter överlämnats till naturvårdssektionen för undersökning och sakbehandling. I samband därmed gjordes den av JO omnämnda blyertsanteckningen i diariet. Jag ansåg mig ej kunna avföra ärendet ur diariet, emedan jag alltjämt hade den uppfattningen, att här förelåg formliga besvär över ett kommunalfullmäktigebeslut.

Vid ärendets avgörande anförde JO Lundvik.

I lag eller författning har i olika sammanhang stadgats skyldighet för kommun att vara verksam för tillgodoseende av skilda samhälleliga behov. Föreskrifter av sådant innehåll återfinns, för att nämna endast några få exempel, i barnavårdslagen, hälsovårdsstadgan, byggnadslagen och brandlagen. Merendels har det i dessa sammanhang ålagts länsstyrelsen att ex officio övervaka att kommunerna fullgör sina nu nämnda skyldigheter. Om länsstyrelsen får kännedom om förhållande som tyder på att kommun åsidosatt vad den författningsenligt har att iakttaga, ankommer det i dessa fall på länsstyrelsen att upptaga saken till undersökning och, när anledning förekommer, ingripa med vitesföreläggande eller på annat sätt. Ett sådant ingripande kan aktualiseras exempelvis genom vad som framkommit i ett kommunalt besvärsmål.

Den omständigheten att vad som anförs i besvär över kommunal myndighets beslut kan ge länsstyrelsen anledning ingripa såsom tillsynsmyndighet får naturligtvis icke medföra att besvären ej blir prövade i vanlig ordning. Ofta torde det emellertid framstå som ändamålsenligt att samordna besvärsmålet med tillsynsärendet så att de kan avgöras på en gång. Önskvärdheten av en samordning får dock icke medföra att besvärsmålet uppehålles, om allmänna eller enskilda intressen skulle lida men därav.

Vad angår förevarande fall må till en början framhållas, att 3 § lagen den 3 juni 1955 om allmänna vatten- och avloppsanläggningar stadgar skyldighet för kommun att tillse att sådan anläggning kommer till stånd, när det till förekommande av sanitär olägenhet påkallas att vattenförsörjning och avlopp för visst område ordnas i ett större sammanhang. I lagrummet är därjämte utsagt, att om kommun försummar att fullgöra sin skyldighet, länsstyrelsen kan ge kommunen åläggande därom.

Vidare må erinras, att länsstyrelsen enligt 3 § hälsovårdsstadgan den 19 december 1958 skall vaka över allmänna hälsovården i länet. Om länsstyrelsen erhåller

kännedom om missförhållande i hälsovårdshänseende, skall länsstyrelsen enligt samma författningsrum tillse att tjänliga åtgärder vidtages till undanröjande därav. I 81 § av stadgan är härutöver utsagt, att länsstyrelsen vid sin tillsyn över att kommuner fullgör sina åligganden med avseende å hälsovården äger förelägga vite.

Vad som anfördes i sökandens skrift till länsstyrelsen och vidare framkom har förvisso givit länsstyrelsen anledning att upptaga till prövning, om icke något borde göras för att förbättra avloppsförhållandena inom hedenområdet. Jag finner det därför riktigt, att länsstyrelsen lät sin naturvårdssektion ta hand om denna sak och har ingen erinran mot sektionens åtgärder.

Den inkomna skriften framstår emellertid till såväl form som innehåll såsom en besvärsinlaga och har bort behandlas som sådan. I anledning av vad som anförs i föredragandens promemoria kan jag i detta sammanhang icke underlåta att som min mening framhålla, att inlagan med en välvillig tolkning kan anses innefatta påstående om förefintligheten av två av de besvärsgrunder som omförmäles i 76 § kommunallagen, nämligen att beslutet vilar på orättvis grund (olika tätbebyggelser bör vara jämställda i fråga om rätten till vatten och avlopp) och att beslutet strider mot allmän lag (kommunen har åsidosatt sin skyldighet enligt 3 § lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar). Särskilt med hänsyn till det sista angivna påståendet — som icke utan vidare kunnat lämnas utan avseende — har goda skäl kunnat anföras för en sammankoppling av besvärsmålet med tillsynsärendet. Tillsynsärendet har av olika, fullt godtagbara, anledningar kommit att draga ut på tiden. Såvitt av handlingarna framgår har i detta fall varken allmänna eller enskilda intressen blivit lidande på att det kommunala besvärsmålet icke företagits till avgörande för sig. Jag finner därför icke anledning till kritik av länsstyrelsens åtgärd att låta anstå med avgörandet av besvärsmålet.

Tjänstemannafrågor

Vid inspektion av skolöverstyrelsen upptagen fråga om tjänstemäns lojalitetsplikt mot det egna verket och därav eventuellt följande inskränkningar i deras yttrandefrihet

Vid JO Lundviks inspektion av skolöverstyrelsen den 31 januari och den 3—7 februari 1969 upptog JO till diskussion med dåvarande generaldirektören och chefen för överstyrelsen Hans Löwbeer vissa frågor rörande överstyrelsens relationer utåt. Samtalet anknöt till uttalanden som Löwbeer gjort vid företagsnämndens sammanträde den 23 november 1967. Löwbeer anförde vid inspektionen bl. a. följande.

Vid studiekonferenser och vid många andra tillfällen har verkets tjänstemän att uppträda som representanter för SÖ och klarlägga dess inställning till allehanda frågor, t. ex. hur språkundervisningen skall läggas upp. Om vederbörande då börjar driva en egen linje, uppstår förvirring och oklarhet bland åhörarna. SÖ:s inställning måste utåt framstå som klar och enhetlig, annars uppstår stora svårigheter för dem som skall arbeta på fältet. — *Inom* verket är ett fritt meningsutbyte tillåtet och önskvärt. *Utåt* företräder emellertid varje tjänsteman SÖ, inte bara sig själv. Det kan därför inte tillåtas att han utåt framför särmeningar, som strider mot SÖ:s policy.

Själv anförde JO följande.

När tjänstemannen uppträder *i tjänsten* och företräder SÖ, skall han givetvis lojalt följa de direktiv som getts från SÖ i fråga om vilka meningar som bör framföras såsom SÖ:s i givna avseenden. Hinder kan inte anses möta att för sådana tjänstesammanhang förbjuda tjänstemannen att framföra egna privata åsikter. Viss reservation torde dock böra göras när det gäller kontakter med nyhetsmedia med hänsyn till den grundlagsskyddade informationsfrihet som gäller enligt tryckfrihetsförordningen. Framträder en tjänsteman vid en offentlig diskussion, i en tidningsartikel e. d., som *privatperson* torde det stå honom fritt att framföra vilka åsikter han vill även rörande sådant som rör det egna verkets policy. Det bör dock tilläggas att full klarhet inte råder om förhållandet mellan svensk tjänstemans tjänsteplikt och hans åsikts- och yttrandefrihet. I princip har tjänstemannen väl åsikts- och kritikfrihet men det kan inte uteslutas att tjänsteplikten undantagsvis måste anses innebära skyldighet för honom att iaktta en viss återhållsamhet, t. ex. för att skydda tjänstens anseende.

Efter remiss inkom skolöverstyrelsen med yttrande i den väckta frågan. Överstyrelsen berörde först formerna för utformandet av överstyrelsens policy samt den interna informationen om fastställda riktlinjer och gjorda ställningstaganden. Överstyrelsen anförde därvid följande.

I enlighet med vad som anges i 3 § instruktionen för skolöverstyrelsen ligger tyngdpunkten i överstyrelsens verksamhet på sådana uppgifter som — såsom skett

i verkets arbetsordning — kan sammanfattas under beteckningarna utveckling, planering och samordning, rationalisering samt rådgivning och service. För att en samordnad verksamhet av denna art skall kunna bedrivas inom de olika arbetsenheterna fordras — för det första — ett fortlöpande arbete på utformningen av skolöverstyrelsens policy och allmänna riktlinjer för verksamheten. Det är en bestämd strävan att detta skall ske under medverkan av verkets tjänstemän på olika nivåer i en fri, öppen och fortlöpande diskussion, där olika meningar får tillfälle att göra sig gällande. Formerna härför skiftar efter omständigheterna. Arbetsgrupper, tillfälliga eller mer eller mindre permanenta, bildas för olika frågor. Fortlöpande diskussioner förs på byrå- och avdelningssammanträden samt vid de chefs- och kanslisammanträden samt föredragningar som äger rum varje vecka. Även vid de månatliga orienteringssammanträdena förekommer allmänna diskussioner i principiella frågor.

SÖ:s ställningstaganden utformas successivt enligt de beslutsformer som anges i instruktionen och arbetsordningen, i principiellt viktiga frågor slutligt av styrelsen. Överstyrelsens policy och riktlinjer kommer till uttryck bl. a. i anslagsframställningar till Kungl. Maj:t, särskilt i den sammanfattande ingressen, och i yttranden till Kungl. Maj:t i principiellt betydelsefulla ärenden samt i interna promemorior, projektförteckningar m. m.

En andra förutsättning för en målstyrd verksamhet är en väl fungerande intern information, som garanterar att personalen har en grundlig insikt i fastställda riktlinjer och gjorda ställningstaganden. Denna fråga har ägnats stor uppmärksamhet. De viktigaste formerna för informationen är spridningen inom verket av petitaingressen och viktigare avgivna yttranden, informationskedjan från chefs- och kanslisammanträden till avdelnings- och byråsammanträden osv. samt den verksamhet som bedrivs av verkets informationssektion. En viktig roll spelar härvidlag den grundliga genomgång av statsverkspropositionen som sker i början av varje år dels på det allmänna orienteringssammanträdet, dels avdelningsvis.

Med utgångspunkt från de i inspektionsprotokollet återgivna uttalandena anförde skolöverstyrelsen vidare följande.

Som ovan framhållits anser skolöverstyrelsen det vara i hög grad eftersträvansvärt att inom verket ständigt fortgår en fri och öppen diskussion vid utformningen av överstyrelsens policy och i alla principiella frågor, till vilka ställning skall tas. Det är överstyrelsens uppfattning att detta också är fallet. Sedan överstyrelsens ståndpunkt i en fråga sålunda har utformats, har tjänsteman i sitt framträdande utåt i tjänsten att lojalt handla i enlighet härmed och i tjänstesammanhang inte framföra egen eventuellt avvikande mening. Detta bör gälla vare sig han direkt deltagit i själva beslutsfattandet och därvid varit i tillfälle att anmäla avvikande mening eller han inte deltagit på detta sätt. Ett annat handlande skulle självklart förvirra dem, som arbetar i skolväsendet eller i övrigt är intressenter i frågan.

Skolöverstyrelsen vill här inskjuta, att överstyrelsen är medveten om att, såsom JO framhåller, viss reservation måste göras ifråga om kontakter med nyhetsmedia med hänsyn till tryckfrihetsförordningens föreskrifter. Skolöverstyrelsen har i arbetsordningen (28 §) — i anslutning till föreskrift om lämnande av uppgift om fattat beslut — intagit en hänvisning till bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om meddelande av uppgift för offentliggörande i tryckt skrift. I en kommentar till föreskriften i arbetsordningen (Kanslimeddelande 1967: 1) har hänvisning gjorts till uttalanden av JO i sådan fråga i ämbetsberättelsen 1967 s. 181 f.

Debatten i skolfrågor förs givetvis inte endast inom skolöverstyrelsen. Det är önskvärt och i många fall nödvändigt att skolöverstyrelsetjänstemän deltar i dis-

kussioner som förs, t. ex. vid konferenser som anordnas av organisationer på skolans områden, personal-, elev- och föräldraorganisationer. Överstyrelsen anser, såsom redan framgått, det mycket viktigt att tjänsteman därvid inte gör uttalanden, som kan skapa osäkerhet eller oklarhet om vad som är skolöverstyrelsens linje; egna från denna linje avvikande meningar kan därvid inte få drivas. Generaldirektörens ifrågavarande uttalanden avser i första hand just detta.

Sedan kan frågan om tjänstemans yttrandefrihet vidgas att omfatta hans deltagande som medborgare i den allmänna samhällsdebatten och i politiska sammanhang, där skolpolitiska frågor kan utgöra ett viktigt inslag. Någon inskränkning i hans rätt att som enskild delta häri kan givetvis inte få förekomma. Svårighet kan dock här tänkas uppkomma för den enskilde att dra en gräns mellan å ena sidan sin ställning som tjänsteman och å den andra sidan som privatperson-medborgare. Det torde till slut vara en gränsdragning som endast den enskilde tjänstemannen själv kan göra från fall till fall.

JO lämnade därefter tillfälle åt skolöverstyrelsens chefstjänstemannaförening, skolöverstyrelsens tjänstemannaförening och SACO-föreningen vid skolöverstyrelsen att inkomma med yttranden i ärendet. Alla tre föreningarna inkom med sådana yttranden.

Skolöverstyrelsens chefstjänstemannaförening förklarade sig inte ha något att erinra eller tillägga.

Skolöverstyrelsens tjänstemannaförening (sektion I) ifrågasatte det lämpliga i att myndighet över huvud utfärdade direktiv, som inskränkte den enskilde tjänstemannens yttrandefrihet. Föreningen anförde vidare följande.

Det torde vara överflödigt att slå fast att tjänsteman, som i tjänsten företräder myndighet, också har att framföra myndighetens officiella linje. Det torde höra till undantagen att så icke sker och bör om det ändå sker kunna rättas till tjänstevägen. Tjänsteman bör dock icke på det sätt SÖ föreslår hindras från att ge uttryck åt en från den officiella linjen avvikande mening under förutsättning att oklarhet icke skapas om vilken åsikt som är den officiella.

Kärnpunkten i SÖ:s yttrande synes vara detta — »egna från denna linje avvikande meningar kan därvid inte få drivas». Föreningen finner denna formulering alltför kategorisk. Med bakgrund av den exemplifiering som ges i samma stycke — »SÖ-tjänsteman som deltar i diskussioner som förs t. ex. vid konferenser som anordnas av organisationer på skolans områden, personal-, elev- och föräldraorganisationer» — anser föreningen det orimligt av myndigheten att fordra att en tjänsteman, som såsom privatman och kanske funktionär i en fackorganisation drivit en annan mening än SÖ:s, plötsligt skall förneka sina egna åsikter vid tillträde av ett konsulentförordnande eller ett expertuppdrag hos SÖ. I båda fallen kan han komma att delta i de fortsatta överläggningarna inom en facklig organisation eller en ämnesförening och bör då rimligen deklarera, att han står fast vid sin åsikt men att SÖ:s policy är en annan och att han i sin tjänst har att rätta sig därefter.

Föreningen tycker sig finna stöd för sin uppfattning i den passus i SÖ:s remissvar som talar om att svårigheter kan uppkomma för den enskilde att dra en gräns mellan å ena sidan sin ställning som tjänsteman och å andra sidan sitt handlande som privatperson-medborgare och att det till slut torde vara en gränsdragning som endast den enskilde tjänstemannen själv kan göra från fall till fall.

Föreningen finner sålunda att ifrågavarande direktiv så som de uppfattats av berörd personal innebär ett ingrepp i den personliga yttrandefriheten. Om verks-

ledningen anser behov kvarstå för anvisningar av detta slag bör de enligt föreningens mening ges en tydligare form i t. ex. introduktionsmaterial för nyanställda, varav klart bör framgå att det gäller, enligt formuleringen i företagsnämndens protokoll, *lojalitet* mot SÖ:s policy i *tjänstekontakter*.

SACO-föreningen vid skolöverstyrelsen anförde inledningsvis följande.

Det är alldeles uppenbart, att envar i sin tjänsteutövning måste vara lojal mot arbetsgivarens direktiv och de intentioner som ligger bakom dessa direktiv. Lika självklart måste vara att arbetsgivaren inte blott informerar om beslut som bör vara bekanta för befattningshavarna i och för deras handlande utan även så långt möjligt är delger dem bevekelsegrunderna bakom dessa. Det är nämligen först härigenom man verkligen kan handla i ledningens anda. — Under sin icke-tjänstgöringstid kan emellertid den anställde komma att i diskussioner och på andra sätt bli företrädare för andra intressen än arbetsgivarens. Detta gäller vare sig den anställde är anställd i offentlig eller enskild tjänst.

Enligt SACO-föreningen borde skolöverstyrelsen tydligare ha klargjort sin uppfattning om vad som är tjänsteuttalanden och vad som inte är det. I alla händelser borde överstyrelsen ha visat sin uppfattning genom några exempel. Föreningen framhöll avslutningsvis följande härom.

För föreningen synes det inte vara förenat med alltför stora svårigheter att skilja åtgöranden inklusive uttalanden gjorda i tjänsten från sådana som görs som privatperson . — Under den tid då en befattningshavare — på tjänsterummet eller annorstädes — uppträder i tjänsten är han skyldig att företräda arbetsgivarens intressen. I de fall han uppträder som privatperson är situationen en annan. — Lika väl som den enskilde tjänstemannen med varsamhet bör beträda gränsområden mellan den privata och tjänstemannasfären, lika väl bör arbetsgivaren med lika stor varsamhet bedöma situationer som inträffat i detta inte alltför breda gränsområde. Det är särskilt väsentligt ur den anställdes synpunkt att inte ens skuggan av en misstanke behöver föreligga för att åtgärder utom tjänsten av här aktuellt slag kan påverka hans möjligheter exempelvis till avancemang i tjänsten.

Vid ärendets avgörande anförde JO Lundvik.

Anledningen till att jag tog upp frågan om vad tjänstemännen i skolöverstyrelsen borde iakttaga, när de med utomstående diskuterade överstyrelsens inställning i olika undervisningsfrågor, var främst den att spörsmålet kunde ha intresse även för andra myndigheter och för tjänstemännen hos dessa.

I gällande lag har frågan om tjänstemännens lojalitetsplikt och därav eventuellt följande inskränkningar i deras yttrandefrihet icke blivit närmare behandlad. I 10 § statstjänstemannalagen är visserligen stadgat, att tjänsteman skall ställa sig till efterrättelse instruktion, arbetsordning och andra allmänna bestämmelser om arbetet samt särskilda föreskrifter rörande hans tjänsteutövning. Det är dock vanskligt att av detta allmänt hållna stadgande hämta någon egentlig ledning för lösningen av den nu aktuella frågan. Ämnet synes också vara föga uppmärksammat inom den svenska förvaltningsrättsliga doktrinen och har knappast avsatt några spår i rättspraxis. Det är därför svårt att ange några bestämda riktlinjer för hur hithörande spörsmål mera i detalj bör bedömas. Det är vidare tydligt, att problemen gör sig

gällande på olika sätt hos skilda myndigheter allt efter myndigheternas uppgifter, storlek och inarbetade sedvänjor. Graden och vidden av myndighetens utåtriktade aktiviteter inverkar givetvis också.

Jag kan i förevarande ärende icke behandla ämnet ur alla aspekter utan måste begränsa mig starkt. I det stora hela kan jag nöja mig med att hänvisa till mina ovan återgivna uttalanden vid inspektionen av skolöverstyrelsen. Härtill vill jag dock foga vissa reflexioner, delvis med anknytning till vad som framkommit under ärendets remissbehandling.

Vad först angår tjänstemans uppträdande, när han i sin tjänst mera direkt framträder som talesman för det egna verket, så bör han härvid givetvis lojalt följa den linje som han vet vara verkets. Det bör icke få komma i fråga, att han i dessa sammanhang agiterar mot verkets intagna ståndpunkt. Lojalitetskravet får dock icke drivas in absurdum och får enligt min mening icke taga sig uttryck som ter sig stötande för tjänstemännen i gemen. Det förefaller mig som om en tjänsteman — även när han uppträder i tjänsten — skall ha rätt att, åtminstone i korthet, redovisa sin rent personliga mening, om han direkt tillfrågas därom, och det oavsett att hans mening måhända starkt avviker från verkets ståndpunkt. När jag vid inspektionen anförde att hinder icke kunde anses möta mot att förbjuda tjänsteman att framföra egna privata åsikter, hade jag icke här avsedda situation i åtanke och mitt uttalande framstår därför som alltför onyanserat. Jag vill vidare säga, att det icke bör vara en tjänsteman förmenat att helt allmänt framhålla att de åsikter han utvecklar är verkets och icke hans egna.

Såsom jag framhöll vid inspektionen och också blivit belyst i skolöverstyrelsens remissyttrande måste vad som anförts om begränsningarna i tjänstemannens yttranderätt underkastas särskilda reservationer när det gäller kontakten med nyhetsmedia.

När tjänstemannen uppträder utom tjänsten och som privatperson och detta också måste stå fullt klart för dem som han vänder sig till — för att välja ett extremt exempel: om han talar i egenskap av riksdagsman eller ledamot av kommunal församling — föreligger en stark presumtion för att han bör kunna tala helt fritt som honom lyster. Såsom jag framhöll vid inspektionen är det dock tänkbart, att han det oaktat åtminstone i vissa sammanhang — andra än de nyss åsyftade — har att iakttaga viss återhållsamhet i sina uttalanden. Härtill kommer att tjänstemannens ställning icke alltid är så entydig. Han kan t. ex. ha inbjudits till en förening eller liknande för en diskussion, vid vilken han mer eller mindre direkt kommer att framstå som en representant för verket, åtminstone enligt åhörarnas uppfattning. Det borde te sig som naturligt för tjänstemannen att då också, och helst i främsta rummet, redovisa verkets uppfattning i frågan.

I ärendet har även diskuterats på vad sätt en myndighet lämpligen kan ge uttryck åt sin inställning i fråga om kraven på tjänstemännens lojalitet. Skolöverstyrelsen har valt att ta upp frågan i verkets företagsnämnd. Från vissa synpunkter har det antagligen varit klokt att icke utfärda några bindande skriftliga förhållningsregler. Frågan är ännu endast ofullständigt belyst och alla konsekvenser av

skilda förhållningsalternativ kan icke överblickas. Det är dock tänkbart, att skolöverstyrelsen finner ett behov av mera preciserade regler. Ett skäl härtill kan vara att överstyrelsen mer än andra ämbetsverk utnyttjar experter och annan personal som knyts till verket för kortare tidsperioder. I och för sig torde hinder icke möta mot att utfärda tjänsteföreskrifter rörande tjänstemans uppträdande även utom tjänsten förutsatt att bärande sakliga skäl kan anföras härför. Skulle fråga uppkomma om att utfärda tjänsteföreskrifter rörande tjänstemännens yttrandefrihet, är det givetvis angeläget att företrädare för personalen får tillfälle att ge sin mening till känna.

Jag vill till sist framhålla, att en viktig förutsättning för att tjänstemännen spontant skall känna lojalitet med det egna verket och kunna med framgång utåt företräda dess ståndpunkter är att verksledningen bereder utrymme för ett fritt internt meningsutbyte och sörjer för erforderlig information om fattade beslut och motiven därför. Vid min inspektion av skolöverstyrelsen fick jag ett intryck av att överstyrelsen fäste stor vikt vid dessa synpunkter och detta intryck har befästs genom vad som framkommit i detta ärende.

Fråga om hovrätt, som entledigat e. o. fiskal, handlat med tillräcklig omsorg genom att ej tidigare ha tagit definitiv ställning till hans anställningsförhållanden. Tillika fråga om innehållet i ett för fiskalen utfärdat tjänstgöringsbetyg

F. d. hovrättsfiskalen Hans Landgren är född den 20 augusti 1937. Han avlade studentexamen år 1956 och juris kandidatexamen år 1960. Efter tingstjänstgöring antogs Landgren som fiskalsaspirant i Göta hovrätt fr. o. m. den 19 oktober 1964 och som fiskal fr. o. m. den 25 oktober 1965. Landgren tjänstgjorde därefter i hovrätten eller i domstol under hovrätten. Den 28 juni 1968 beslöt hovrätten att Landgren skulle på grund av bristande lämplighet skiljas från sin tjänst som fiskal med utgången av december 1968. Landgren anhöll därefter hos hovrätten om återanställning. Hovrätten beslöt den 14 oktober 1968 att lämna Landgrens anhållan utan bifall. På Landgrens begäran utfärdade hovrätten den 15 november 1968 ett tjänstgöringsbetyg för honom. I betyget angavs att hovrätten beslutat att Landgren på grund av bristande lämplighet skulle skiljas från sin tjänst. Landgren anförde besvär hos Kungl. Maj:t över hovrättens beslut den 28 juni och den 14 oktober 1968 samt över tjänstgöringsbetygets innehåll. Beträffande beslutet den 28 juni 1968 gjorde Landgren en särskild hemställan att beslutet skulle förklaras ogiltigt på grund av domvilla. Kungl. Maj:t i regeringsrätten meddelade utslag den 21 januari 1969, enligt vilket besvären över beslutet den 28 juni 1968 såsom för sent inkomna ej upptogs till prövning och Landgrens hemställan om ogiltigförklaring på grund av domvilla lämnades utan avseende. Enligt skrivelser den 14 februari 1969 lämnade Kungl. Maj:t besvären angående återanställning utan bi-

fall och beslöt att besvären avseende tjänstgöringsbetyget ej skulle upptagas till prövning.

I till JO inkomna skrifter anförde Landgren klagomål i olika hänseenden. I första hand berörde klagomålen omständigheterna vid hovrättens beslut att skilja honom från fiskalstjänsten och tjänstgöringsbetygets innehåll. Landgren gjorde gällande att hovrätten bort närmare motivera avskedsbeslutet och ifrågasatte om inte ett brev av kontroversiellt politiskt innehåll som Landgren ingivit till utbildningsdepartementet påverkat hovrättens ledamöter. Han ifrågasatte även om hovrätten vid avskedandet agerat på egen hand eller varit utsatt för påtryckningar. I betyget hade hovrätten i nedsättande syfte endast angivit att avskedet föranletts av bristande lämplighet. Vidare klagade Landgren över att hovrätten på förfrågningar med anledning av att han sökt andra tjänster lämnat ofördelaktiga upplysningar om honom.

Efter remiss inkom hovrätten med upplysningar och yttranden. Vid ett av yttrandena var fogad en av hovrättens president N. E. Åqvist den 29 oktober 1968 upprättad promemoria.

Landgren avgav påminnelser.

Angående Landgrens tjänstgöring och bedömningen därav anförde Åqvist i promemorian följande:

Vid Landgrens antagande till fiskal uttalades olika meningar och gavs uttryck för stor tveksamhet. Överläggningen utmynnade emellertid i ett formellt enhälligt beslut. Att tveksamhet förelåg framgår i och för sig redan av den långa tid Landgren fick tjänstgöra som fiskalsaspirant; Landgren har fått »provföredraga» inför både min företrädare i ämbetet och mig själv. Trots den tveksamhet som således förelåg, var uppfattningen hos ett flertal av hovrättens ledamöter att förhoppningar kunde hysas om att Landgren skulle utvecklas gynnsamt. I samband med att jag meddelade Landgren att han antagits till fiskal, framhöll jag också att hovrätten hyste förhoppningar om en gynnsam utveckling beträffande honom.

Landgren tjänstgjorde därefter som fiskal i hovrätten, bortsett från några kortare förordnanden i underrätt, till mars 1966. Sedan en tid hade då behov förelegat i Vadsbo domsaga av ett stadigvarande fiskalskompetent biträde. I mars 1966 bedömdes behovet vara så akut att det trots det besvärliga personalläget i hovrätten måste tillgodoses. Landgren hade vid denna tid i och för sig inte tjänstgjort så länge som fiskal att han normalt sett bort sändas ut såsom mera permanent fiskalskompetent biträde i underrätt, men någon äldre fiskal var icke tillgänglig för ändamålet och domsagans behov bedömdes som nämnts så angeläget att det icke kunde anstå längre. Landgren förordnades därför till fiskalskompetent biträde i domsagan fr. o. m. den 21 mars 1966. I samband därmed meddelade jag häradshövdingen i domsagan Olof Svensson att viss tveksamhet förelegat i fråga om Landgrens antagande som fiskal men att hovrätten bedömt hans prognos som förhållandevis god och att denna bedömning hittills icke direkt jävats samt att Landgren egentligen var något för ung i tjänsten för att bli fiskalskompetent biträde men att äldre fiskal icke stod till buds.

I juli 1966 begärde Svensson att få med mig diskutera Landgrens tjänstgöring i domsagan och ett sammanträffande mellan mig och Svensson ägde rum i Jönköping den 5 juli, därvid även deltog vice ordföranden på I avd. hovrättsrådet Norén och t. f. byråchefen fiskalen Odencrants. Vid sammanträdet framförde

Svensson så allvarliga anmärkningar mot Landgrens sätt att fullgöra sina tjänsteåligganden — Landgren brast i fråga om såväl skicklighet som omdöme — att jag efter samråd med Norén och Odencrants ansåg det ofrånkomligt med hänsyn till arbetets behöriga gång i domsagan att Landgren togs därifrån. Innan jag fattade det formella beslutet härom, inkallade jag Landgren till hovrätten och förklarade för honom att han med anledning av vad som förekommit skulle vid lämplig tidpunkt få återgå i tjänst i hovrätten och att han senare, om inget talade däremot, skulle återgå till underrättstjänstgöringen men i annan domstol. Jag ansåg det inte uteslutet att — vilket jag också meddelade Landgren — utfallet av hans tjänstgöring i Vadsbo domsaga kunde bero på att han »oförskyllt» kommit ut som fiskalsbiträde för tidigt.

Möjlighet att avlösa Landgren i Vadsbo domsaga uppkom först efter sommaren. Landgren återgick i tjänst som fiskal i hovrätten från och med den 3 oktober 1966.

Landgren tjänstgjorde därefter på olika avdelningar i hovrätten som fiskal och denna hans tjänstgöring — som i och för sig var förhållandevis svag — gav vid handen att Landgren icke utvecklats på sätt man hoppats och bekräftade därmed i viss mån den bedömning häradshövdingen Svensson gjort. Omständigheterna ansågs likväl icke vara sådana, att Landgren icke borde beredas fortsatt underrättstjänstgöring. Från och med den 1 mars 1967 förordnades Landgren att tjänstgöra som fiskalskompetent biträde i rådhusrätten i Norrköping. Anledningen till att denna domstol valdes var att det var en rådhusrätt, tillika den största inom Göta hovrätts område, med flera framstående och erfarna domare. I den mån Landgrens »misslyckande» i häradsrätten berott på olyckliga omständigheter, borde möjlighet till en mera allsidig bedömning kunna ske i den större domstolen i Norrköping. Detta meddelade jag också till Landgren och till borgmästaren i rådhusrätten Sven Lutteman.

Landgrens tjänstgöring i rådhusrätten följdes — liksom fallet har varit med övriga fiskalskompetenta biträden där — kontinuerligt genom samtal som jag eller andra av hovrättens ordinarie ledamöter bl. a. i samband med hovrättsting hade med främst borgmästaren men även andra ledamöter i rådhusrätten. Med hänsyn till de speciella omständigheterna beträffande Landgren förhörde jag mig i regel om hans förhållande i tjänsten även vid telefonsamtal eller sammanträffanden med Lutteman i andra tjänsteangelägenheter. Vid mitt besök i rådhusrätten i samband med hovrättsting i början av februari 1968 ansåg jag tiden vara mogen att få en mera sammanfattande bedömning av Landgrens tjänstgöring i rådhusrätten. Jag sammanträffade därför med borgmästaren Lutteman och med rådmannen Anders Törnvall, den i tjänst äldste rådmannen och tillika den ordinarie domare som Landgren i huvudsak biträtt. Luttemans och Törnvalls omdömen om Landgrens tjänstgöring bekräftade klart vad de tidigare samtalen gett anledning befara, nämligen att Landgren icke fyllde måttet vare sig i fråga om skicklighet eller omdöme. Bedömningen av Landgren i rådhusrätten ansåg jag böra tillmätas så mycket större betydelse som direkta jämförelser kunde ske med övriga tre samtidigt tjänstgörande fiskalskompetenta biträden, samtliga f. ö. yngre som fiskaler än Landgren. Det överenskoms härefter att Törnvall skulle meddela Landgren, att Törnvall fått lämna presidenten en redogörelse för Landgrens arbetsprestationer, att Törnvall därvid icke kunnat underlåta att framföra allvarlig kritik mot Landgren, att Landgren borde söka avsevärt förbättra sina arbetsinsatser och att presidenten komme att senare efterhöra utfallet av denna tillsägelse. Enligt vad jag erfarit tog Landgren, sedan Törnvall talat med Landgren, också kontakt med Lutteman för att ytterligare informera sig om bakgrunden till den skedda tillsägelsen.

Den 6 maj 1968 besökte jag i samband med hovrättsting ånyo rådhusrätten

och sammanträffade med Törnvall, dåmera efter Luttemans avgång t. f. borgmästare. Sammanfattningsvis gav samtalet vid handen att någon egentlig förändring i Landgrens arbetsresultat icke förekommit under den mellanliggande tiden.

I detta läge ansåg jag mig böra mera uttryckligt informera hovrättens övriga ordinarie ledamöter om situationen. Detta ägde rum vid plenum den 29 maj 1968. Vid plenum biträdde hovrättens ledamöter ett mitt förslag att Landgren borde få tillfälle att framföra sina synpunkter i saken till presidenten, innan ställning togs till Landgrens fortsatta tjänstgöring.

— — —

Efter kallelse infann sig därefter Landgren hos mig den 31 maj 1968. Därvid meddelade jag honom att hans tjänstgöring i rådhusrätten icke utfallit tillfredsställande och att Törnvalls tillsägelse icke syntes ha haft åsyftad verkan. Jag betonade att bedömningen av hans tjänstgöring icke grundade sig på hans handhavande av ett eller annat enskilt mål eller ärende utan var en sammanfattande bedömning av innebörd att han icke uppnått den nivå som fordras för fortsatt befordran på domarbanan, »icke höll måttet». Vid samtalet, som ägde rum i närvaro av t. f. byråchefen Odencrants och byrådirektören Carlquist, sade jag icke — såsom Landgren gjort gällande i sin skrivelse till justitieombudsmannen — att Landgren »ej längre var önskvärd som fiskal» och jag anmodade icke heller — såsom antytts i en tidningsartikel — Landgren att själv säga upp sig. Däremot nämnde jag att den möjligheten icke kunde uteslutas att hovrättens plenum kunde komma att säga upp Landgren från hans anställning.

Vid plenum i hovrätten den 28 juni 1968 redogjorde jag för vad som förekommit vid samtal med Landgren, och hovrätten beslöt därefter att uppsäga Landgren till årsskiftet. Beslut delgavs Landgren den 4 juli 1968.

Sammanfattningsvis framhöll Åqvist att Landgren uppsades från sin anställning som fiskal i hovrätten på grund av — vid den kontinuerliga prövning som äger rum av icke ordinarie befattningshavare — sedan lång tid ådagalagd bristande lämplighet för vidare befordran på domarbanan.

I fråga om Landgrens till utbildningsdepartementet ingivna brev anförde Åqvist i promemorian:

Mot slutet av diskussionen om Landgren (vid plenum den 29 maj 1968) förde någon ledamot på tal en skrift som Landgren tidigare i maj skulle ha avlåtit till förmodligen utbildningsdepartementet och vari FNL skulle ha omnämnts; skriften hade någon tid dessförinnan varit refererad i dagspressen. I anledning härav återgav jag ur minnet innehållet i skriften och underströk liksom flera andra ledamöter att skriften självfallet saknade betydelse i sammanhanget. Samtidigt framhölls att hovrätten givetvis icke kunde förhindra att en eventuell blivande uppsägning av Landgren av denne eller andra kunde tolkas som föranledd av skriften men att hovrätten lika självklart icke av denna anledning kunde avstå från eljest påkallade åtgärder. Skriften har varken vid detta eller annat tillfälle distribuerats till eller — mig veterligen — cirkulerat bland hovrättens ledamöter.

— — —

För fullständighetens skull bör nämnas att vid sammanträdet med Landgren den 31 maj 1968 skriften från Landgren till utbildningsdepartementet överhuvudtaget icke var på tal. Den 10 september 1968 begärde Landgren att få träffa mig följande dag, och ett sammanträffande ägde rum i hovrätten den 11 september 1968, därvid byråchefen Ljunggren också var närvarande. Vid sammanträdet efterhörde Landgren bl. a. möjligheten att få tjänstledighet för omskolning. I sammanhanget

förde Landgren själv skriften på tal. Därvid uttalade jag att skriften inte gjort något vare sig till eller från när det gällt Landgrens uppsägning, eventuellt kan orden ha fallit att skrivelsen »inte varit vare sig till er nackdel eller till er fördel» i sammanhanget. Att Landgren fattat detta som att hans agerande för FNL icke talat till hans fördel får stå för Landgrens egen räkning.

Åqvist uttalade sammanfattningsvis i denna del att skriften inte påverkat uppsägningsärendets handläggning.

Det av hovrätten den 15 november 1968 utfärdade tjänstgöringsbetyget är av följande lydelse.

Landgren är född den 20 augusti 1938. Han antogs till fiskalsaspirant i Göta hovrätt från och med den 19 oktober 1964 och till extra ordinarie fiskal i hovrätten från och med den 25 oktober 1965.

Landgren har efter fiskalsförordnandet tjänstgjort:

25/10 1965—20/3 1966 som fiskal i hovrätten;

21/3 1966—2/10 1966 som fiskalskompetent biträde i Vadsbo domsaga;

3/10 1966—28/2 1967 som fiskal i hovrätten;

1/3 1967—22/9 1968 som fiskalskompetent biträde vid rådhusrätten i Norrköping.

Landgren har därjämte såväl före som efter antagandet till fiskal vid olika tillfällen haft kortvariga förordnanden i underrätt.

Hovrätten beslöt den 28 juni 1968 att Landgren skulle på grund av bristande lämplighet skiljas från sin tjänst som extra ordinarie fiskal i hovrätten med utgången av december 1968. Genom skrivelse den 3 juli 1968 uppsades Landgren i enlighet med hovrättens beslut. Uppsägningsskrivelsen delgavs honom den 4 juli 1968.

Landgren har därefter på egen ansökan beviljats tjänstledighet för enskilda angelägenheter från och med den 23 september 1968 tillsvidare, dock längst till och med den 31 december 1968.

Hovrätten har förklarat sig i avgivet yttrande anse att enligt arbetsrättslig praxis skyldighet föreligger för statlig myndighet att på begäran utfärda tjänstgöringsbetyg och anförde rörande det för Landgren utfärdade betyget bl. a.: Eftersom Landgren begärt betyg över sin tjänstgöring, har hovrätten på sätt som skett uttalat sig om anledningen till hans skiljande från tjänsten och därmed också om hans tjänstbarhet. Därest hovrätten därutöver skulle lämnat särskilda värdeomdömen angående Landgrens tjänstgöring, skulle dessa sammanfattningsvis inte ha utmynnat i annat uttalande än att Landgren brustit i lämplighet för sin tjänst. Självfallet står det Landgren fritt att hos hovrätten begära endast intyg om sin tjänstgöring.

Vid ärendets avgörande anförde JO Henkow följande.

Enligt 30 § första stycket statstjänstemannalagen må tjänsteman, som är förordnad tills vidare, efter skriftlig uppsägning skiljas från tjänsten. I andra stycket av samma paragraf stadgas att uppsägning endast må ske om tjänstemannen visat

bristande lämplighet för tjänsten eller det finnes anledning att draga in denna eller uppsägningen av annat skäl är påkallad från allmän synpunkt.

Landgrens tjänst som fiskal i hovrätten var extra ordinarie och att betrakta som ett förordnande tills vidare. Av det nämnda stadgandet följer sålunda att Landgren kunde uppsägas bl. a. om han visat bristande lämplighet för tjänsten.

Fog saknas för antagande att hovrätten i frågan om uppsägningen av Landgren låtit sig påverkas av ovidkommande omständigheter och jag finner ej anledning att ifrågasätta riktigheten i och för sig av hovrättens bedömning att Landgren brast i lämplighet för tjänsten.

Av vad som anförts i Åqvists promemoria framgår emellertid att man inom hovrätten hela tiden hyst tveksamhet om Landgrens lämplighet. Även om skälet till att han ej tidigare än som skett uppsagts från sin tjänst var att man hoppats att Landgren skulle utvecklas till det bättre och i det längsta velat bereda möjlighet till en sådan utveckling, kan ifrågasättas om Landgren i anställningshänseende behandlats på ett godtagbart sätt.

När Landgren uppsades hade han tjänstgjort som fiskalsaspirant ett år och som fiskal drygt två och ett halvt år. Det är visserligen riktigt att vid domstolar och andra myndigheter en kontinuerlig prövning äger rum och måste äga rum beträffande icke ordinarie befattningshavare. En uppsägning kan självfallet vara påkallad från allmän synpunkt även om den berörde tjänstemannen avsevärd tid varit anställd hos myndigheten. Att märka är emellertid att olägenheterna av en uppsägning regelmässigt torde bli större ju längre tid den uppsagde varit anställd hos myndigheten. Det är därför från personalvårdssynpunkt av vikt att, när tveksamhet föreligger huruvida en tjänsteman brister i lämplighet för sin tjänst, frågan om hans fortsatta anställning avgöres inom rimlig tid.

I detta sammanhang må erinras om innehållet i 62 § arbetsordningen för rikets hovrätter. Där stadgas att prövning av fiskalsaspirant såvitt möjligt bör ske innan aspiranten tjänstgjort i hovrätten ett år. Avsikten med stadgandet är tydligen att hovrätten i aspirantens intresse skall fatta beslut i frågan om hans antagande som fiskal på ett tidigt stadium. Sedan fiskalsförordnande meddelats synes vederbörande alltså böra vara berättigad att räkna med att endast vad därefter uppenbarats skall kunna medföra hans skiljande från tjänsten. Att aspirantprövningen i realiteten utsträckes över en lång tid efter fiskalsförordnandet är inte förenligt med berörda stadgande.

Jämväl från allmän synpunkt måste det anses betänkligt att frågan om Landgrens lämplighet för tjänsten hållits öppen under avsevärd tid. Beslutet om hans entledigande innebär att Landgren inte varit lämplig för domaruppgifter, men han har trots det i stor utsträckning tjänstgjort som ordförande i underrätt. Det torde väl vara oundvikligt att sådan tjänstgöring stundom anförtros den som utöver nödig formell kompetens inte har personliga kvalifikationer för domarbanan. Med hänsyn till rättssäkerhetens krav är det emellertid olägligt att så sker, och det måste anses vara betydelsefullt att förekomsten av dylika fall begränsas.

På grund av det anförda har enligt min mening hovrätten, genom underlåtenhet

att tidigare än som skett taga definitiv ställning till Landgrens anställningsförhållanden, ej handlagt frågan därom med tillräcklig omsorg.

I det av hovrätten utfärdade tjänstgöringsbetyget för Landgren har upptagits dels anställningstid och förordnanden och dels orsaken till att han skilts från fiskalstjänsten. Bortsett från att Landgrens födelseår angivits felaktigt synes den redovisning av faktiska omständigheter som därvid skett ej i och för sig kunna föranleda anmärkning.

Inte desto mindre är det förklarligt att Landgren ej ansett sig kunna åtnöjas med betyget. Ändamålet med ett tjänstgöringsbetyg torde främst vara att vederbörande vid sökande av ny anställning skall kunna visa vilka arbetsuppgifter han förut haft, hur han skött dessa och vad han i övrigt ådagalagt med avseende å tjänstbarhet och uppförande. Eftersom hovrätten i det för Landgren utfärdade betyget inte upptagit annat omdöme än att Landgren brustit i lämplighet, har det uppenbarligen inte kunnat användas för nämnda ändamål.

Av 3 § statstjänstemannalagen framgår att myndighets skyldighet att utfärda tjänstgöringsbetyg kan regleras genom avtal. Några regler i detta avseende torde dock ej ha kommit till stånd. Däremot har enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 16 juni 1966 en särskild utredningsman tillkallats för att utreda frågan om normer för betyg och intyg över anställning inom den statligt reglerade offentliga förvaltningen (riksdagsberättelsen 1967 s. 379 och 1969 s. 423). Vid dessa förhållanden synes det naturligt att tills vidare ledning hämtas av den praxis som föreligger beträffande privat arbetsgivares skyldighet att utfärda betyg. Såvitt angår frågan om betygets innehåll får anses gälla att arbetsgivaren är pliktig att ange, förutom anställningstiden och arbetsuppgifterna, vitsord om yrkesskicklighet och uppförande samt uppgift rörande anledningen till anställningens uppphörande (se Personaladministrativa rådets skrift Hur man skriver tjänstgöringsbetyg s. 102 ff med där anmärkta rättsfall). Vitsord om yrkesskicklighet och uppförande skall grundas på arbetsgivarens egen uppfattning (NJA 1947 s. 129). Det omdöme som därvid uttalas måste emellertid vara allsidigt och får sålunda ej redovisa enbart negativa omständigheter utan att ange de positiva som därjämte kan anföras (jfr nämnda skrift s. 87). På arbetstagarens begäran är arbetsgivaren skyldig att ur betyget utelämna uppgift om anledningen till anställningens upphörande (jfr NJA 1941 s. 115 och Schmidt, Tjänsteavtalet, andra upplagan s. 146).

Med utgångspunkt i vad sålunda upptagits kan först konstateras att hovrätten i tjänstgöringsbetyget för Landgren ej gjort någon bedömning av dennes sätt att fullgöra sina åligganden. I hovrättens yttrande har visserligen gjorts gällande att hovrätten åtminstone indirekt uttalat sig om Landgrens tjänstbarhet genom att anföra skälet för hans entledigande. Att Landgren ansetts brista i lämplighet utgör emellertid ett allmänt omdöme om honom som inte besvarar frågan hur han skött sina uppgifter. Eftersom Åqvist, enligt vad han uppgivit i sin promemoria, för Landgren framhållit att det inte förelåg anledning till anmärkning mot honom i något visst mål eller ärende, synes kunna förutsättas att ett svar på frågan skulle varit fördelaktigt för Landgren. Berörda allmänna omdöme måste för övrigt anses

vara alltför onyanserat för att böra användas i ett tjänstgöringsbetyg för den som i drygt två och ett halvt år varit anställd i hovrätt som fiskal. För sådan tjänst erfordras kvalifikationer i flera olika hänseenden, såsom beträffande teoretiska kunskaper, omdömesförmåga, förmåga att uttrycka sig i tal och skrift, ordningssinne, samarbetsförmåga osv. Det har sålunda funnits goda möjligheter att undvika ett så generellt uttryck som bristande i lämplighet, och naturligtvis har också ytterligare precisering kunnat ifrågakomma. Särskilt med hänsyn till anställningstidens längd är det tydligt att Landgren inte saknat alla kvalifikationer för tjänsten och att alltså även positiva omständigheter kunnat anföras i fråga om hans tjänstbarhet.

Vidare måste mot det av hovrätten utfärdade betyget anmärkas att däri upptagits orsaken till att Landgrens anställning upphört. Visserligen torde Landgren inte då han gjorde framställning om betyget ha begärt att uppgift därom skulle uteslutas ur betyget, men det kan med fog hävdas att hovrätten bort inse att Landgren hade ett sådant önskemål.

I enlighet med det nu anförda har hovrätten i tjänstgöringsbetyget för Landgren *dels* underlåtit att yttra sig om hur denne fullgjort sina åligganden, *dels* beträffande hans tjänstbarhet i övrigt uttalat sig alltför generellt och enbart negativt *och dels* mot hans vilja angivit orsaken till anställningens upphörande. Det torde visserligen inte kunna antagas att hovrätten, såsom Landgren ifrågasatt, haft ett nedsättande syfte med att utforma betyget på sätt som skett, men det framstår som anmärkningsvärt att en myndighet som ansett sig skyldig att utfärda tjänstgöringsbetyg inte ägt större förståelse för vad betyget borde innehålla. Även om rättsläget på området i viss mån är oklart, synes enkel rättvisa ha bort medföra en allsidigare utformning av betyget. Med nutida synsätt på förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare kan det ej vara godtagbart att en myndighet, som efter lång tid funnit sig böra skilja en anställd från tjänsten på grund av bristande lämplighet, tilldelar denne ett tjänstgöringsbetyg som ytterligare måste försvåra hans situation.

Jag finner förty att hovrätten förfarit felaktigt genom att utfärda ifrågavarande tjänstgöringsbetyg. Vad som förekommit är dock ej av beskaffenhet att för någon tjänsteman i hovrätten föranleda ansvar.

Förutsättningar för entledigande av tjänsteman mot hans vilja under löpande pensioneringsperiod. Tillika frågor om underlåten kommunikation och dröjsmål med att vidarebefordra avskedsansökan m. m.

Enligt 4 § 1 mom. första stycket statens allmänna tjänstepensionsreglemente (SPR) är reglementet underkastad anställningshavare avgångsskyldig vid övre gränsen av den för honom gällande pensioneringsperioden. I tredje stycket av samma moment föreskrives att, därest anställningshavare, som uppnått pensionerings-

periodens nedre men icke dess övre gräns, befinnes icke kunna på tillfredsställande sätt utföra honom åliggande arbete, han må förklaras skyldig att avgå.

Enligt 2 § 3 mom. tilläggsbestämmelserna till SPR gäller, att fråga om tillämpning av bestämmelserna i 4 § 1 mom. tredje stycket SPR prövas av den, på vilken anställningshavarens entledigande ankommer, i den mån icke överordnad myndighet förbehållit sig prövningen. Finnes anledning antaga att tillämpning av bestämmelserna i 4 § 1 mom. tredje stycket SPR bör ifrågakomma, skall tillfälle beredas anställningshavaren att inkomma med ansökning om entledigande jämte ansökning om egenpension.

Där ej särskilda skäl föranleder annat, bör avgången ej fastställas att äga rum tidigare än sex månader efter det tillfälle beretts anställningshavaren att inkomma med dylik ansökning. I 2 § 4 mom. tilläggsbestämmelserna föreskrives vidare att, där fråga om anställningshavares avgångsskyldighet jämlikt 4 § SPR förekommer — sålunda även vid tvångsentledigande enligt 1 mom. tredje stycket nämnda paragraf — entledigande ej må ske utan att frågan om anställningshavarens rätt att komma i åtnjutande av egenpension dessförinnan avgjorts eller i samband med entledigandet avgöres. Underlåter anställningshavare att i vederbörlig ordning ingiva ansökning om entledigande och om ålderspension och inkommer han icke med sådana ansökningar utan dröjsmål efter det han av vederbörande verksmyndighet (huvudman) erinras om sin skyldighet därutinnan, ankommer det på myndigheten (huvudmannen) att föranstalta om prövning av frågan om anställningshavarens rätt att komma i åtnjutande av ålderspension samt att, därest pensionsrätt prövats föreligga, entlediga anställningshavaren eller göra hemställan om hans entledigande.

I en den 19 september 1968 till JO inkommen skrift anförde kriminalkommissarien Hugo Balkert, som innehade tjänst hänförd till pensioneringsperiod III (65—66 år) och den 1 maj 1968 uppnått periodens nedre gräns, klagomål mot polismästaren i Solna polisdistrikt Georg Nyqvist och länspolischefen i Stockholms län John Lundwall med anledning av åtgärder som av dem vidtagits i syfte att åstadkomma Balkerts entledigande från tjänsten snarast möjligt efter den 1 maj 1968. Balkert påstod även, att Nyqvist den 9 april 1968, då han med Balkert dryftade frågan om dennes pensionsavgång, varit obalanserad i sitt uppträdande mot honom, utfarit i tarvligheter och bl. a. yttrat, att »Ni ska inte tro, att det här är någon försörjningsinrättning».

Efter remiss inkom Lundwall med utredning och yttrande, varefter Balkert avgav påminnelser. Jämväl Nyqvist inkom med yttrande. Ytterligare upplysningar inhämtades från statens personalpensionsverk.

Av utredningen framgick följande: I skrivelse till Balkert den 22 maj 1968 — undertecknad av Lundwall — anförde länsstyrelsen i Stockholms län, att enär anledning fanns till antagande att tillämpning av 4 § 1 mom. tredje stycket SPR borde ifrågakomma beträffande Balkerts avgång från tjänst, länsstyrelsen beredde denne tillfälle att till länsstyrelsen inkomma med ansökning om entledigande jämte ansökning om egenpension.

I en till länsstyrelsen ställd skrift den 14 juni 1968 anhöll Balkert bl. a. om närmare besked beträffande anledningen till att en tillämpning av 4 § 1 mom. tredje stycket SPR ifrågasattes beträffande honom.

Nyqvist yttrade sig i saken i skrivelse till länsstyrelsen den 10 juli 1968 och anförde bl. a. följande: Nyqvist upptog under hösten 1967 tillsammans med polisintendenten G. Rohlin till behandling frågan om de borde ta initiativ till förslag om att Balkert borde avgå i samband med uppnåendet av pensionsperiodens nedre gräns den 1 maj 1968. Det stod klart för dem att Balkert ej på ett tillfredsställande sätt kunde sköta honom åliggande arbete som kriminalkommissarie och chef för kriminalsektionen i polisdistriktet. Något förslag till länsstyrelsen avläts emellertid icke, beroende på att Balkert åtnjöt sjukledighet. Frågan blev åter aktuell våren 1968. Nyqvist delgav, troligen den 9 april 1968, Balkert sin syn på saken och klargjorde att Balkert enligt Nyqvists mening ej kunde fullgöra sin tjänst på ett tillfredsställande sätt. Balkert ställde sig dock helt oförstående härtill. — De brister som främst framträdde i fråga om Balkerts tjänsteutövning gällde initiativkraften samt förmågan att organisera, fördela och leda arbetet.

T. f. länspolischefen Lars Olsson avlät därpå till statens personalpensionsverk en den 31 juli 1968 dagtecknad ansökan om egenpension för Balkert. Personalpensionsverket översände med skrivelse den 19 augusti 1968 ansökningen till polismästaren i Solna polisdistrikt för komplettering.

I skrivelse till rikspolisstyrelsen den 12 september 1968 anslöt sig länsstyrelsen till vad Nyqvist anfört i sin ovannämnda skrivelse av den 10 juli 1968 om Balkerts bristande förmåga att utföra honom — såsom chef för kriminalsektionen — åliggande arbete. Länsstyrelsen, som uttalade att oförmågan enligt länsstyrelsens mening icke hade sin grund i sjukdom, överlämnade — enär jämlikt kungörelsen 1967: 279 fråga om tillsättande av och entledigande från tjänst som kriminalkommissarie numera prövas av rikspolisstyrelsen — ärendet till styrelsen för vidare handläggning. Därest beslut fattades om Balkerts entledigande borde detta enligt länsstyrelsen fastställas till senast den 1 december 1968.

Balkert insände den 12 oktober 1968 tjänstevägen en till rikspolisstyrelsen ställd ansökan om sitt entledigande fr. o. m. den 1 maj 1969 jämte en därvid fogad ansökan till personalpensionsverket om egenpension. Ansökningarna, som inkom den 14 oktober 1968 till Solna polisdistrikt, kvarhölls av Nyqvist till den 18 november 1968, då de båda handlingarna översändes till personalpensionsverket, dit de inkom den 19 november 1968.

Redan tidigare hade emellertid rikspolisstyrelsen agerat i saken. Med skrivelse den 25 oktober 1968 till personalpensionsverket överlämnade rikspolisstyrelsen länsstyrelsens förut nämnda ansökan om egenpension för Balkert till personalpensionsverket. Styrelsen tillstyrkte ansökan. Personalpensionsverket meddelade beslut den 5 november 1968 i anledning av ansökan och förklarade Balkert äga rätt till egenpension enligt SPR. Beslutet expedierades till polismästaren i Solna polisdistrikt. Denne (Nyqvist) hemställde därefter i skrivelse till rikspolisstyrelsen att Balkert skulle beviljas avsked fr. o. m. den 1 januari 1969. Rikspolisstyrelsen

beslöt den 20 november 1968 meddela Balkert avsked fr. o. m. den 1 januari 1969.

Sedan Balkert överklagat rikspolisstyrelsens beslut hos Kungl. Maj:t, meddelade Kungl. Maj:t i regeringsrätten den 18 februari 1969 utslag på Balkerts besvär och upphävde rikspolisstyrelsens överklagade beslut. I regeringsrättsutslaget uttalades bl. a. följande.

Såvitt handlingarna i målet utvisar grundar sig rikspolisstyrelsens beslut på uttalanden av polismästaren och länsstyrelsen om att Balkert icke kan fullgöra sin tjänst på tillfredsställande sätt. Det kan på grund av de nämnda uttalandena och vad i övrigt förekommit i målet anses klarlagt, att motsättningar uppkommit mellan Balkert och hans närmaste överordnade och att dessa icke är tillfredsställda med hans sätt att sköta tjänsten. Uttalandena har emellertid i huvudsak endast karaktären av allmänt hållna omdömen och innefattar icke någon sådan utredning om faktiska förhållanden, som kan anses visa, om och i vad mån Balkert brustit i fullgörande av tjänsten. Utredningen i målet är således icke av den beskaffenhet, att den möjliggör ett bedömande — oberoende av den åsikt som myndigheterna företräder i själva saken — huruvida Balkert är ur stånd att fullgöra sin tjänst på ett tillfredsställande sätt. Då det vid sådant förhållande icke kan anses ådagalagt, att detta är fallet, upphäver Kungl. Maj:t rikspolisstyrelsens överklagade beslut.

Balkert påtalade i sina påminnelser att rikspolisstyrelsen meddelat sitt nyssnämnda beslut om Balkerts avskedande utan att Balkert förvarnats och utan att han hunnit uttaga sin semester för år 1968.

Nyqvist tillbakavisade »med skärpa» vad Balkert i klagoskriften anfört mot honom personligen.

I sitt yttrande anförde Lundwall bl. a.: Pensionsärendet har icke sin grund i animositet från Nyqvists sida gentemot Balkert; i den mån någon varit särskilt aktiv i ärendet är det Lundwall. Lundwalls aktivitet har därvid förestavats av hans bedömning att Balkert ej på ett tillfredsställande sätt kunnat utföra det honom åliggande betydelsefulla arbetet som kriminalkommissarie i länets största polisdistrikt.

Med anledning av Nyqvists åtgärd att över en månad kvarhålla Balkerts den 12 oktober 1968 tjänstevägen insända ansökningar om entledigande och om tjänstepension begärdes nytt yttrande av Nyqvist. I anledning härav anförde Nyqvist följande.

Enligt här fört diarium inkom Balkert den 14 oktober 1968 med en till Rikspolisstyrelsen ställd ansökan om avsked per den 1 maj 1969 jämte en därvid fogad ansökan om egenpension. Det var för undertecknad känt att frågan om Balkerts avgångsskyldighet jämlikt 4 § första mom. tredje stycket statens allmänna tjänstepensionsreglemente var föremål för Rikspolisstyrelsens och Statens personalpensionsverks prövning. Då jag räknade med, att beslut i ärendet skulle fattas inom den allra närmaste tiden, vidarebefordrade jag för undvikande av dubbelhandling ej omgående angivna handlingar.

Troligen den 18 november 1968 meddelade mig polisintendent Hans Leister att personalpensionsverket telefonledes efterhört, huruvida Balkerts ansökan om egenpension ingivits till polismyndigheten och att verket önskade få sig tillsänd Balkerts ansökan. Sistnämnda dag översändes ansökan till personalpensionsverket, varvid jag hänvisade till verkets tidigare beslut i ärendet av den 5 november 1968.

Härvid gjorde jag även följande anteckning: »RPS handlägger fråga om avsked från 1.1.1969.»

Uppenbarligen av förbiseende kom såväl Balkerts ansökan om avsked som handlingen om egenpension att direkt tillställas personalpensionsverket.

I skrivelse den 21 januari 1969 till rikspolisstyrelsen hemställde JO Ulf Lundvik om yttrande med anledning av att, enligt vad av handlingarna syntes framgå, styrelsen genom förenämnda beslut den 20 november 1968 entledigat Balkert från tjänsten utan att denne dessförinnan av styrelsen beretts tillfälle att yttra sig över den till grund för beslutet liggande utredningen. I ett med anledning härav den 27 februari 1969 avgivet yttrande anförde styrelsen följande.

Polischefen och länspolischefen har båda funnit att Balkert inte på ett tillfredsställande sätt kunde fullgöra sin tjänst som chef för kriminalsektionen i Solna polisdistrikt. Tjänsten är krävande och av vital betydelse för polisverksamheten. Rikspolisstyrelsen anser att i ärendet förelegat klara och otvetydiga skäl för beslutet den 20 november 1968 om Balkerts entledigande.

— — —

Balkert, som genom bl. a. samtal med polischefen och genom länsstyrelsens skrivelse den 22 maj 1968 delgivits dessa myndigheters inställning till hans pensionsavgång, har i skrift den 14 juni 1968 utvecklat sin syn på frågan. Föreskrifter eller andra regler för den formella handläggningen av ärenden av detta slag utöver föreskrifterna i tilläggsbestämmelser till SPR torde inte föreligga. Ärendenas nära anknytning till ärenden om vitsordsgivning, betygsutfärdande o. d. kan ha bidragit till avsaknaden av bestämmelser om delgivning, respittider och andra omständigheter av formell karaktär. Någon praxis i dessa avseenden har inte heller utbildats. Rikspolisstyrelsen finner alltså att formell skyldighet inte förelegat för rikspolisstyrelsen att delge Balkert handlingarna före ärendets slutliga avgörande. Rikspolisstyrelsens underlåtenhet i denna del grundade sig dock inte enbart på formella skäl utan även på förvissningen att Balkert inte skulle kunna komma att tillföra ärendet något ytterligare av värde för bedömning av frågan huruvida han på ett tillfredsställande sätt kunde sköta sin tjänst. Detta torde även till fullo ha bestyrkts av vad Balkert senare anfört i saken. Rikspolisstyrelsen vill dock nu ge tillkänna att det, med hänsyn till den fråga som förelåg till avgörande, torde ha varit till fördel om en formell delgivning med Balkert kommit till stånd. Rikspolisstyrelsen vill även meddela att styrelsen — för den händelse liknande ärenden skulle uppkomma — avser att verkställa formell delgivning med vederbörande före beslut.

Vid ärendets avgörande anförde ställföreträdande JO Petrén följande.

År 1951 infördes i de statliga pensionsreglerna det nuvarande systemet med pensionsperioder i stället för tidigare ordning med en fast pensionsålder. Systemet innebär att statlig tjänsteman har rätt att avgå med pension då han uppnår pensioneringsperiodens nedre gräns och är skyldig avgå då han når periodens övre gräns. I princip är det befattningshavaren som själv äger bestämma vid vilken tidpunkt under pensioneringsperioden han vill avgå. Emellertid fogades till denna befattningshavarens rätt som ett komplement en myndigheternas rätt att under vissa förutsättningar besluta om tjänstemannens avskedande redan då han uppnår periodens nedre gräns. I samband med systemets införande gjordes åtskilliga uttalanden,

av vilka här kan ur departementschefsyttrandet (prop. 1951: 184 s. 57—58) återges bl. a. följande.

Vad först angår frågan om myndigheternas möjlighet att besluta om befattningshavares entledigande under pensioneringsperiod delar jag pensionsålderskommitténs uppfattning, att myndighet icke regelmässigt skall ha att upptaga befattningshavarens fortsatta tjänstgöring utöver pensioneringsperiodens nedre gräns till särskilt övervägande utan tjänstgöringen bör oförändrat fortgå till den tidpunkt före periodens slut, intill vilken befattningshavaren önskar kvarstå, såvida icke myndigheten av särskilda skäl finner anledning föreskriva att tjänstgöringen skall upphöra tidigare. — — —

Liksom kommittén förutsätter jag, att myndighet icke meddelar beslut om entledigande under pensioneringsperiod utan att ha förskaffat sig en bestämd, på erfarenhet av befattningshavarens arbete grundad uppfattning om hans arbetsförmåga. Härvidlag bör man givetvis icke kräva en så formbunden prövning som är stadgad i fråga om sjukpensionering. I princip bör enligt min mening för avbrytande av tjänstgöring under pensioneringsperiod fordras att befattningshavaren befunnits icke kunna på ett tillfredsställande sätt fullgöra sina tjänsteåligganden. Därutöver bör i huvudsaklig överensstämmelse med kommitténs förslag gälla, att entledigande må ske, då befattningshavarens bibehållande i tjänst får anses innebära risker för hans egen eller andras säkerhet eller hälsa.

Statsutskottet uppmärksammade vid sin behandling av propositionen bl. a. de motsättningar som kan uppkomma mellan befattningshavare, som önskar kvarstanna i tjänst, tills han uppnår pensionsperiodens övre gräns, och myndigheten, som önskar göra sig av med en tjänsteman, som visar tecken på sjunkande tjänstbarhet. Utskottet yttrade härom (SU 1951: 146 s. 27 och 28).

Befattningshavarens valfrihet med avseende å tidpunkten för avgången måste sålunda självfallet — vilket även departementschefen förutsatt — motsvaras av en befogenhet för myndigheten att tillse, att icke tjänstgöringen utsträckes längre än som motiveras av tjänstbarheten. Det ligger i sakens natur, att denna intresseavvägning kan erbjuda svårigheter i det enskilda fallet. Med den utformning bestämmelserna erhållit i propositionsförslaget och vartill utskottet i det följande återkommer, synas svårigheterna dock kunna i betydande utsträckning bemästras. — — —

Vidare bör myndighet icke fatta beslut om entledigande under pensioneringsperiod utan att ha förskaffat sig en bestämd, på erfarenhet av befattningshavarens arbete grundad uppfattning om hans arbetsförmåga. Mot vad propositionsförslaget på denna punkt i övrigt innehåller har utskottet intet att invända.

Reglerna har sedan 1951 undergått vissa justeringar men kvarstår, såvitt nu är i fråga, oförändrade i sina huvuddrag i 1959 års nu gällande pensionsreglemente (SPR).

Uppenbart är att ärende om att avskeda tjänsteman mot hans vilja, innan han uppnått pensionsperiodens övre gräns, måste handläggas med största omsorg. Av de ovan återgivna uttalandena vid införande av ordningen med pensionsperioder framgår, att hänsyn i första hand skall tagas till befattningshavarens egna önskemål.

Endast om genom sådant hänsynstagande statliga effektivitetskrav blir i mera avgörande grad eftersatta, bör ifrågakomma att tvångsvis entlediga en tjänsteman.

Reglerna synes också ha tillämpats med stor försiktighet. Hos JO har uppgivits att rikspolisstyrelsen icke tidigare haft något ärende av detta slag före Balkerts fall. Det förhållandet att icke tidigare under de år rikspolisstyrelsen varit verksam (sedan den 1 juli 1964) något enda fall av tvångsvis avskedande före uppnående av den övre pensionsgränsen inträffat, trots att det gäller en så stor personalgrupp som polisen och en kår, på vilken måste ställas höga krav ifråga om effektivitet, tyder på att man gått fram med försiktighet och i förekommande fall eftersträvat att nå godvillig uppgörelse med tjänstemannen ifråga.

Såsom statsutskottet framhåller måste ställas betydande krav på utredningen i fall av denna art. Det måste, såsom statsutskottet i sitt ovan återgivna yttrande avser att framhålla, klart och övertygande utredas att tjänstemannen icke på ett tillfredsställande sätt kan utföra honom åliggande arbete. Regeringsrätten har i sitt utslag på Balkerts besvär intagit samma ståndpunkt.

I Balkerts fall fanns av här tillgängliga handlingar att döma icke annan utredning än ett den 10 juli 1968 dagtecknat uttalande av Balkerts närmaste chef, Nyqvist, till vilken Balkert synes stå i visst motsatsförhållande, av innehåll att bristerna i Balkerts tjänstbarhet främst framträder beträffande hans initiativkraft samt hans förmåga att organisera, fördela och leda arbetet. Nyqvist förklarar det vara helt uteslutet att Balkert mäktar med göromålen som biträdande spaningsledare och chef för spaningscentralen vad gäller grova våldsbrott. Länsstyrelsen har i sitt yttrande av den 12 september 1968 anslutit sig till Nyqvists uttalande att Balkert icke kan på ett tillfredsställande sätt utföra honom åliggande arbete som chef för kriminalsektionen. Såvitt här tillgänglig utredning utvisar — något som bekräftas av regeringsrättens utslag — har rikspolisstyrelsen icke haft tillgång till ytterligare material som underlag för sitt beslut att entlediga Balkert fr. o. m. den 1 januari 1969.

Balkert själv har icke beretts tillfälle yttra sig i ärendet om sitt avskedande. Av allmänna förvaltningsrättsliga grundregler följer att ett för en enskild tjänsteman så ingripande beslut som hans tvångsvisa avskedande icke får beslutas utan hans hörande.

Spörsmålen beträffande kommunikation har varit föremål för överväganden av besvärssakkunniga och senast utförligt belysts i det inom justitiedepartementet utarbetade förslaget till förvaltningslag (SOU 1968: 27 s. 143—173). Den i 15 § lagförslaget intagna huvudregeln om kommunikation innebär att slutligt beslut, som går part emot, inte får meddelas utan att myndigheten underrättat parten om upplysning, yttrande eller annat, som tillförts ärendet genom annan än honom själv, och lämnat parten tillfälle att yttra sig över det. Den rättsgrundsats, som föreslås bli lagfäst i stadgandet, torde, som jag nyss antytt, utgöra del av gällande rätt.

Då vidare, som angives i förarbetena, en omsorgsfull utredning om vederbörandes tjänstbarhet skall eftersträvas i ärenden om ifrågasatt tvångsavskedande, måste

givetvis den, om vars oförmåga är fråga, beredas tillfälle att själv förebringa allt det material han önskar andraga till sakens belysning. Att så bort ske har i förevarande fall varit så mycket mera påkallat, som personliga motsättningar synes ha förelegat mellan Nyqvist och Balkert.

Under angivna omständigheter har rikspolisstyrelsen, trots att någon formell föreskrift icke överträtts, förfarit felaktigt, då den beslutat om Balkerts entledigande utan att ha inhämtat Balkerts yttrande över utredningen i saken. Balkert har först i sina besvär till Kungl. Maj:t fått tillfälle att närmare utveckla sin talan. Även i övrigt hade en mera ingående utredning varit behövlig.

Bristerna i utredningen i detta ärende bör enligt min mening betecknas som allvarliga. Då emellertid rikspolisstyrelsen förklarat sig ämna i fortsättningen i liknande fall verkställa delgivning med vederbörande före fattande av beslut, kan jag begränsa mig till att än en gång understryka vikten av att utredningen ägnas tillbörlig omsorg och framför allt av att kommunikationsprincipen iakttages.

Själva sakfrågan har numera avgjorts av Kungl. Maj:t. Den föranleder därför inte något annat mitt yttrande än att det med hänsyn till de syften, som stadgandet i 4 § 1 mom. tredje stycket SPR avses skola tillgodose, synes mig kunna starkt ifrågasättas, om ej den vinst i effektivitetshänseende staten kunde ha gjort genom att avlägsna Balkert från hans tjänst fyra månader tidigare än eljest skolat ske mångfalt uppväges av vad staten därmed skulle förlorat i anseende som personalvårdande arbetsgivare. Med hänsyn till föreliggande personalbrist inom polisen synes mig sannolikt att Balkert, som har långvarig erfarenhet av polisiär tjänst, bort kunna utnyttjas på ett rationellt sätt inom polisväsendet under de fyra månader som tvisten gällde.

Nyqvist har icke vidarebefordrat Balkerts ansökningar om avsked och om egenpension till respektive myndigheter i vederbörlig ordning. Avskedsansökan har över huvud icke insänts till rätt adressat rikspolisstyrelsen utan till personalpensionsverket. Visserligen var vid den tidpunkt, då Balkert ingav sin avskedsansökan, redan frågan om hans tvångsvisa entledigande anhängiggjord. Detta förhållande kan emellertid icke ha givit Nyqvist befogenhet att stoppa Balkerts ansökan, som bort omgående överlämnas till rikspolisstyrelsen för gemensam handläggning med det andra ärendet om Balkerts avgång. Nyqvist hade vidare till personalpensionsverket bort omedelbart vidarebefordra Balkerts ansökan om pension. Jämlikt 2 § 4 mom. tredje stycket tilläggsbestämmelserna till SPR inträder nämligen myndighetens plikt att föranstalta om prövning av tjänstemans rätt till pension först då anställningshavaren underlåtit att själv ingiva ansökan. Rikspolisstyrelsen insände sin ansökan om pension för Balkert först den 25 oktober 1968. Genom Nyqvists innehållande av Balkerts ansökan har personalpensionsverket berövats möjlighet att i ärendet beakta Balkerts egen ansökan. Då emellertid, såvitt kan överblickas, Balkert härigenom icke lidit någon rättsförlust, låter jag bero vid en allvarlig erinran till Nyqvist, som i saken förfarit felaktigt. Inkomna ansökningar av nu förevarande slag måste vidarebefordras i vederbörlig ordning.

Mot Nyqvists bestridande är icke styrkt, att han vid sammanträffandet med

Balkert den 9 april 1968 gjort sig skyldig till kränkande uttalanden mot Balkert eller eljest uppträtt otillbörligt. I denna del finns sålunda icke grund för något mitt ingripande.

Diskriminering i platsannonser

Inledning, bakgrund

Genom kungörelse den 15 juni 1945 (SFS nr 424), som trädde i kraft den 1 januari 1946, förordnade Kungl. Maj:t, att statsmyndighet icke utan Kungl. Maj:ts medgivande äger förbehålla viss statstjänst eller annat allmänt uppdrag för endast män eller endast kvinnor.

Den 8 februari 1963 skrev expeditionschefen i civildepartementet — på uppdrag av chefen för samma departement, som i ärendet samrått med övriga statsråd — till samtliga expeditionschefer i statsdepartementen samt chefen för utrikesdepartementets personalavdelning och uppmanade dem att tillse, att vid utannonsering av tjänster tillhörande vederbörandes departement annonserna icke infördes under rubrik avsedda för enbart manliga eller enbart kvinnliga tjänster. Det påpekades i skrivelsen, att annonserna självfallet icke heller skulle utformas så att därav kunde utläsas att person av visst kön önskades för viss tjänst. — Om vad sålunda skulle iakttagas för statsdepartementens del förutsattes underställda verk och myndigheter bli underrättade genom försorg av skrivelsens mottagare.

Genom cirkulär till statsmyndigheterna den 26 augusti 1960 (SFS nr 538) gjorde Kungl. Maj:t dessa uppmärksamma på ett uttalande av utredningen om äldre arbetskraft i statstjänst att faktiska åldersgränser icke bör införas genom att i samband med ledigannonsering etc. önskemål om viss ålder uttalas. Utredningens förslag (betänkande inom socialdepartementet den 9 april 1960, stencil) innefattade bl. a., att myndighet icke skulle få i praktiken införa åldersgränser, t. ex. genom att hos arbetsförmedlingen eller i samband med ledigannonsering, prospekt eller anställningsbroschyrer etc. uttala önskemål om viss ålder.

Enligt 6 § första stycket statstjänstemannastadgan den 3 december 1965 (SFS nr 601) får endast den som företett läkarintyg om sitt hälsotillstånd utses till innehavare av tjänst som tillsättes av myndighet eller upptagas i förslag till tjänst som tillsättes av Kungl. Maj:t. Detta gäller enligt andra stycket, om ej särskilda skäl föranleder till annat, dock icke i fråga om den som tidigare erhållit tjänst förenad med rätt till statlig pension eller den som ifrågakommer till icke-ordinarie anställning, vilken beräknas vara så kort tid eller bli förenad med tjänstgöring av så ringa omfattning att rätt till statlig pension icke inträder. — Såvitt gäller statligt reglerade kommunala tjänster har i Kungl. Maj:ts stadga den 3 december 1965 om vissa tjänstemän hos kommuner m. fl. (SFS nr 602) i 5 § meddelats bestämmelser i fråga om läkarintyg, vilka överensstämmer med de i 6 § statstjänstemannastadgan därom meddelade.

I en skrift, som inkom till JO den 11 augusti 1969, anmälde redaktören K.-G.

Michanek att de förut nämnda föreskrifterna i stor omfattning åsidosattes av myndigheterna och påkallade JO:s ingripande direkt mot vissa statsmyndigheter. Michanek hänvisade till en av honom gjord undersökning, vars resultat publicerats i Expressen den 5—10 juli 1969.

Redan innan klagoskriften inkom hade JO Lundvik — med anledning av uppgifterna i Expressen — föranstaltat om granskning av vissa av länsarbetsnämnden i Stockholms län utgivna platslistor. Enär de däri förekommande meddelandena angående lediga platser hos myndigheter i flera fall befanns avfattade i strid mot gällande bestämmelser, lät JO inhämta yttranden från vissa berörda myndigheter. I flera av dessa yttranden uttalades, att anledningen till att villkor om ålder eller kön uppställts var missförstånd mellan den tjänsteman hos myndigheten som gjort beställningen av arbetskraft och ordermottagaren hos arbetsförmedlingen. Det gjordes också gällande, att myndigheten ej godkänt meddelandets lydelse, för vilken arbetsförmedlingen varit ansvarig. Med anledning härav verkställde JO den 26 november 1969 inspektion av länsarbetsnämnden i Stockholms län, varvid inspektionen begränsades till frågor rörande praxis vid ledigförklarande av statliga tjänster m. m.

JO upptog också till granskning vissa fall, där platser utannonserats i dagspressen, och infordrade vederbörande myndighets yttrande med anledning av vad därvid iakttagits.

Slutligen inkom Michanek den 17 och 21 oktober med ett antal tidningsurklipp jämte fotokopior av orderblanketter vilka använts vid ordermottagning vid länsarbetsnämnden i Stockholms län.

I det följande kommer att kortfattat redovisas de fall av diskriminering i meddelanden om lediga platser och platsannonser, vilka JO upptagit till närmare granskning. Fallen fördelas därvid i tre huvudgrupper: förbehåll vid ledigförklarande av tjänster för antingen manlig eller kvinnlig sökande, uppställande av åldersgränser samt infordrande av »friskintyg» i stället för läkarintyg.

De utredda fallen

I. *Fall av förbehåll för manlig eller kvinnlig sökande*

a) Statens pris- och kartellnämnd. I den av arbetsförmedlingen i Stockholm utgivna platslistan, avdelning A för vecka 31 år 1969 (tiden den 27 juli—den 2 augusti), fanns på s. 18 intaget ett meddelande, att nämnden sökte en kontorist i lönegrad A 9. Medelst ett »K» angavs att tjänsten var avsedd för kvinnlig sökande. — Efter remiss inkom nämnden med yttrande. Nämnden framhöll därvid, att den alltid tillämpat den regeln, att lediga tjänster utannonseras utan förbehåll beträffande kön. Om den berörda annonseringen anförde nämnden bl. a. följande.

Såvitt nämnden kunnat utröna har i föreliggande fall icke något förbehåll av berört slag skett från nämndens sida. Emellertid kan det icke anses uteslutet att genom ordvalet vid den muntliga anmälan — som sannolikt skedde i mars månad

— arbetsförmedlingens personal bibringats den uppfattningen att tjänsten gällt kvinnliga platssökande. Vederbörande tjänsteman hos nämnden kan ha sagt »vi söker en maskinskriverska, som också är hemma i maskinräkning», varmed dock ingalunda menats att anställningen skulle vara förbehållen kvinnliga sökande. Uttryckssättet har i så fall varit betingat av erfarenheten att manliga platssökande i allmänhet icke visar intresse för denna typ av anställning. Vidare är det möjligt att nämndens tjänsteman vid sitt samtal med arbetsförmedlingen kan ha framhållit att tjänsten eventuellt kunde tänkas delad mellan två hemmafruar, som söker halvtidstjänst.

Av det ovanstående framgår, att nämnden icke avsett att förbehålla den ifrågavarande tjänsten för endast kvinnliga platssökande, men att arbetsförmedlingen synes ha uppfattat situationen så och därför — utan att nämnden begärt det och utan nämndens vetskap — markerat den lediga tjänsten med ett »K» i sin publikation.

Vid inspektionen av länsarbetsnämnden besökte JO ordercentralen för mottagning av beställning av arbetskraft för kontor och förvaltning. JO tog därvid del av orderblanketten avseende ifrågavarande tjänst. Klarhet kunde därvid inte skapas, hur beteckningen »K» i platslistan kommit till. Det konstaterades emellertid, att beteckningen sedermera strukits. Beställningen hade kommit in den 10 mars.

b) Statens Vattenfallsverk. Genom annons i Dagens Nyheter för den 8 maj 1969 sökte vattenfallsverket en stansoperatris till datacentralen vid huvudkontoret i Råcksta. — Då annonsens avfattning angav att tjänsten syntes vara avsedd för kvinnlig sökande, remitterades ärendet till vattenfallsverket för yttrande. — I sitt remissvar hävdade verket, att gängse språkbruk följts vad avsåg den för arbetet adekvata yrkesbenämningen. Suffixet »-tris» hade icke ansetts utesluta potentiella manliga sökande. Att använda begreppet »operatör» eller »stansoperatör» syntes mindre lämpligt, då det inte syntes ingå i det allmänna språkbruket för den eftersökta yrkesgruppen utan rent av avse en annan yrkeskår. Enligt verkets uppfattning syntes den enda möjligheten att undvika eventuella missförstånd beträffande en könsbunden yrkesbenämning vara en längre omskrivning, vari ingick ordet »anställningshavare» eller »tjänsteman» jämte en beskrivning av arbetsuppgiften. Annonstextens krav på pregnans och klarhet gjorde dock att verket inte fann förfarandet rekommendabelt. Någon diskriminering av eventuella manliga sökande hade ingalunda avsetts.

c) Statistiska centralbyrån. Genom en annons i Dagens Nyheter för den 12 augusti 1969 sökte centralbyrån (SCB) två stansoperatriser till sin datamaskincentral. Då annonsens avfattning angav att tjänsterna syntes vara avsedda för kvinnliga sökande, infordrades yttrande från centralbyrån. I yttrandet anfördes följande.

Vid annonsering efter personal till en specifik arbetsuppgift är det givetvis önskvärt att kortfattat göra klart för läsarna vad slags arbetsuppgifter den utannonserade befattningen avser. Yrkesbenämningen stansoperatris (eller stanserska) är den inom arbetsområdet i fråga mest brukliga på den personal som utför renodlat stansarbete. I likhet med vissa andra titlar, t. ex. sjuksköterska, systemman, har titeln genom sin språkliga utformning en könsanknytning, varför den kan uppfattas som

förbehållen visst kön, trots att så ingalunda är fallet. Det kan väl också ifrågasättas om den manliga formen stansoperatör är mindre könsdiskriminerande. SCB följer denna benämningspraxis utan att förbehåll för kvinnliga sökande förekommer vid något anställningstillfälle. Vid annonsering efter stansoperatriser har SCB vid flera tillfällen haft manliga sökande som även i något fall beretts anställning. SCB är dock beredd att utnyttja sådan titulatur i annonsering att misstankar om könsförbehåll undanröjes. Verket har även vid upprepade tillfällen erinrat berörd personal om att sådant förbehåll icke får göras. Eftersom SCB icke vid något tillfälle avsett att förbehålla vissa tjänster för kvinnliga respektive manliga sökande synes något avsteg från den i SFS 1945: 424 meddelade bestämmelsen icke ha skett.

II. *Krav på viss ålder för anställning*

Samtliga berörda fall under denna rubrik återfinnes i arbetsförmedlingens i Stockholm platslistor, avdelningarna B eller J för vecka 31 år 1969 (27 juli—2 augusti). I det följande refereras till platslistan endast genom angivande av avdelning och sida.

a) Centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden (CFU). I platslistan avd. J fanns på s. 31 intaget ett meddelande, att nämnden sökte en expeditionsvakt. Det angavs i meddelandet, att vederbörande borde vara cirka 30—40 år. — Efter remiss inkom nämnden med yttrande. Därav framgick bl. a. följande.

Anmälan till arbetsförmedlingen i Stockholm om att CFU sökte lämplig person som expeditionsvakt gjordes på telefon. Därvid framhölls att sökanden borde kunna köra moped enär nämnden hade för avsikt att inköpa en trehjulig lastmoped för transport av paket m. m. från nämndens distributionsdetalj. På fråga av tjänstemannen på arbetsförmedlingen huruvida nämnden i så fall önskade »en yngling» lämnades det beskedet att ev. sökande inte fick vara för vek, då det här gällde ett ganska tungt arbete. — Från såväl arbetsförmedlingens som nämndens sida var man enig om att sökanden borde vara »fullvuxen» (35—40 år). Från nämndens sida förutsattes att dessa upplysningar skulle leda till att man redan på arbetsförmedlingen skulle underrätta vederbörande sökande om arbetets art för att undvika att sökande som inte ansåg sig orka med att lyfta tunga paket skulle behöva uppsöka nämnden. Från nämndens sida räknades givetvis inte med att notisen i arbetsförmedlingens publikation skulle få den utformningen som den fick. Notisens formulering var okänd för nämnden.

Vid JO:s inspektion av länsarbetsnämnden framhöll föreståndaren på ordercentralen för industri-, lager- och kommunikationsexpeditionen på fråga av JO, att det inte var helt osannolikt att vederbörande ordermottagare kunde ha föreslagit den person på CFU som gjorde beställningen att kontakt skulle tagas med ungdomsexpeditionen och att arbetsgivaren då reagerat med att säga att vederbörande borde vara »mellan 30 och 40 år». Fallet kunde inte klarläggas närmare.

b) Länsstyrelsen i Stockholms län. I platslistan avd. J fanns på s. 30 intaget ett meddelande, att länsstyrelsen sökte en expeditionsvakt i lönegrad A 8, varvid angavs att vederbörande borde vara högst 40 år. — Efter remiss anförde länsstyrelsen bl. a. följande.

Formuleringen i meddelandet strider uppenbarligen mot föreskrifterna i cirkuläret. Länsstyrelsen vill emellertid framhålla att länsstyrelsen inte angivit någon åldersgräns då tjänsten i fråga anmäldes ledig och inte heller medverkat vid utformningen av meddelandets lydelse. Att den angivna åldersgränsen kommit in kan möjligen vara föranlett av den uppgift om arbetsuppgifternas art (budskickning o. d.) som lämnats till arbetsförmedlingen.

Det kan nämnas att i ett senare meddelande i samma publikation för vecka 34, med utgivningsdag den 22.8.1969, likaledes avseende en tjänst som expeditionsvakt, anges »gärna äldre».

Länsstyrelsen framhöll avslutningsvis, att den vid sin personalrekrytering inte på något sätt ställt den äldre arbetskraften åt sidan och beklagade att den påtalade åldersgränsen angivits.

Vid JO:s inspektion av länsarbetsnämnden framkom bl. a. följande. Beträffande det förstnämnda fallet framgick av orderblanketten, att länsstyrelsen kontaktade orderexpeditionen första gången den 22 maj 1969. Det fanns noterat, att länsstyrelsen ringt i saken fyra gånger. Vad som förekommit i fråga om åldersgränsen kunde icke klarläggas. — Vad gällde den av länsstyrelsen omnämnda andra annonsen uttalade föreståndaren för vederbörande ordercentral, att hon såg det som något direkt positivt att myndigheten gärna ville ha äldre sökande i betraktande av de svårigheter länsarbetsnämnden hade att placera den äldre arbetskraften.

c) Handelsdepartementet. I platslistan avd. J fanns på s. 30 intaget ett meddelande, att departementet sökte en expeditionsvakt. Vederbörande borde enligt meddelandet vara cirka 16—18 år. — På förfrågan av JO meddelade expeditionschefen i departementet, att departementet inte beställt någon platsannons i den angivna publikationen eller godkänt utformningen av det åberopade meddelandet. Möjligen hade en telefonkontakt mellan materialförvaltaren i departementet, som under sommaren 1969 genom muntliga förfrågningar sökte efter någon person som expeditionsvakt, och arbetsförmedlingen varit underlag för meddelandet. — Föreståndaren för vederbörande ordercentral framhöll i denna sak vid inspektionen av länsarbetsnämnden, att det av noteringarna på ordersedeln framgick att materialförvaltaren i handelsdepartementet gjort en beställning den 7 maj 1969. Från departementet hade man senare påmint expeditionen om beställningen. Handelsdepartementet måste enligt föreståndarens åsikt rimligen känna till att nämnden numera hade ett system med öppen annonsering. På ordersedeln stod som beställning »16—18 år».

d) Telekontoret i Stockholm. I platslistan avd. J fanns på s. 37 intaget ett meddelande, att Stockholms teleområde sökte en expeditionsvakt. I meddelandet angavs, att vederbörande borde vara cirka 16—17 år. — Efter remiss inkom teledirektören vid telekontoret med yttrande, vari upplystes att meddelanden till arbetsförmedlingen normalt gjordes skriftligen, varjämte anfördes.

Den nu aktuella notisen i Lediga platser för vecka 31 infördes efter att en underordnad tjänsteman vid teleområdet gjort ett avsteg från anställningsrutinen och per telefon meddelat arbetsförmedlingen ett behov av en person för intern

budbäring. Önskemål uttalades om att vederbörande skulle vara cirka 16—17 år gammal. För dessa arbetsuppgifter anställes normalt ynglingar, vilka senare överföres till telearbetar- eller reparatörskurser. Det förekommer dock relativt ofta att även äldre personer anställes för arbetsuppgifter av den karaktär det här är fråga om. Arbetsförmedlingen införde därefter en notis om det anmälda rekryteringsbehovet under rubriken »expeditionsvakt» i sin publikation Lediga platser i stället för under »kontorsbud», vilket hade varit en mer adekvat placering. Det bör framhållas att arbetsförmedlingen själv redigerar notiserna i Lediga platser och inte heller ger televerket möjlighet att granska notisens innehåll innan den publiceras.

Åtgärder hade enligt teledirektören vidtagits för att förhindra ett upprepande. Fallet blev ej närmare belyst vid JO:s inspektion av länsarbetsnämnden.

e) Centrala studiehjälpsnämnden. I platslistan avd. J fanns på s. 74 intaget ett meddelande, att nämnden sökte en expeditionsvakt. I meddelandet angavs att vederbörande borde vara cirka 17—20 år. — Efter remiss anförde studiehjälpsnämnden bl. a. följande.

Kontakten med arbetsförmedlingen har från nämndens sida skötts av personalchefen L. Staffas. Hon har uppgett, att hon inte framställt någon begäran om att ålder skulle utsättas i meddelande om tjänsten. Vid diskussion om tjänstens karaktär angav Staffas, att expeditionsvakten borde ha god fysik och kunna lyfta tunga bördor. Anledningen till detta är att nämndens nuvarande vaktmästare av hälsoskäl är ordinerad att inte lyfta tunga bördor. I anslutning till detta uttalades att tjänsten skulle passa en yngre person, men det var inte avsett att något önskemål skulle anges i ifrågavarande publikation. — Nämnden är medveten om att några åldersgränser icke bör utsättas vid ledigannonsering utan att det gäller att söka och anställa den som med hänsyn till meriter m. m. är den lämpligaste för arbetsuppgifterna. Inte i något fall har vid annonsering i tidningar någon önskvärd ålder angivits. Det inträffade ger dock nämnden anledning att förstärka uppmärksamheten i den påtalade frågan.

Vid inspektionen av länsarbetsnämnden bragtes detta ärende på tal. Det kunde dock ej klarläggas.

f) Riksrevisionsverket. I platslistan avd. J fanns på s. 37 intaget ett meddelande, att riksrevisionsverket sökte en expeditionsvakt i lönegrad 8. Det angavs att vederbörande borde vara högst 50 år. — Efter remiss anförde riksrevisionsverket bl. a. följande.

Riksrevisionsverkets behov av en expeditionsvakt anmäldes i förevarande fall till arbetsförmedlingen per telefon. Härvid kom samtalet in på frågan om lämplig levnadsålder för den, som bestrider expeditionsvaktsyssla hos verket. Av vad som sagts vid samtalet har vederbörande tjänsteman vid arbetsförmedlingen uppenbarligen fått uppfattningen, att önskemål förelegat om att i meddelandet skulle anges, att den som ville komma i fråga till tjänsten, borde vara högst 50 år. — Den tjänsteman vid riksrevisionsverket, som gjort ifrågavarande anmälan, har bestämt förklarat att det berott på ett missförstånd, att tjänstemannen vid arbetsförmedlingen fått nämnda uppfattning. Önskemål om att meddelandet skulle innehålla någon formulering angående viss ålder har inte framförts.

Riksrevisionsverket uppgav till sist, att på tjänsten i fråga hade anställts en

person som var äldre än 50 år och att åtgärder vidtagits i syfte att förebygga en upprepning av det skedda.

Föreståndaren för ordercentralen för industri-, lager- och kommunikationsexpeditionen vid länsarbetsnämnden framhöll vid JO:s inspektion, att det enligt hennes bedömning nog var den mänskliga faktorn som fick lastas för det inträffade. Sannolikt hade någon vikarie tjänstgjort som ordermottagare. Beställningen hade kommit in mitt under semestertiden.

g) Kontrollstyrelsen. I platslistan avd. B fanns på s. 19 intaget ett meddelande, att kontrollstyrelsen sökte ett kontorsbiträde i lönegrad A 3—A 9, varvid angavs att vederbörande borde vara 30—40 år. — Efter remiss anförde kontrollstyrelsen bl. a. följande.

I slutet av juni månad 1969 anmäldes till arbetsförmedlingen i Stockholm att kontrollstyrelsen sökte ett kontorsbiträde till en arbetsenhet inom styrelsen. Anmälan gjordes av en tjänsteman som tillfälligt hade att ombesörja nyanställning av personal. — Regelmässigt görs sådan anmälan per telefon till arbetsförmedlingens ordercentral för kontorspersonal.

Den tjänsteman hos kontrollstyrelsen som handlade ärendet har uppgivit, att man under samtalets gång kom in på frågan om eventuella önskemål beträffande ålder. Samtalsvis hade härvid yttrats, att genomsnittsåldern hos den berörda arbetsgruppen — vilken är ovanligt homogen i sin sammansättning — torde ligga mellan trettio och fyrtio år. Tjänstemannen bestrider däremot att han som önskemål skulle ha uttalat, att åldern hos sökande till tjänsten borde vara trettio—fyrtio år. Hans uppgifter om den genomsnittliga åldern syftade närmast till att belysa att styrelsen ställde sig positiv till rekrytering ur den äldre arbetskraftskadern. — Med hänsyn till att tjänstemannen i fråga är väl insatt i de föreskrifter som gäller beträffande rekrytering av personal inom statsförvaltningen, anser kontrollstyrelsen sig inte ha anledning betvivla riktigheten av hans uppgifter. Kontrollstyrelsen har även i övrigt vid behov av nyanställning av personal sett till att bekantgörandet i enlighet med gällande föreskrifter utformas utan förbehåll med avseende på ålder och kön hos de sökande.

I samband med att statliga myndigheters annonsering efter personal behandlades i dagspressen uppringdes kontrollstyrelsen i början av juli (vecka 27) av en byrådirektör vid arbetsförmedlingen. — Genom samtalet bibragtes personalrekryteraren hos kontrollstyrelsen den uppfattningen, att man från arbetsförmedlingens sida skulle vidta erforderliga åtgärder i syfte att vid kommande publicering i Lediga platser av styrelsens behov stryka den olämpliga åldersuppgiften. Då ytterligare behov av biträdespersonal uppkom, hade kontrollstyrelsen anledning att helt kort efter nyssnämnda telefonsamtal ånyo kontakta arbetsförmedlingen. Vid denna förnyade och samlande anmälan, som gjordes av sistnämnde tjänsteman hos kontrollstyrelsen, underströks att tjänsterna inte i något fall förutsattes vara låsta till viss ålderskategori. Det är därför överraskande att uppgiften om åldersgräns i förevarande fall medtagits i arbetsförmedlingens publikation ännu vecka 31. — Att kontrollstyrelsens behov av ett kontorsbiträde meddelats i arbetsförmedlingens publikation med angivande av åldersgräns torde sålunda, såvitt kontrollstyrelsen kan bedöma, ha berott på ett olyckligt missförstånd från arbetsförmedlingspersonalens sida.

Vid inspektionen av länsarbetsnämnden konstaterade JO via orderblanketten, att beställningen inkommit den 2 juni 1969. Ordercentralen för mottagning av be-

ställning av arbetskraft för kontor och förvaltning hade enligt den uppgift JO erhöll där begärt att anteckningen om ålderskravet skulle strykas i platslistan. Detta framgick av en anteckning den 2 juli 1969 på orderblanketten. Det kunde inte klarläggas, varför denna begäran ej efterkommits.

h) Lantmäteristyrelsen. I platslistan avd. B fanns på s. 19 intaget ett meddelande att lantmäteristyrelsen sökte två kontorister. I meddelandet angavs, att vederbörande borde vara »yngre». — Efter remiss anförde lantmäteristyrelsen bl. a. följande.

Under sistlidna vår uppkom behov av att tillföra personaldetaljen inom administrativa byråns allmänna sektion två arbetskrafter, som skulle få till uppgift att biträda med enklare göromål vid viss personalredovisning. Arbetskraftsbehovet anmäldes därför till arbetsförmedlingen per telefon av en lantmäteristyrelsens tjänsteman. På direkt fråga från förmedlingens tjänsteman om lantmäteristyrelsen hade något emot att yngre arbetssökande anvisades platserna svarade styrelsens tjänsteman att så inte var fallet. — Huruvida arbetsförmedlingens fråga föranleddes av tillfälligt stor tillgång på yngre arbetskraft är för styrelsen obekant. — Styrelsen har således inte begärt att endast yngre sökande skulle anvisas de båda platserna, än mindre dikterat lydelsen av ifrågavarande platsmeddelande.

Styrelsen beklagade att formuleringen ändå blivit sådan att den stred mot Kungl. Maj:ts cirkulär den 26 augusti 1960. På grund av det inträffade avsåg styrelsen att påminna vederbörande tjänsteman hos styrelsen om att i samband med ledigannonsering etc. inte fick användas formuleringar eller framföras önskemål som innebar, att faktiska åldersgränser infördes eller att viss tjänst förbehölls endast män eller endast kvinnor.

Om denna beställning uppgavs vid inspektionen av länsarbetsnämnden, att beställningen syntes ha kommit in den 18 mars 1969. Identifikationen var dock något osäker. Det var emellertid inte uteslutet, att ordermottagaren kunde ha tagit upp beteckningen »yngre» på ordersedeln för att få över ärendet till nämndens studerandeexpedition. Vederbörande kunde tänkas ha sagt till beställaren t. ex.: »Kan Ni utnyttja skolungdomar tills vidare?»

i) Patent- och registreringsverket. I platslistan avd. J fanns på s. 30 intaget ett meddelande att verket sökte en expeditionsvakt i lönegrad A 7—A 8, varvid angavs att vederbörande borde vara högst 40 år. — Efter remiss inkom verket med yttrande. Därav framgick bl. a. följande.

Det skall här påpekas att det är arbetsförmedlingen som bestämmer innehållet i de annonser som införs i »Lediga platser». I vilken mån tillräckliga skäl funnits att vid ifrågavarande annonsering avvika från rekommendationerna i 1960 års cirkulär är alltså en fråga som i första hand arbetsförmedlingen haft att ta ställning till. Patentverket har inte uttryckt något önskemål om annonsens formulering och åldersfrågan har inte den betydelse att patentverket skulle funnit anledning att ställa viss ålder som villkor för anställning. När det gäller anställning för ett arbete, som kräver viss fysisk spänst, är det emellertid orealistiskt att utesluta att åldersfrågan avhandlas vid kontakten mellan arbetsgivaren och arbetsförmedlingen. Patentverket vill dock tillägga, att det erfarenhetsmässigt finns gott om

äldre arbetskraft som har samma fysiska förutsättningar som dem man brukar tillskriva en 40-åring. Patentverket delar därför uppfattningen att det onödigtvis begränsar urvalet att i en annons om den lediga tjänsten som expeditionsvakt föreskriva att sökanden borde vara högst 40 år.

Vid inspektionen av länsarbetsnämnden uppgav föreståndaren för vederbörande ordercentral, att beställningen av ifrågavarande arbetskraft inkommit till ordercentralen den 25 mars 1969. Från ordercentralens sida erbjöd man ganska ofta, om beställaren förde in viss ålder, »något positivt», t. ex. »vi har en man i den och den åldern». Det kunde möjligen ha varit fråga om ett sådant fall.

III. *Infordrande av »friskintyg» i stället för läkarintyg*

a) Värmlands läns landstings förvaltningsutskott

I Dagens Nyheter för den 21 april 1969 fanns införd en annons i vilken landstinget ledigförklarade en tjänst som rektor och ett antal lärartjänster vid Värmlands centrala vårdyrkesskola. Det angavs i annonsen, att sökande skulle — beträffande rektorstjänsten efter anmodan — förete friskintyg. — Under erinran om att Michanek i sin framställning hit anfört, att kravet på friskintyg, som ofta uppställdes, utestängde alla med något handikapp — vilket stred mot Kungl. Maj:ts cirkulär den 15 september 1960 angående anställningsvillkor m. m. för partiellt arbetsföra inom statlig och statsunderstödd verksamhet (SFS 1960: 553 med senare ändringar) — och med hänvisning till 5 § Kungl. Maj:ts stadga den 3 december 1965 om vissa tjänstemän hos kommuner m. fl., lät JO infordra landstingets yttrande. — I sitt yttrande anslöt sig landstingets förvaltningsutskott helt till ett av landstingets undervisnings- och kulturnämnd avgivet yttrande. Förvaltningsutskottet anförde bl. a. följande.

I sitt remissvar till förvaltningsutskottet har nämnden meddelat, att annonsen i fråga har i det här påtalade ärendet fått en olycklig formulering. I stället för ordet friskintyg borde ha angivits ordet läkarintyg med möjligheter till angivande av eventuella handikapp utan hinder varav anställning i förekommande fall kan ifrågakomma. Nämnden har i anslutning härtill förklarat, att nämnden för sin del i fortsättningen kommer att iaktta gällande föreskrifter på området och så formulera annonserna, att den av ledigannonserad tjänst intresserade icke kan ställas i tvivelsmål om att vederbörande kan söka tjänsten trots handikapp. — Vid ledigförklarande av tjänster, vilket i huvudsak sker centralt från landstingets kansli, har numera kravet på friskintyg slopats. Förvaltningsutskottet beklagar för sin del den ovannämnda olyckliga formuleringen och skall fortsättningsvis söka förhindra att liknande förbiseende upprepas.

b) Direktionen för Karolinska sjukhuset. I Dagens Nyheter för den 22 juli 1969 fanns införd en annons, i vilken direktionen ledigförklarade en tjänst som ingenjör i lönegrad Ag 19 med placering vid sjukhusets driftsektion. Det angavs i annonsen, att sökanden skulle vara beredd att vid anfordran avlämna friskintyg. — Under erinran om innehållet i 6 § statstjänstemannastadgan och hänvisning till Kungl. Maj:ts cirkulär den 15 september 1960 (jfr ovan under III a) remitterades ärendet till direktionen för yttrande. I sitt ytt-

rande medgav direktionen, att uttrycket friskintyg felaktigt använts i kungörelse om lediga tjänster. Denna omständighet hade emellertid icke medfört att sökande med handikapp hade utestängts från tjänster. Åtgärd hade vidtagits för att en upprepning av den påtalade felaktigheten ej skulle förekomma.

Vissa iakttagelser från inspektionen av länsarbetsnämnden i Stockholms län

Vid inspektionen av länsarbetsnämnden erfor JO, att nämnden med början 1967 på försök infört ett »öppet» platsförmedlingssystem på vissa förmedlingsexpeditioner. Systemet innebär att lediga platser, till skillnad från tidigare, annonseras i platslistor vilka på begäran tillhandahålles platssökande. Arbetsgivaren ringer in ett besked om vilken arbetskraft han önskar, önskemålen nedtecknas av en ordermottagare och sammanfattas av förmedlingen till en annons i vederbörlig platslista.

Personalen på nämnden hade i maj månad 1969 kallats samman till en orientering om gällande föreskrifter vid ledigförklarande av statliga tjänster. Vid tillfället i fråga hade det klargjorts för personalen, att det var förbjudet att ange att »friskintyg» krävdes. Det skulle i stället, om beställaren fordrade intyg, betonas, att det var fråga om »läkarintyg». Enligt bestämd order gällde följande för närvarande: Inga uppgifter om kön och ålderskrav tas in i annonserna om lediga *statliga* tjänster. Information om gällande bestämmelser lämnas till de statliga myndigheter som fortsätter att kräva förbehåll av diskriminerande karaktär. — Beträffande *enskilda* uppdragsgivare frågar tjänstemännen vid arbetsförmedlingen inte längre — som man försöksvis under viss tid gjort — om man kan få bortse från framställda önskemål om visst kön eller viss ålder. Begär sådan uppdragsgivare visst förbehåll av denna art, upplyser tjänstemännen endast om att det pågår en debatt i dessa frågor och omtalar vad som gäller för statliga verk. Sådana enskilda uppdragsgivare som absolut kräver att förbehåll tas in i platsmeddelandet tillmötesgås av tjänstemännen på det sätt, att de på orderblanketten noterar ett »M» eller »K» i därför tillämplig ruta. Sådana tomma rutor — märkta »M» eller »K» — finns för övrigt på orderblanketten, som användes för mottagande även av statliga myndigheters telefonbeställningar. Nya blanketter är emellertid under utarbetande genom arbetsmarknadsstyrelsens försorg.

Som komplettering till ovanstående må nämnas, att föreståndaren för en av ordercentralerna på fråga av JO betonade, att ordermottagarna inte ansåg sig kunna med samma tyngd som på den statliga sektorn kräva en ändring på den *kommunala* beställningssidan. Det var emellertid, uppgavs det, en stark strävan från förmedlingens sida att upplysa om vad som krävdes på den statliga sektorn för att det skulle kunna vara till ledning även för en kommunal beställare.

Länsarbetsdirektören uppgav bl. a., att arbetsförmedlingens personal var oerhört främmande för att ange någon övre åldersgräns i platsmeddelandena utan mycket starka påtryckningar. Vid nämnden kände man med sin speciella erfarenhet väl de åldersproblem som fanns. — Studerandeexpeditionen (lediga platser för ungdom)

riktade sig till viss bestämd åldersgrupp. Här var enligt länsarbetsdirektörens uppgifter arbetsgivarna starkt inspårade på könsbundenhet vid arbetsanställning.

Vid ärendenas avgörande uttalade JO Lundvik följande.

De fall av diskriminering vid platsannonsering — efter kön, ålder eller hälsotillstånd — som här upptagits till granskning kan och bör ses i ett vidare sammanhang. Diskriminering av samma eller liknande art möter på många olika håll; i familjen, på arbetsplatsen, i yrkesvalet, ja, även i våra allmänna attityder. Delvis kan förhållandet tillskrivas slentrian, delvis är vår inställning betingad av uppfostran. En utveckling åt annat håll är emellertid på gång. Allt mer kommer man till insikt om det inhumana i varje form av diskriminering. Icke minst gäller det diskriminering inom arbetslivet. Samhällsdebatten ägnas i dag sådana frågor som sättet att komma till rätta med könsrollstänkandet, den äldre arbetskraftens inlemmande i produktionen och de handikappades problem. Skolans målsättning — icke minst manifesterad i den nya läroplan för grundskolan som snart träder i tillämpning — är att verka för en mera human attitydbildning på området. Det bör därför bli lättare för den yngre generationen att nalkas dessa problem på ett naturligt och inlevt sätt. I dagens läge finns det emellertid i verk och myndigheter, precis som i samhället i övrigt, människor vilka av naturliga skäl är förankrade i äldre föreställningar och som kanske icke alltid känslomässigt förmår leva upp till andan i de nya bestämmelser som meddelats. Det finns både sociologiska och psykologiska förklaringar till att — utan att någon egentligen ond avsikt föreligger — så många avsteg göres från vad som bestämts om utformningen av platsannonser o. d. Det bör också understrykas, att även om förbuden mot diskriminering i annonser o. d. upprätthålls fullt ut, så har därmed dock icke vunnits någon absolut garanti för att det slutliga urvalet av sökande sker utan otillbörliga sidoblickar.

I enlighet med vad som gäller beträffande området för JO:s tillsyn har jag till granskning i första hand upptagit fall som rör statliga myndigheters handlande. Statliga bolag står ej under JO:s tillsyn och deras annonser har ej granskats. Än mindre tillkommer det mig att utöva någon övervakning på den rent privata sektorn. Kommunal myndighets platsannonsering har påtalats endast i ett fall, där för vissa statligt reglerade tjänster oriktigt krävts friskintyg. Rörande kommunerna vill jag i övrigt anföra följande: Kungl. Maj:ts i det föregående berörda författningar (SFS 1945: 424 och 1960: 538) med förbud mot särskiljande efter kön och ålder riktar sig endast till statliga myndigheter. Några motsvarande förbud finns ej meddelade för kommunala myndigheter. Den s. k. likställighetsprincipen — som gäller för all kommunal förvaltning och i korthet innebär att ett kommunalt beslut ej får på icke objektiv grund gynna eller missgynna enskilda kommunmedlemmar — kan möjligen förtjäna beaktande i detta sammanhang. Den har dock uppburits av andra överväganden än dem som här blir aktuella och det har synts mig mycket ovisst, om principen med framgång skulle kunna åberopas t. ex. i ett kommunalt besvärsmål där frågan är om viss befattning oriktigt förbehållits endast män. Jag

vill dock understryka, att det är oförenligt med de allmänna strävandena i vårt land att från kommuns sida utestänga personer av visst kön eller viss ålder från anställning. Om rättelse ej kan vinnas på övertygelsens väg, synes fråga uppkomma om ingripande lagstiftningsvägen. Beträffande »friskintyg» framgår av 5 § stadgan den 3 december 1965 om vissa tjänstemän hos kommuner m. fl. att såvitt gäller tjänster som åsyftas i stadgan (statligt reglerade tjänster) väl kräves »läkarintyg» — varom mera nedan — men ingalunda »friskintyg». För rent kommunala tjänster saknas bestämmelser i författning. I kollektivavtal för kommunernas tjänstemän förekommer bestämmelse om att sökande skall förete »friskintyg», varmed emellertid förstås läkarintyg som styrker att sökanden är »fri från sådan sjukdom eller sådant sjukdomsanlag eller lyte, som kan inverka menligt på förmågan att sköta tjänsten». Det synes mig beklagligt, att man som beteckning för detta intyg, som i och för sig ej är opåkallat, valt termen »friskintyg». Ordet kan avskräcka en handikappad från att söka en tjänst, som han mycket väl kunnat gå i land med. Med de begränsningar som gäller för JO:s möjligheter att ingripa på det kommunala området nödgas jag dock inskränka mig till att påpeka förekomsten av nu angivna förhållande.

Då jag nu övergår till att behandla de särskilda fallen, upptar jag först *villkor om visst kön*. Min direkta undersökning har begränsats till några få fall som synts typiska i sitt slag. Det må för övrigt nämnas, att min fortsatta granskning av länsarbetsnämndens i Stockholm platslistor visat att antalet fall av påtaglig könsdiskriminering i platsmeddelandena starkt minskat sedan Expressens artiklar i frågan publicerats och hunnit påverka myndigheternas handlande.

Den könsdiskriminering det här är fråga om är av två slag: dels fall där antingen en man eller en kvinna söks, dels fall där tjänstens benämning antyder att arbetsgivaren åtminstone i första hand vänder sig till sökande av endera könet. Ett fall av den förstnämnda typen och två av den senare har redovisats i det föregående.

Det förra fallet gäller en via arbetsförmedlingen i Stockholm utannonserad kontoristtjänst för kvinnlig innehavare vid statens pris- och kartellnämnd. Full klarhet har inte kunnat vinnas om hur beteckningen »K» i platslistan tillkommit. Sannolikt får nämnden och arbetsförmedlingen dela ansvaret härför. Nämnden har förklarat sig ha för praxis att ej ställa villkor om visst kön och jag anser mig kunna utgå från att nämnden tillser att det inträffade, såvitt på nämnden ankommer, icke upprepas. Förmedlingen å sin sida har efter hand betydligt skärpt reglerna för att förhindra att arbetsförmedlingens platslistor upptar tjänster för manlig eller kvinnlig sökande. Jag anser mig vid angivet förhållande kunna underlåta att vidtaga någon åtgärd mot pris- och kartellnämnden eller länsarbetsnämnden i Stockholm. Jag vill emellertid, i anledning av vad pris- och kartellnämnden framhållit i sitt remissyttrande, understryka vikten av att termer, som kan suggerera en mottagare av beställning av arbetskraft i viss riktning — såsom här »maskinskriverska» — undvikes.

Det sist sagda för mig över till de två fall där tjänstens benämning föranlett mitt

ingripande. Såväl statens vattenfallsverk som statistiska centralbyrån har i annonser efterlyst »stansoperatriser». Myndigheterna har hänvisat till att yrkesbenämningen följt »gängse språkbruk» eller är »den mest brukliga på den personal som utför renodlat stansarbete». Båda har förklarat att de icke avsett att utesluta manliga sökande. Benämningen »stansoperatör» har de förmenat vara en »manlig form» (statistiska centralbyrån) eller »rent av avse en annan yrkeskår» (vattenfallsverket).

Jag är medveten om att de »könsbundna» yrkesbenämningarna utgör ett besvärligt problem. Det finns helt neutrala benämningar, som t. ex. »kontorist» och »programmerare». Det finns också många benämningar som till sin ursprungliga natur är maskulina men som efter hand blivit beteckningar inom vilka också kvinnliga yrkesutövare ryms. Å andra sidan har jag utomordentligt svårt att förstå, att en yrkesbenämning som »stansoperatris» kan uppfattas annat än som en, inom vilken ryms enbart kvinnliga anställda. Vattenfallsverkets uppfattning att det inte bara är en språklig skillnad mellan operatör och operatris har ej närmare utvecklats. I annonser ser man båda formerna, utan att någon yrkesmässig skillnad synes vara åsyftad. För egen del menar jag, att det — till dess vi måhända genomgående får helt neutrala beteckningar — är bättre och säkrare utesluter risken för missförstånd, om i ett fall som här föreliggande den »manliga» beteckningen »operatör» användes, när tjänsten skall stå öppen för såväl manliga som kvinnliga sökande. Tyvärr synes det icke gå att komma ifrån att vårt språk på denna punkt är fattigt. Det vore dock uppenbarligen av värde, om vid de översyner av gällande statliga tjänstebenämningar som kontinuerligt företages även iakttages möjligheterna att få bort könsbundenheten i dessa. Enligt vad jag erfarit vid inspektionen av länsarbetsnämnden i Stockholms län har det nyligen tillsatts en kommitté på nordisk basis, som skall se över yrkesnomenklaturen. Det vore glädjande, om kommittén kunde beakta även vad här anförts.

Jag kan tillägga, att jag i ett fall sett en annons, vari myndighet (värnpliktsverket) ledigförklarat tjänster för »datapersonal — kvinnliga eller manliga». Initiativet synes mig förtjänstfullt, ehuru det är ofrånkomligt att metoden medför en något ökad kostnad.

Med hänsyn till att några fasta normer inte finns på förevarande område och då vattenfallsverket och statistiska centralbyrån icke syftat till att diskriminera vissa sökande företager jag icke någon vidare åtgärd i denna del.

Könsdiskrimineringen i de fall som här redovisats har bestått däri att tjänster mer eller mindre uttryckligen förbehållits kvinnliga sökande. Det skulle kunna göras gällande, att de tjänster det här rört sig om är av den natur att män ändå inte skulle vilja ifrågakomma och att de begångna felen därför är av mera formell natur. Oavsett hur det må förhålla sig med mäns villighet att åtaga sig arbete som kontorist eller stansoperatör, är det icke utan sina olägenheter om vissa grenar av yrkeslivet faktiskt kommer att förbehållas kvinnor. Jag vill här endast erinra om de ofta återkommande uttalandena i den allmänna debatten om hur kvinnoyrkena blir eftersatta i lönehänseende m.m.

Jag övergår till de redovisade fallen av *åldersdiskriminering*. Det har här gällt annonser som utformats på ett sätt som gett äldre personer den föreställningen att de ej kunde ifrågakomma för anställning. Jag är medveten om att vissa arbeten med hänsyn till sin karaktär lämpligen inte kan utföras av t. ex. den som har svag rygg. Alla äldre personer har emellertid icke ryggbesvär. Ändå utestängs generellt äldre sökande, om man ställer ett krav på t. ex. 30—40 års ålder. Detta är orimligt. Speciella hänsyn till arbetets krav får och bör däremot tagas vid urvalet bland de sökande. Det kan också vara lämpligt att man redan vid annonseringen klargör, t. ex. att det fordras att vederbörande kan bära tunga bördor eller föra moped. Cirkuläret av den 26 augusti 1960 (SFS 1960: 538) tar sikte på slopande av övre åldersgränser. Det är också utan tvivel så, att det är den äldre arbetskraftens placering som vållar bekymren i praktiken. Icke desto mindre synes det mig som om man rent principiellt ej heller bör — i allt fall icke utan vägande skäl — uppställa några krav på viss lägsta ålder. Härvid är dock att märka, att enligt 5 § statstjänstemannastadgan och 4 § stadgan den 3 december 1965 om vissa tjänstemän hos kommuner m. fl. ordinarie tjänst endast får innehas av den som fyllt 20 år och extra ordinarie tjänst endast av den som fyllt 19 år. I lag och författning (se t. ex. 4 kap. 1 § rättegångsbalken om domare) finns härutöver i vissa fall ålderskrav, som givetvis måste iakttagas.

Ingen av de myndigheter vars platsannonser jag undersökt har, enligt vad som anförts i yttrande till mig, haft för avsikt att utesluta sökande av annan ålderskategori än den direkt efterfrågade. Så gott som samtliga har förklarat sig beredda att i fortsättningen tillse, att någon diskriminering i fråga om ålder inte görs.

I yttranden från berörda myndigheter har oftast uttalats att det varit missförstånd mellan den »beställande» tjänstemannen och ordermottagaren hos länsarbetsnämnden som föranlett att villkoret om ålder influtit och att myndigheten ej godkänt annonsens lydelse. I ett fall (handelsdepartemenet) har angivits, att någon platsannons ej beställts i berörda publikation. I ett annat fall (kontrollstyrelsen) har anförts, att det från myndighetens sida understrukits att tjänst icke var låst till viss ålderskategori vilket dock sedan angivits i meddelandet om ledig tjänst. Vid min inspektion av länsarbetsnämnden fick jag försäkringar om att utfärdade bestämmelser på området numera noggrant iakttogs och fungerade som riktmärken för nämndens ordermottagare i deras kontakter med beställarna. De av mig undersökta fallen visade sig ligga i tiden före det skärpta förhållningsorder utfärdades för länsarbetsnämndens tjänstemän. Jag har i det föregående, så långt varit möjligt, redovisat vad som från länsarbetsnämndens sida uttalats om nämndens åtgärder i de enskilda fallen. Även efter detta är det emellertid många gånger inte klart, hur det tillgått då platsmeddelandet kom till. Åldersvillkors uppställande torde, såsom jag sett det, mestadels kunna hänföras till missförstånd mellan beställare och ordermottagare. Jag finner ingen anledning att föranstalta om ytterligare utredning för att bringa klarhet i de konkreta fallen och var skuldbördan ytterst ligger. Det synes emellertid enligt min mening angeläget, att informationen om det s. k. öppna för-

medlingssystemet och platslistorna på ett eller annat sätt förstärks. Jag har nämligen av myndigheternas yttranden fått det bestämda intrycket, att många statliga myndigheter helt enkelt icke är medvetna om innebörden eller ens förhandenvaron av det nya förmedlingssystemet och därmed förknippade platslistor. Detta är givetvis mycket otillfredsställande. Jag anser mig därför kunna utgå ifrån att länsarbetsnämnden i Stockholms län — liksom givetvis de länsarbetsnämnder i övrigt som har samma system — finner möjlighet att nå ut med ytterligare information till myndigheterna i saken.

Jag vill till sist i detta sammanhang framhålla vikten av att statsmyndigheterna på lämpligt sätt ökar informationen till dem som fått deras uppdrag att svara för ackvisitionen av arbetskraft om gällande bestämmelser på området. Jag kommer även fortsättningsvis att ha min uppmärksamhet tid efter annan riktad på förekomsten av fall av diskriminering i platsannonser och platsmeddelanden.

Vad slutligen angår de båda fall, där uttrycket »*friskintyg*» i annonser om lediga platser använts i stället för — såsom förutsatts i 5 § Kungl. Maj:ts stadga den 3 december 1965 om vissa tjänstemän hos kommuner m. fl. respektive i 6 § statstjänstemannastadgan — läkarintyg om hälsotillstånd, får jag anföra följande: Det måste starkt betonas, att den omständigheten att läkarintyg författningsenligt krävs för att vederbörande skall kunna utses till innehavare av viss tjänst icke innebär att läkarintyget måste utvisa att sökanden är i allo frisk. Syftet med kravet på läkarintyg är endast att säkerställa att den som anställes har och kan under överskådlig tid förutsättas bevara den arbetsförmåga som erfordras för tjänstens utförande. Kravet sammanhänger därmed, att den anställde får rätt till sjukpension i händelse av varaktig arbetsoförmåga. — Om »friskintyg» krävs, kan detta, som Michanek mycket riktigt angivit i sin framställning hit, avhålla handikappade från att anmäla sig som sökande. Det senare strider i sin tur mot Kungl. Maj:ts cirkulär den 15 september 1960 angående anställningsvillkor m. m. för partiellt arbetsföra inom statlig och statsunderstödd verksamhet (SFS 1960: 553).

Både Värmlands läns landsting och Karolinska sjukhuset har insett, att de felaktigt krävt friskintyg, beklagat det inträffade och förklarat, att de fortsättningsvis skall iaktta gällande bestämmelser på området. Med hänsyn härtill har jag ansett mig kunna underlåta att ingripa mot landstinget och sjukhuset. Jag anser dock att vad som här framkommit kan visa sig vara av värde för andra myndigheter och organ, som måhända är omedvetna om skillnaden mellan »friskintyg» och läkarintyg.

Jag har icke funnit det nödvändigt att närmare uppehålla mig vid alla de konkreta exempel på olika myndigheters diskriminering i annonser m. m. som Michanek tillställt mig. De har emellertid givit mig den allmänna övertygelsen, att det finns all anledning för myndigheterna att skärpa uppmärksamheten på vad här avhandlats. Även om felaktigheter på denna sektor i sig själv är allvarliga nog, vill jag dock än en gång hänvisa till vad jag i det föregående anfört om att diskriminering i fråga om kön, ålder och handikapp möter även utanför annonsernas värld. Medvetandet härom gör det emellertid icke mindre angeläget att motarbeta diskrimine-

ring, även om det för myndigheternas del närmast bara blir fråga om att överpröva deras annonseringspolitik.

Avskrift av JO:s beslut expedierades bl. a. till Svenska kommunförbundet och Nordiska expertgruppen för yrkesvägledningsfrågor.

Vissa övriga ärenden

Jävsfrågor m. m. vid tillsättning av professur

I ett ärende angående jäv för sakkunnig i ett tillsättningsärende uttalade ställföreträdande JO Petrén bl. a.

Det akademiska befordringsväsendet kan under seklernas lopp uppvisa många exempel på bittra strider mellan vetenskapsmän ofta av framstående skicklighet. Läget inom en vetenskaplig disciplin är ofta det att universitetstjänsterna är få och de kvalificerade sökandena flera. Då det vanligen icke råder brist på begåvning och skrivkunnighet, tenderar ej sällan akademiska befordringsärenden att svälla ut till mastodontärenden, i vilka skrivelser av olika slag korsar varandra. Röstläget blir ofta högt.

Sedan gammalt bygger tillsättningsförfarandet vad gäller högre akademiska tjänster på ett system med sakkunniga. Som framgår av de ovan återgivna reglerna ur universitetsstadgan skall de sökandes vetenskapliga skicklighet bedömas av särskilt utsedda granskare, sakkunniga. Envar sakkunnig har att avgiva ett omdöme om de sökandes skicklighet till tjänsten. Enligt sakens natur måste varje sådant omdöme vara uttryck för den sakkunniges personliga värdering och blir i denna mening subjektivt. Givetvis åligger det den sakkunnige att vid sin bedömning taga hänsyn endast till faktorer, som är relevanta i sammanhanget. Sympatier och antipatier av olika slag, som icke har med den vetenskapliga skickligheten att göra, får självfallet icke inverka på bedömningen.

Men även om alla ovidkommande hänsyn hålles utanför — något som för den enskilde sakkunnige kan vara svårt nog; ingen är i stånd att helt frigöra sig från alla de värderingar han lever med i vardagslag — kvarstår dock det faktum att objektiva en gång för alla givna värderingsnormer icke finnes för tillsättning av professurer. Objektivitet i den meningen att sakkunnigbedömningen är höjd över alla subjektiva värderingar kan icke finnas i dessa sammanhang. Varje sakkunnig har full frihet att fästa mer avseende vid en forskaregenskap än vid en annan och att inom det område som fastställts för professuren lägga större vikt vid insatser på ett forskningsfält än vid resultat som uppnåtts på ett annat. Meritering av olika slag kan värderas på skilda sätt. Utan att brista i tillbörlig objektivitet kan sålunda olika sakkunniga vid bedömningen av en och samma sökande komma till ganska olikartade resultat beroende på vid vilka faktorer vederbörande sakkunnige fäster särskilt avseende.

Med hänsyn till vad nu sagts är av vikt att fakulteterna vid val av sakkunniga tillser att om möjligt olika riktningar och olika synsätt blir företrädda inom en sakkunniggrupp. Exempel kan anföras på hur genom ett relativt ensidigt val av sakkunniga tillhörande en meningsriktning eller en gruppering inom en disciplin småningom flertalet akademiska tjänster besatts av forskare av en typ eller tillhörande en viss meningsriktning, medan högt förtjänta forskare av annat slag

blivit mer eller mindre utestängda. Ytterst ankommer det på universitetskanslersämbetet och i sista hand på Kungl. Maj:t att ingripa korrigerande gentemot tendenser av detta slag.

Personliga motsättningar kommer oundvikligen alltid att spela en icke oväsentlig roll i det akademiska befordringsväsendet. I allmänhet har vetenskapsidkare inom en och samma disciplin antingen konkurrerat med varandra eller blivit bedömda den ene av den andre. I många fall växer härigenom motsättningar fram, som på olika sätt kan försvåra samarbetet och som kan göra akademiska befordringsärenden till skådespel där mänskliga lidelser får stort utrymme.

Det kan icke vara JO-ämbetets sak att söka utreda och kartlägga alla detaljer i de talrika dramata av detta slag, som utspelar sig inom ramen för det akademiska befordringsväsendet. På JO-ämbetet ankommer att bevaka att grundläggande administrativa principer icke överträdes och att gällande bestämmelser följes. Vad angår olika instansers bedömning av sökande kan JO icke upphäva sig till någon överprövningsinstans med uppgift att i efterhand granska alla de värderingar av skilda slag som är ofrånkomliga i ett befordringsärende. Det gäller här för JO att övervaka att icke någon utsättes för mannamån och att icke enskilds rättssäkerhet kränkes.

I syfte att tillgodose detta intresse av rättssäkerhet har i 120 § andra stycket universitetsstadgan insatts regeln om grannlagenhetsjäv. Den kan icke rimligen givas den tolkningen att varje motsättning, som kan ha förekommit mellan en sökande och en tilltänkt sakkunnig, diskvalificerar den senare från ett sakkunniguppdrag. Om bestämmelsen tillämpades så strängt, skulle det i åtskilliga ämnen icke vara möjligt att över huvud uppdriva sakkunniga. Uppenbarligen måste — för att jäv skall anses föreligga enligt den ifrågavarande regeln i universitetsstadgan — fordras en tämligen påfallande fiendskap eller i vart fall en så kraftigt dokumenterad ofta känslomässigt förankrad motvilja mot en sökande från den föreslagne sakkunniges sida, att hans vilja till objektivitet på allvar kan ifrågasättas.

Prövningen av frågan om jäv föreligger ankommer på den fakultet som har att utse sakkunniga i det förekommande fallet. Om fråga om jäv uppkommer, vare sig genom att den som föreslagits eller utsetts till sakkunnig anför jäv mot sig själv eller genom att jävsinvändning göres av en sökande till tjänsten eller av en utomstående, skall givetvis hållbarheten i invändningen prövas noggrant av fakulteten ifråga.

I förevarande fall har samhällsvetenskapliga fakulteten vid Stockholms universitet vid två tillfällen, nämligen den 6 mars och den 20 mars 1968 prövat frågan om D:s eventuella jävighet som sakkunnig. Av handlingarna i ärendet framgår ej, vilken form fakultetens prövning fick vid sammanträdet den 6 mars 1968. Att den icke varit särskilt ingående vid detta första tillfälle kan måhända slutas av det förhållandet, att först vid fakultetssammanträdet den 20 mars 1968 fakta redovisades, som baserades på handlingarna i det tillsättningsärende från läsåret 1951/52, som förutsatts utgöra den huvudsakligaste grunden för ett motsatsförhållande mellan D. och en av sökandena.

Det finns, som framhållits av fakulteten, icke närmare bestämmelser om proceduren vid behandling av jävsfrågor inom universitetsväsendet. Mot bakgrund av att D. i sin jävsinvändning mot sig själv förklarat sig beredd att på anfordran precisera grunderna för sin invändning synes fakulteten ha bort anmoda D. att skriftligen eller muntligen för fakulteten närmare utveckla dessa grunder för sin jävsinvändning. Även för att undvika att få sken av att icke vara helt opartisk i sin bedömning borde fakulteten låtit sig angeläget vara att införskaffa ett täm-

ligen utförligt material för jävsfrågans avgörande. Av handlingarna att döma synes fakulteten ha begränsat sina undersökningar till förebringande av viss dokumentation i ett 16 år gammalt tillsättningsärende, i vilket D. och sökanden stått emot varandra. Fakulteten borde lämpligen ha eftersträvat att få även den fortsatta utvecklingen av motsatsförhållandet mellan D. och sökanden närmare belyst.

Enligt min mening hade sålunda samhällsvetenskapliga fakulteten vid Stockholms universitet bort ägna större omsorg åt utredningen av frågan om D:s eventuella jävighet. Brister i handläggningen av jävsfrågan i sakkunnigsammanhang kan lätt hos därav berörda skapa intrycket, att myndigheten har en förutfattad mening i tillsättningsärendet. Detta är så mycket mera förklarligt, som valet av sakkunniga ofta kan få stor betydelse för tillsättningsärendets slutliga utgång. Fakultetens underlåtenhet i detta fall att införskaffa tillräckligt utredningsmaterial kan dock knappast läggas någon, som är underställd JO:s tillsyn, till last som straffbart tjänstefel.

Vad gäller jävsfrågan i sak synes mig D. ha bedömt sin egen situation tämligen riktigt. Vid en prövning i efterhand förefaller universitetskanslersämbetet sålunda ha goda skäl för sin uppfattning att D. med anledning av vad som anförts i jävsanmälningarna bort befrias från att vara sakkunnig beträffande sökanden i fråga. Fakultetens ståndpunktstagande att icke godkänna jävsinvändningarna kan dock icke läggas någon till last som tjänstefel.

I samma tillsättningsärende gjordes jävsinvändning också mot en annan av de sakkunniga. Den framfördes uttryckligen först efter det att de sakkunniga avgivit sina utlåtanden och fakulteten fann jäv ej föreligga. Sedan även denna fråga bragts under JO:s prövning förklarade JO Lundvik.

Det är visserligen icke utsagt men ligger likafullt i sakens natur, att en preciserad jävsinvändning ej kan få framställas hur sent som helst under ett ärendes handläggning, om jävsförhållandet — som i detta fall — synes part uppenbart på ett tidigt stadium. Åtskilliga skäl talar härför. Sakkunnigproceduren är i sin nuvarande utformning tidsödande. Proceduren, om den avancerat långt, bör därför inte utan mycket starka skäl avbrytas, då detta kan betyda, att tillsättningsförfarandet förlängs, till men för sökande och med ökade kostnader som följd. En sökande, som ämnar anföra jäv, bör i eget intresse ej heller göra detta i ett alltför sent skede, enär förfarandet eljest ger det intrycket, att han vill få möjlighet att först taga del av den presumtivt jäviges uttalanden i tro, måhända, att de trots allt kan vara positiva för honom. Det är också uppenbart att kraven på dokumentation om ett motsatsförhållande måste ställas högt vid en mycket sen jävsinvändning, där part, som gjort den, redan länge känt till de omständigheter, som skulle konstituera jävssituationen. Enligt min mening kan fakulteten på intet sätt klandras, för att den i det läge, som rådde i oktober 1968, efter utredning fann jäv icke föreligga mot H.

I ärendet framfördes klagomål hos JO även över att fakulteten efter att ha befriat två av de ursprungligen utsedda sakkunniga från deras uppdrag utsett två nya sakkunniga utan att först vända sig till övriga akademiska lärosäten där ordinarie lärartjänster i ämnet fanns. JO Lundvik uttalade härom.

Tolkningen av 122 § tredje stycket universitetsstadgan erbjuder vissa svårigheter. Fakulteten har tydligen hämtat viss ledning från 121 §. Däri stadgas som tidigare framhållits, att sakkunniga utses av fakulteten efter samverkan med övriga

akademiska lärosäten från vilka förslag skall begäras. Fakulteten har läst stadgandet så, att den ej var bunden av de förslag som avgetts från övriga lärosäten. Denna uppfattning kan jag biträda. Mera tveksam synes mig frågan, hur man skall fatta stadgandet i 122 § tredje stycket att, om de sakkunnigas antal nedgått under tre och fakulteten finner sig icke kunna utse nya sakkunniga med ledning av tidigare inkomna förslag, nya förslag skall infordras därvid vad i 121 § sägs skall äga motsvarande tillämpning. Stadgandet går tillbaka på en liknande föreskrift i 1956 års universitetsstatuter, där beslutanderätten vid utseende av sakkunniga dock, väl att märka, var lagd på det större konsistoriet. I sitt nya sammanhang är stadgandet enligt min mening knappast nöjaktigt avfattat. I förevarande sammanhang nöjer jag mig med att uttala, att jag anser den tolkningen icke utesluten att det ligger i fakultetens diskretionära bedömande om den anser sig behöva inhämta nya förslag. Hur många oförbrukade namn som kvarstår, skulle då icke få omedelbar relevans. Vilken uppfattning man än må ha i denna tolkningsfråga, kan fakultetens ställningstagande i detta fall uppenbarligen icke läggas dess ledamöter till last såsom tjänstefel.

Sedan en liknande fråga kommit under bedömande i ett annat ärende, anförde JO Lundvik.

I förevarande fall hade till medicinska fakulteten i Lund inkommit förslag å fyra olika sakkunniga. Innan fakulteten hunnit fatta något beslut i ärendet hade sedermera två av de föreslagna avböjt sakkunniguppdraget. Fakulteten ansåg sig i det uppkomna läget kunna, utan att inhämta ytterligare förslag, till sakkunniga utse de två kvarstående personerna jämte en tredje av fakulteten själv nominerad person.

Vid bedömande av vad sålunda förevarit vill jag till en början fastslå, att fakulteten enligt min — också i annat sammanhang (jfr föregående ärende) uttalade — mening icke varit bunden av de ursprungliga förslagen å fyra sakkunniga utan ägt utse till sakkunnig någon som ej upptogs därå. Vidare må framhållas, att 122 § universitetsstadgan icke kan anses tillämplig i en situation som den förevarande där avsägelserna kom innan sakkunniga utsetts (angående tolkningen av 122 § må i övrigt hänvisas till mitt beslut i nyssnämnda ärende). Å andra sidan finner jag det uppenbart, att fakulteten i det uppkomna läget — när två av de föreslagna avsade sig — *kunnat* inhämta förslag å ytterligare sakkunniga. Härför talar bl. a. analogien med 122 §. Huruvida ytterligare förslag bör inhämtas måste givetvis bero av omständigheterna i varje särskilt fall. Jag kan icke finna, att fakultetens förfarande i detta fall kan läggas någon till last såsom fel.

En vid 1968 års riksdag väckt motion om inrättande av en professur i oral kirurgi vid odontologisk fakultet sändes av statsutskottet på remiss till socialstyrelsen. Hos JO påtalades att vid socialstyrelsens handläggning av remissärendet styrelsens specielle sakkunnige i odontologi deltagit fastän han kunde bedömas som en av de allvarligaste kandidaterna till en lärostol i oral kirurgi och därför hade starkt personligt intresse av att sådana krav inte uppställdes i kompetenshänseende för professuren som han ej uppfyllde. JO Bexelius uttalade.

Av handlingarna framgår att socialstyrelsens yttrande avfattats i enlighet med beslut av generaldirektören Rexed i närvaro av cheferna för tandvårdsbyrån och sjukhusbyrån, medicinalråden Osvald och Alsén, den förre föredragande, samt docenten Söder i hans egenskap av specialföredragande å tandvårdsbyrån. Söder

har alltså deltagit i styrelsens avgörande, ehuru han icke, på sätt i klagoskriften påståtts, fungerat som föredragande i ärendet.

Ur rättssäkerhetssynpunkt är det givetvis av största vikt att alla som deltager i ett ärendes avgörande är ojäviga. En förutsättning för materiellt riktiga beslut och för allmänhetens förtroende för förvaltningens objektivitet är att myndigheternas befattningshavare intar en opartisk ställning. Några generella bestämmelser av vad som härutinnan krävs av förvaltningsmyndigheterna finns ej. Sedan gammalt har, i den mån uttryckliga bestämmelser ej meddelats, i praxis de i rättegångsbalken upptagna jävsreglerna för domare i stor utsträckning beaktats av myndigheterna. De jävsregler som i detta sammanhang är aktuella uttryckes i rättegångsbalken så, att domare är jävig *dels* om han själv är part eller eljest har del i saken eller av dess utgång kan vänta synnerlig nytta eller skada *dels ock* om eljest särskild omständighet föreligger, som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i målet.

Från socialstyrelsen har under hand upplysts, att vid tidpunkten för avgivandet av förenämnda yttrande frågan om tillsättandet av professuren i oralkirurgi vid odontologiska fakulteten i Göteborg var aktuell. Till denna professur hade Söder icke anmält sig som sökande. Frågan om tillsättande av annan professur i ämnet kunde enligt vad för mig uppgivits icke väntas bli aktuell förrän om 4 à 5 år. Under sådana förhållanden kan det icke med fog göras gällande att Söder, då socialstyrelsen den 17 april 1968 avgav sitt yttrande över motionen, hade sådant intresse av saken, att han var av jäv hindrad att deltaga i styrelsens handläggning.

Riktigheten av att återkalla ett skolöverstyrelsebeslut på grund av att det angick fråga som skulle avgöras av rektor

Den 15 augusti 1968 förordnade skolöverstyrelsen sjuksköterskan S. att vara innehavare av en arvodestjänst som seminariesköterska vid förskoleseminariet i Jönköping fr. o. m. höstterminen 1968. Den 27 augusti 1968 återkallade styrelsen sitt beslut. Saken uppmärksammades vid JO Lundviks inspektion av skolöverstyrelsen och föranledde begäran om yttrande från styrelsen. Som förklaring till återkallelsen anfördes att vid beslutets fattande förbisetts att tillsättningen efter författningsändring 1967 ankom på rektor för seminariet och att beslutet vid återkallelsen ännu ej vunnit laga kraft. Vidare framhölls att återkallelsen gjorts mot bakgrund av den rådande oklarheten om när en myndighets beslut är att anse som en nullitet. Vid ärendets avgörande uttalade JO Lundvik.

Beslutanderätten i anställningsärendet ankom på rektor, och skolöverstyrelsens beslut att förordna S. på tjänsten var därför oriktigt. Möjligheten av att beslutet kunnat betraktas som en nullitet har antytts. Under vilka omständigheter ett förvaltningsbeslut kan betraktas som en nullitet — dvs. utan vidare frånkännas betydelse — är tämligen ovisst. Man torde få kräva, att beslutet är behäftat med något mycket allvarligt och påtagligt fel såsom att det härrör från en myndighet som över huvud ej har med saken att göra. I förevarande fall är att märka, att skolöverstyrelsen författningsenligt utövar överinseendet över förskoleseminarierna och att besvär över seminarierektors beslut bl. a. i anställningsärenden föres hos skolöverstyrelsen. Den omständigheten att ett anställningsbeslut genom förbiseende kommit att meddelas av skolöverstyrelsen i stället för som bort ske av rektor kan enligt min mening icke medföra att skolöverstyrelsens beslut blir att betrakta som en nullitet.

Fråga är då, om skolöverstyrelsen ägt och bort återkalla sitt beslut i syfte att åvägabringa rättelse. Man står här inför problemet om rättskraft i förvaltningsrätten. Några generella regler härom finns icke i lag eller författning och det har ej heller, vid det reformarbete som pågår på förvaltningsrättens område, ansetts möjligt att uppställa några sådana regler.

Jag finner ej anledning att i förevarande ärende gå in på problemet i hela dess vidd. Jag konstaterar endast, att — eftersom S. var enda sökande och rektor var införstådd med att hon skulle få tjänsten, som ej behövde ledigkungöras — förfarandet knappast medfört risk för rättsförlust för S. och att någon sådan förlust ej heller veterligen uppkommit. Även om jag fortfarande ställer mig tvekande i frågan om riktigheten av åtgärden att återkalla tillsättningsbeslutet, vill jag uttala, att återkallelsen — som uppenbarligen var föranledd av en i och för sig välmotiverad strävan att rätta till ett fel — under inga förhållanden kan läggas den för beslutet ansvarige till last såsom tjänstefel.

Underrättelse om tjänstetillsättningsbeslut

En person, som vid två tillfällen sökt maskinisttjänster vid försvaret med fortifikationsförvaltningen som tillsättningsmyndighet, klagade hos JO över att han inte fått tillfredsställande information om tillsättningsbesluten. Ställföreträdande JO Thyresson uttalade.

Enligt föreskrift i 16 § av den intill den 1 januari 1966 gällande allmänna verksstadgan (SFS 1955: 3) skulle tillkännagivande om myndighets beslut om tjänstetillsättning ofördröjligen anslås i myndighetens lokal. Motsvarande föreskrift finns för tiden efter den 1 januari 1966 i den då ikraftträdda statstjänstemannastadgan (10 § andra stycket samt 12 och 13 §§). Skyldighet att tillställa den som sökt tjänst särskilt meddelande fanns ej föreskriven i nämnda verksstadga och stadgande härom finns ej heller efter den 1 januari 1966. I en inom civildepartementet i juli 1965 upprättad promemoria (1965: 4) med förslag till statstjänstemannastadga upptogs en föreskrift om att meddelande om tillsättningsbeslut genast skulle tillställas den som sökt tjänsten. Stadgan kom emellertid ej att innehålla någon sådan föreskrift, enligt uppgift av det skälet att i de fall där ledigförklaring av tjänst samlat ett mycket stort antal sökande det kunde bli alltför betungande för myndigheten att behöva underrätta var och en om tillsättningsbeslutet. Detta torde dock ej böra tagas till intäkt för att myndighet alltid kan begränsa sig till att tillkännage beslutet genom anslag. Uppenbarligen kan det ofta vara svårt för sökande, som ej fått en tjänst och som önskar klaga, att utnyttja sin besvärsrätt om beslutet endast anslås. I de fall då endast ett fåtal sökt en tjänst och det inte innebär något större besvär för myndigheten att särskilt underrätta var och en av dem om beslutet synes det därför böra ske (jämfört kungl. cirk. den 18 oktober 1946 till samtliga till statsförvaltningen hörande myndigheter ang. skyldighet att tillhandagå allmänheten med översändande av expeditioner m. m., det s. k. servicecirkuläret, infört under 1 kap. utsökningslagen i lagboken; jämför också förslaget till förvaltningslag, SOU 1968: 27 s. 204 o. f.).

D. innehade tjänst som föreståndare för televerkets radiosektion i Luleå. Sedan den 1 maj 1967 var han tjänstledig för fullgörande av ett expertuppdrag i Ghana. Under hans bortovaro ledigförklarades en nyinrättad tjänst som radiodirektör vid televerket med placering i Luleå. Han sökte tjänsten, som emellertid tillsattes med en annan sökande. Hos JO klagade han då bl. a. över att han gått miste om möj-

ligheten att överklaga tillsättningsbeslutet genom att han inte genom televerkets försorg underrättats om beslutet i så god tid att han kunnat iaktta föreskriven besvärstid. Ställföreträdande JO Thyresson förklarade i denna del.

Televerkets centralförvaltning har inte varit skyldig att anslå tillkännagivande om beslutet, vilket fattades den 19 december 1967. Tillkännagivandet anslogs likväl den 21 i samma månad och underrättelse om beslutet utsändes sistnämnda dag till televerkets tjänsteställen genom förvaltnings- och personalmeddelanden. Att D. trots detta ej i tid fick del av beslutet synes bero på ett missförstånd av den person som D. anmodat att vara hans kontaktman under hans utomlandsvistelse.

Det måste ha stått klart för verksledningen att D. haft goda skäl att hysa uppfattningen att han hörde till dem som främst skulle komma i fråga för den nyinrättade radiodirektörstjänsten i Luleå, eftersom D. innehade tjänsten såsom föreståndare för Luleå radiosektion som kan sägas i viss mån ha uppgått i den nya radiodirektörstjänsten. Vidare måste det ha varit uppenbart för verksledningen att D. på grund av sin utrikesvistelse kunde antagas ha mindre goda möjligheter att hålla sig underrättad om utgången av tillsättningsärendet. Även om formellt sett någon skyldighet inte förelegat för verket att underrätta D. i saken, hade det enligt min mening på grund av angivna omständigheter varit lämpligt att verket — inte minst från synpunkten att en arbetsgivare i personalvårdens intresse bör visa sina anställda omtanke och hänsyn — snarast tillställt D. underrättelse om tillsättningsbeslutet med snabbaste postbefordran för att bereda honom tillfälle till besvär.

Besvärshänvisning i tjänstemannaärenden

I anledning av klagomål mot att besvärshänvisning ej meddelats i ett tjänstetillsättningsärende uttalade ställföreträdande JO Thyresson.

Skyldighet för myndighet att i tjänstemannaärenden meddela besvärshänvisning torde ej föreligga. Såsom framhållits av besvärssakkunniga i slutbetänkandet »Lag om förvaltningsförfarandet» (SOU 1964: 27 s. 451) förses beslut i tjänstetillsättningsärenden, avlöningsärenden och andra personalärenden i regel ej med besvärshänvisning; parten-tjänstemannen förutsättes därförutan äga kunskap om tillgänglig klagomöjlighet. Att förvaltningsmyndighet i regel torde vara skyldig att på begäran meddela besvärshänvisning torde vidare stå fast. — Nämnas må att det i förslaget till förvaltningslag (SOU 1968: 27 s. 204) har upptagits en föreskrift, att, där det ej är obehövligt, beslut skall bringas till parts kännedom genom delgivning av en expedition och att expeditionen skall innehålla besvärshänvisning, om beslutet går part emot och han får klaga över det genom besvär.

I ett ärende, där en tjänsteman felaktigt till länsstyrelsen ingivit besvär över länsskolnämnds beslut att entlediga henne från tjänsten, uppkom fråga om besvärstiden skall räknas från dagen för beslutets delgivning med klaganden även om beslutet ej är försett med besvärshänvisning. Vidare kom under bedömande om länsstyrelsen varit skyldig vidarebefordra besvärsskriften till rätt besvärsinstans. JO Bexelius anförde i dessa delar.

Länsstyrelsen grundar sin uppfattning att besvärstiden för länsskolnämndens beslut den 30 december 1968 borde räknas från den dag N. delgavs fullföljdshänvisningen på motiv till en föreslagen men ännu inte antagen förvaltningslag. Ståndpunkten i motiven bygger på en föreslagen bestämmelse, att expedition i vissa

ärenden *skall* innehålla besvärshänvisning, om beslutet går parten emot och han får klaga över det genom besvär. För närvarande gäller inte en sådan generell bestämmelse inom förvaltningen. Beslut i personalärenden brukar sålunda i regel ej förses med besvärshänvisning. Den ursprungliga beslutsexpeditionen till N. kan därför ej anses så ofullständig på grund av avsaknad av besvärshänvisning att expeditionens delgivning ej skulle utgöra utgångspunkt för besvärstiden. Enligt egen uppgift fick N. del av beslutet den 9 januari 1969. Besvärstiden skulle således ha utgått den 30 i samma månad. Om länsstyrelsen omgående översänt besvärsskriften till departementet, hade skriften alltså varit departementet till handa tidigast den 31 januari 1969, dvs. efter besvärstidens utgång. Huruvida besvären i sådant fall ändock kommit att prövas i sak eller ej, hade ankommit på Kungl. Maj:t att avgöra. Jämför den skiftande praxis härvidlag, som konstitutionsutskottet redovisat i sitt memorial nr 15 år 1968.

Såsom länsstyrelsen framhållit ger gällande författningsbestämmelser inte vägledning vid bedömande av fråga om myndighet, till vilken besvär felaktigt ingivits, är skyldig att vidarebefordra besvären till rätt myndighet. För egen del är jag benägen anse att en sådan skyldighet följer av den serviceskyldighet som i betydande utsträckning åvilar myndigheterna i förhållande till allmänheten. I nyssnämnda memorial anges att, om besvär inkommit till fel myndighet, handlingen snarast bör vidarebefordras till rätt myndighet (s. 54). Det fall man närmast haft i åtanke är, att besvär ingivits till beslutsmyndigheten i stället för besvärsmyndigheten eller tvärtom, men den angivna ordningen bör gälla även i andra uppenbara fall. Vidare kan nämnas att regeringsrätten brukar överlämna inkomna skrifter i här ifrågavarande fall (se t. ex. RÅ 1968: S not 167).

Byggnads- och planväsendet

Fråga om byggnadslov i visst fall bort göras beroende av särskilt tillstånd från hyresnämnds sida

I ett ärende anfördes klagomål mot en hyresnämnd rörande handläggningen av ett ärende angående bl. a. tillstånd att omändra två bostadslägenheter till kontor. I klagomålen framhölls bl. a. att byggnadslov erhållits för omändringsarbetena och ifrågasattes om jämväl hyresnämnds tillstånd då var erforderligt. Vid slutbehandlingen av ärendet hänvisades till 9 § hyresregleringslagen och anfördes att frågan huruvida byggnadsnämnden bort hänvisa klaganden att söka hyresnämndens tillstånd att uthyra lägenheterna för bostadsändamål skulle upptagas som särskilt ärende. I detta ärende infordrades yttrande från byggnadsnämnden huruvida uppgiften att byggnadslov lämnats var riktig samt, om så var fallet, huruvida inte byggnadslovet med hänsyn till stadgandet i 9 § hyresregleringslagen borde ha gjorts beroende av tillstånd från hyresnämndens sida.

Från byggnadsnämndens sida anfördes därefter i huvudsak följande. Det är riktigt att bostadslägenheterna enligt beviljat byggnadslov har ändrats till kontorslägenheter. Byggnadsloven meddelades av stadsarkitekten jämlikt bemyndigande. I byggnadslovsprotokollen gjordes av förbiseende ingen hänvisning till hyresnämndsprövning. Som förklaring härtill framhölls att ett byggnadslovsbeslut normalt föregås av muntliga kontakter mellan sökanden och stadsarkitekten, varvid bl. a. behovet av hyresnämnds tillstånd brukar påpekas. Det är då lätt hänt att stadsarkitekten, därest han på grund av delegation själv beslutar i ärendet, råkar försumma att även skriftligt göra den obligatoriska hänvisningen till hyresnämndsprövningen. Vidare framhölls att byggnadslovet såsom sådant inte är beroende av att annan myndighet än byggnadsnämnden ger sitt tillstånd. Däremot är byggnadsföretagets tillåtlighet beroende av tillstånd från såväl byggnadsnämnd som hyresnämnd. Fastighetsägarens skyldighet att söka tillstånd kvarstår givetvis även om han inte uttryckligen och bevisligen påmints därom. Slutligen anmärktes att byggnadsnämndens verksamhet sannolikt inte registrerade hela kontoriseringstendensen, eftersom byggnadslovet ej alltid sökes även om så bort ske jämlikt 54 § byggnadsstadgan.

Vid ärendets avgörande anförde JO Bexelius följande.

Ansökningen om byggnadslov synes ha avsett dels vissa ändringsarbeten, bl. a. ventilationsanordningar, dels ock lokalernas användande för annat ändamål än tidigare. Enligt 54 § byggnadsstadgan erfordras byggnadslov för vissa åtgärder, bl. a. sådan ändring av byggnad som berör ventilationskanaler, samt för ianspråk-

tagande av byggnad eller del därav för väsentligen annat ändamål än det, vartill byggnaden förut varit använd. Enligt 9 § hyresregleringslagen må lägenhet, som den 1 januari 1942 eller vid den senare tidpunkt, då den blivit färdigställd, var avsedd att helt eller till väsentlig del nyttjas till bostad, ej utan hyresnämndens tillstånd uthyras eller av ägaren tagas i bruk för väsentligen annat ändamål än nu sagts.

För att taga de bostadslägenheter, varom i ärendet är fråga, i anspråk för kontorsändamål krävdes alltså tillstånd av såväl byggnadsnämnden som hyresnämnden. För byggnadsarbetenas utförande krävdes däremot endast lov av byggnadsnämnden. Med hänsyn till att arbetena synes ha betingats av lägenheternas ianspråktagande för kontorsändamål, hade byggnadslov till arbetenas utförande kunnat och lämpligen bort göras beroende av att även hyresnämnden lämnade tillstånd till att lägenheterna togs i anspråk för ett helt annat ändamål än förut. Under alla förhållanden ålåg det jämlikt 57 § första stycket byggnadsstadgan byggnadsnämnden att hänvisa byggnadslovssökanden att söka sådant tillstånd, som enligt stadgande i lag eller författning var erforderligt för åtgärd för vilken byggnadslov söktes.

Eftersom vederbörlig prövning jämlikt hyresregleringslagen sedermera ägt rum och någon slutlig skada ej uppkommit, lät JO bero vid nu gjorda påpekanden.

Fråga om skyldighet för byggnadsnämnd att bereda granne tillfälle att yttra sig i dispensärende, där åtgärd kan inverka på dennes rätt

En byggnadsnämnd beviljade byggnadslov för uppförande av enfamiljshus med sammanbyggd garagedel på en tomt inom kvarter, som enligt gällande stadsplan fick bebyggas med friliggande bostadshus i två våningar till en höjd av 7 meter och inrymma två lägenheter och där av tomtplats högst en fjärdedel fick bebyggas. Byggnadsnämnden hade av länsstyrelsen tillagts befogenhet att medge avvikelse från fastställd stadsplan. Byggnadsföretaget avvek från gällande stadsplan bl. a. därigenom att byggnaden upptog mer än en fjärdedel av tomtens areal och med omkring 2 meter sköt in på mark, som ej fick bebyggas (förgårdsområde). Ägarna till två av de tre tomter som gränsade till byggnadstomten hade skriftligen lämnat sitt medgivande till byggnadsföretaget, medan den tredje angränsande tomtens ägare, N., inte bereddes tillfälle att yttra sig, innan byggnadslovet lämnades.

N. anförde klagomål bl. a. över att hon inte hörts i dispensärendet och framhöll att hon klagat hos Kungl. Maj:t över ett beslut av länsstyrelsen, varigenom länsstyrelsen lämnat hennes besvär över byggnadslovsbeslutet utan bifall.

I ärendet inhämtades yttrande från byggnadsnämnden, som anförde i huvudsak följande. N. hade redan i samband med att hon ett år tidigare anfört besvär över tomtindelningen för området hävdat att nybebyggelse över huvud taget inte borde tillåtas där. Vid upprepade besök på stadsingenjörs- och stadsbyggnadskontoret hade hon understrukit sitt ogillande av varje bebyggelse på området. Detta hade

delgivits byggnadsnämnden vid föredragningen av byggnadslovsärendet. Någon som helst tvekan om att N. var emot varje bebyggelse och sålunda avstyrkte byggnadslov förelåg ej, och detta stod fullkomligt klart för byggnadsnämnden. Att ytterligare en gång höra henne skulle endast tjäna syftet att ytterligare fördröja ärendet med därav följande kostnader för sökanden.

JO Bexelius anförde vid ärendets avgörande bl. a. följande. Beträffande handläggning av dispensärende gäller enligt 67 § 3 mom. byggnadsstadgan att — om åtgärd, för vilken dispens sökes, kan inverka på grannes rätt — tillfälle att yttra sig skall beredas grannen, innan dispensen beviljas. I detta fall är uppenbart att byggnadsföretaget kunde inverka på N:s rätt. Tillfälle skulle alltså ha beretts henne att yttra sig, vilket byggnadsnämnden underlåtit. Till förklaring av denna underlåtenhet har nämnden anfört att nämnden kände till hennes inställning till företaget och att det därför var onödigt att höra henne. N. hade emellertid författningsenlig rätt att framföra sina synpunkter i ärendet, och nämnden kunde inte på förhand veta om hon inte skulle komma att framföra synpunkt som kunde vara värd beaktande. Nämnden förfor således klart felaktigt genom sin underlåtenhet att höra N.

Då någon rättsförlust på grund av det inträffade inte syntes ha uppstått, eftersom dispensfrågan underställts högre myndighets prövning, lät JO bero vid den erinran som innefattades i det sagda.

Bristfällig handläggning i länsstyrelse av besvärsärende angående vitesföreläggande att borttaga utan tillstånd uppförd tillbyggnad. Tillika fråga om hur diariegenomgång bör verkställas.

Vid sammanträde den 5 januari 1966 beslöt byggnadsnämnden i Mölndal att vid vite av 3 000 kr. förelägga ägaren av en stadsäga att inom tre månader efter delgivning ha borttagit en utan tillstånd uppförd tillbyggnad på stadsägan. Fastighetsägaren anförde den 18 mars 1966 genom sitt ombud, advokaten F., besvär hos länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län över byggnadsnämndens beslut. Besvären fullföljdes och kompletterades genom nya skrifter dagtecknade den 22 april och den 11 maj 1966. Först genom remiss den 8 september 1967 — alltså nära 16 månader senare — anmodade länsstyrelsen byggnadsnämnden att inkomma med förklaring över besvären. Vid sammanträde den 20 september 1967 beslöt byggnadsnämnden på anförda skäl att avstyrka besvären och att samtidigt påpeka det anmärkningsvärda i att besvären ej remitterats tidigare. På grund av ett misstag inom byggnadsnämndens expedition avsändes emellertid ej yttrandet till länsstyrelsen förrän i februari månad 1968, då länsstyrelsen gjorde en påstötning per telefon. Sedan länsarkitekten hörts i ärendet remitterade länsstyrelsen den 17 maj 1968 ånyo ärendet till byggnadsnämnden med fråga om byggnaden kunde tillåtas

kvarstå till utgången av år 1971, då klaganden enligt uppgift ej längre hade behov av den. I yttrande, som inkom till länsstyrelsen den 28 juni 1968, avstyrkte byggnadsnämnden besvären och framhöll, att nämnden fann det angeläget att besvärsärendet snarast avgjordes. Den 2 juli 1968 meddelade länsstyrelsen utslag i ärendet och ogillade besvären, varvid dock tidpunkten för föreläggandets fullgörande framflyttades till den 1 januari 1969. Varken länsarkitektens eller byggnadsnämndens yttrande hade dessförinnan delgivits F. eller klaganden. F. fullföljde talan mot länsstyrelsens utslag och begärde att få del av samtliga handlingar i ärendet. Besvärsskriften översändes av Kungl. Maj:t till länsstyrelsen, som infordrade yttrande från byggnadsnämnden men ej delgav F. handlingarna. Efter påstötningar från dennes sida expedierades fotokopior av samtliga handlingar till F., som enligt egen uppgift erhöll dessa den 9 september 1968.

Sedan F. fäst JO:s uppmärksamhet på länsstyrelsens handläggning av besvärsärendet, varvid den huvudsakliga anmärkningen avsåg länsstyrelsens underlåtenhet att före ärendets avgörande kommunicera utredningen, granskades handlingarna i ärendet och inhämtades yttrande från länsstyrelsen, därvid fogades särskilda yttranden från fyra befattningshavare, som i länsstyrelsen deltagit i sakens handläggning. Länsstyrelsen bifogade även yttrande från byggnadsnämnden, som åberopade en tjänsteskrivelse av stadsarkitekten.

Vid ärendets avgörande framhöll JO Bexelius att omständigheterna i fråga om sättet för besvärsärendets handläggning och den tidsutdräkt som förekommit i flera avseende var anmärkningsvärda. JO anförde därom närmare följande.

Det framstår först och främst som synnerligen otillfredsställande från allmän synpunkt, att ett ärende om ett vitesföreläggande, där tiden för föreläggandets fullgörande gick ut redan under våren 1966, fick ligga obehandlat i länsstyrelsen under tiden den 12 maj 1966—8 september 1967, då remiss till byggnadsnämnden äntligen skedde. Ansvaret för ärendets förberedande ålåg, enligt vad länsstyrelsen upplyst, vederbörande länsassessorer. Enligt av avdelningschefen utfärdad instruktion skulle bevakning av anhängiga ärenden ske genom att diarierna i början av varje kalenderkvartal genomgicks av vederbörande förste landskanslist. Det av F. anhängiggjorda besvärsärendet borde ha observerats vid genomgångarna i juli och oktober 1966 samt januari, april och juli 1967, men i de listor som upprättades och överlämnades till föredragande, sektionschef och avdelningschef upptogs ej ärendet.

Det är uppenbart att vederbörande förste landskanslister vid kvartalsgranskningarna på ett betänkligt sätt brustit i noggrannhet. De bristfälliga kvartalsgranskningarna synes i någon mån kunna förklaras av besvärliga arbetsförhållanden i samband med ombyggnad av kanslilokalerna.

Mot instruktionen om kvartalsvis kontroll synes i och för sig intet vara att erinra. Det måste emellertid framhållas, att vederbörande föredragandes ansvar ej upphäves genom att kontrolluppgifter anförtros underordnad personal. Jag kan sålunda icke biträda länsstyrelsens uppfattning, att länsassessorerna ägt förlita sig på kvartalsrapporterna. De borde ha förvissat sig om att rapporterna grundades

direkt på grundmaterialet och inte upprättades med ledning av föregående kvartalsrapport. Åtminstone en gång årligen bör därjämte en genomgång av anhängiga ärenden göras av föredraganden med ledning av diarier och annat grundmaterial. Under förutsättning att dessa förs på ett sätt som underlättar uppmärksammandet av ej avslutade ärenden behöver en sådan genomgång ej bli orimligt tidskrävande. Det torde vara vanligt och i regel lämpligt, att en dylik kontroll sker i början av varje kalenderår. Det kan också vara motiverat med särskild kontroll vid byte av befattningshavare.

Då ärendet i september 1967 äntligen remitterades till byggnadsnämnden var det med hänsyn till den förelupna förseningen särskilt angeläget att icke ytterligare dröjsmål tillkom. Det framstår som förvånande och otillfredsställande, att tydligen ingen på länsstyrelsen insåg detta eftersom inga speciella åtgärder vidtogs för att bevaka ärendet. Då remissyttrandet på grund av expeditionsfel från byggnadsnämndens kansli ej insändes medförde detta ytterligare fem månaders onödigt dröjsmål.

Hur felet på byggnadsnämndens sida uppkom har ej kunnat utrönas, men sannolikt har orsaken varit att ärendet — som av byggnadsnämnden med rätta bedömdes som brådskande — ej behandlades enligt vanlig rutin. Ansvaret för felet åligger närmast stadsarkitekten, som också själv vitsordat detta.

Med hänsyn till att länsstyrelsen upplyst att huvudsyftet med den förnyade remissen till byggnadsnämnden den 17 maj 1968 var att få bekräftelse på vilken byggnadsdel som avsågs med rivningsföreläggandet framhöll JO att någon befogad erinran inte kunde riktas mot denna remiss.

I kommuniceringsfrågan anförde JO vidare följande. Länsstyrelsen har i sina yttranden framhållit, att länsstyrelsen är väl medveten om vikten av att kommunikation sker, och beklagat det avsteg från eljest tillämpad praxis som ägt rum i detta ärende. Med hänsyn härtill kan jag inskränka mig till att i denna del uttala, att klagomålen ifråga om den underlåtna kommunikationen måste anses fullt befogade och att utslaget trots det avsevärda dröjsmål som redan förelupit ej bort meddelas utan kommunikation.

JO anförde avslutningsvis att anmärkningar av delvis allvarlig natur måste göras mot länsstyrelsens handläggning av besvärsärendet men att anledning dock saknades till antagande att någon befattningshavare handlat i vrång avsikt samt att någon skada ej torde ha tillfogats enskild genom vad som förekommit. JO lät därför bero vid de erinringar som innefattades i det sagda, varvid JO förutsatte att länsstyrelsen vidtog erforderliga åtgärder för att förhindra ett upprepande. Beträffande det hos byggnadsnämnden förelupna expeditionsfelet lät JO bero vid avgiven förklaring.

Övrigt

Framställning angående behovet av föreskrifter rörande fartygsägares skyldigheter och myndighets rätt och plikt att ingripa med avseende på vrak

I en den 7 februari 1969 till Konungen avlåten skrivelse anförde JO Lundvik följande.

Vid min inspektion av länsstyrelsen i Västerbottens län i oktober 1968 upptog landssekreteraren Lennart Lindblad ett spörsmål om ett fartyg som gått på grund och blivit vrak. Lindblad hävdade, att det borde finnas bestämmelser som gav staten rätt att taga hand om vrak om ägaren ej gjorde det.

Av utredning som sedermera införskaffats framgår följande om det konkreta fallet.

Den 18 december 1966 grundstötte det grekiska fartyget m/v Sinergasia på Lövögrundet utanför Holmsund. Grundet är beläget cirka 3 distansminuter (5 500 meter) från fastlandet. Fartyget som totalhavererade stod ännu i december 1968 kvar på grundet.

Sedan länsstyrelsen erhållit rapport om förlisningen, undersökte länsstyrelsen, huruvida vraket kunde medföra oljeskador eller skador från lasten som bestod av bl. a. kopparslig. Vid undersökningen märktes inga oljeskador och kopparhalten i vattnet var så ringa, att den ansågs icke kunna medföra skador på fisket. Länsstyrelsen befarade dock, att det kunde finnas olja i vrakets tankar. Sedan det uppgivits att äganderätten till vraket efter skadereglering övergått till firma P. Wigham-Richardson & Co, London, tillskrev länsstyrelsen i september 1967 detta företag med förfrågan om vilken åtgärd man planerade beträffande vraket. På denna fråga erhölls icke något svar. Efter förslag av en skeppsmäklare i Stockholm tillskrev länsstyrelsen i november 1967 Salvage Association i London såsom då uppgiven försäkringsgivare. Avskrift av brevet tillställdes P. Wigham-Richardson & Co. I december 1967 meddelade Salvage Association, att detta företag icke vore ägare till vraket, men att man tagit kontakt med P. Wigham-Richardson & Co, som enligt Salvage Association vore »insurance brokers for this vessel». Salvage Association förklarade, att P. Wigham-Richardson & Co skulle behandla ärendet med »the parties concerned». P. Wigham-Richardson & Co avhördes alltjämt icke. Då vraket inte ansågs utgöra någon direkt fara för sjöfarten eller fisket, lät länsstyrelsen ärendet bero vintern 1967—68.

I april 1968 anhöll byggnadsnämnden i Holmsunds köping, att länsstyrelsen måtte med statliga medel låta bortförskaffa vraket. Med anledning härav anhöll länsstyrelsen den 22 maj 1968 om sjöfartsstyrelsens utlåtande i frågan.

Sjöfartsstyrelsen svarade i skrivelse den 18 juli 1968, att risk bedömdes icke föreligga att vraket eller delar därav skulle kunna av vind, sjöhävning eller is föras

ut till och störa trafiken i farleden. Vraket kunde därför icke anses utgöra något hinder eller någon fara för sjöfarten. Ej heller ansågs vraket vålla väsentligt förfång för fisket. Sjöfartsstyrelsen hade därför funnit sig icke kunna föranstalta om att vraket undanröjdes med tillämpning av kungörelsen den 1 juni 1951 om undanröjande av för sjöfarten eller fisket hinderliga vrak m. m. Sjöfartsstyrelsen ansåg det dock ur allmänna synpunkter önskvärt att vraket undanröjdes snarast möjligt.

Sedan länsstyrelsen erfarit, att försäkringsaktiebolaget Skandia ägde större delen av lasten (kopparsligen) medan ett försäkringsföretag i USA skulle vara ägare till annan del av lasten (silverslig), tillskrev länsstyrelsen den 23 juli 1968 Skandia och AB H. Gullberg, det senare bolaget såsom ombud för företaget i USA. Skandia svarade den 31 i samma månad, att bolaget för sin del inte hade något att invända emot bärgning av fartyget. Skandia avstod från sin rätt till lasten. AB H. Gullberg lät sig icke avhöra.

På grund av svårigheten att få svar från P. Wigham-Richardson & Co hemställde länsstyrelsen i skrivelse den 22 juli 1968 hos utrikesdepartementet, att detta genom beskickningen i London skulle ta kontakt med det engelska företaget för att söka utröna vilka avsikter företaget hade ifråga om vraket. Om företaget icke självt ämnade låta bärga vraket, ansåg länsstyrelsen det rimligt, att företaget avstod från sin rätt till detsamma. Enär en bärgare tagit kontakt med P. Wigham-Richardson & Co och även med länsstyrelsen angående vraket, förordade länsstyrelsen en överenskommelse mellan företaget och bärgaren. Länsstyrelsen hemställde också, att departementet ville söka kontakt med vederbörande grekiska rederi för att få bestyrkt, att rätten till vraket övergått till P. Wigham-Richardson & Co. I skrivelse den 5 september 1968 meddelade beskickningen i Athen, att rederiet bestyrkt att rätten övergått till »försäkringsgivarna».

Med skrivelse den 12 september 1968 överlämnade utrikesdepartementet en skrivelse från generalkonsulatet i London, som förhandlat med P. Wigham-Richardson & Co. Innehållet i denna skrivelse gav dock inte någon större klarhet. Företrädaren för företaget hade meddelat generalkonsulatet, att han gärna skulle lämna de av länsstyrelsen begärda upplysningarna men att han kunde handla endast »on behalf of the Owners and on their instructions». Länsstyrelsens förmodan, att P. Wigham-Richardson & Co ägde vraket av Sinergasia, vore felaktig.

Med anledning av vad Lindblad anfört anhöll jag om sjöfartsstyrelsens yttrande. Till svar härå redogjorde sjöfartsstyrelsen för innehållet i sin till länsstyrelsen den 18 juli 1968 avlåtna skrivelse samt överlämnade vidare en av sjöfartsrådet G. Lindencrona författad promemoria av den 23 augusti 1968. I promemorian redogjordes för de bestämmelser om bärgning av skeppsvrak som finns i lagen den 12 juni 1942 om fornminnen, lagen den 2 april 1918 med vissa bestämmelser om sjöfynd, i 224 § sjölagen samt i Kungl. Maj:ts beslut den 20 augusti 1841 återgivet i kommerskollegiums kungörelse den 20 september samma år (Svensk Författningssamling 1841 nr 44 s. 2). Sistnämnda bestämmelser gäller det fall att någon hos länsstyrelsen anmäler sig vilja upptaga sjunket gods som övergivits av ägaren.

I promemorian anfördes vidare följande:

I samband med sjömätningar och eljest påträffas ofta vrak, som kan vara till hinder för sjöfarten och vilkas bortförande eller sprängning kan vara angeläget ur sjöfartssäkerhetssynpunkt. Det förekommer även att fartyg förliser på sådana platser utan att ägaren finner anledning att bärga detsamma. Genom kungörelse den 1 juni 1951 (nr 321) om undanröjande av för sjöfarten eller fisket hinderliga vrak m. m. har sjöfartsstyrelsen bemyndigats att föranstalta om undanröjande i erforderlig omfattning av fartyg eller annat större föremål, som sjunkit i allmän farled och utgör hinder eller fara för sjöfarten eller som sjunkit inom vattenområde, där fiske må bedrivas utan stöd av enskild fiskerätt, och som vållar väsentligt förfång för fiske av betydenhet. Dessa föreskrifter är emellertid icke helt tillfredsställande. Önskvärt vore att, på sätt motsvarande fråga reglerats i många hamnordningar efter mönster av sjöfartsstyrelsens normalhamnordning, skyldighet fastställdes för ägaren av fartyget eller föremålet att i erforderlig omfattning undanröja detsamma samt rätt för sjöfartsstyrelsen att i händelse av tredska vidtaga erforderliga åtgärder på ägarens bekostnad. Sjöfartsstyrelsen borde därvid äga rätt att — om betalning ej sker — täcka sina kostnader av vad som bärgas. Ägare till förlist fartyg bör äga åberopa begränsningsregeln i sjölagens 254 § 1 mom. p. 5. En öppen fråga är om ägarens skyldigheter bör upphöra viss tid efter det fartyget eller föremålet sjunkit och han förklarar sig ha övergivit detsamma. Det kan ifrågasättas om icke en sådan skyldighet för ägare att undanröja sjunket fartyg eller annat större föremål bör geografiskt utvidgas utöver allmän farled och plats där fiske av betydenhet bedrives.

Slutligen berördes i promemorian vissa miljövårdsfrågor:

Allt oftare förekommer att äldre fartyg, som icke längre kan med fördel utnyttjas kommersiellt eller för fritidsändamål, föres upp mot någon strand eller i någon vik för att där ligga tills det vittrar eller slås sönder av väder och vind. Sådana skrotlager har blivit en allt vanligare syn i många vackra vikar och ibland kunnat utgöra olägenhet eller fara för folk som besöker platsen för fritidssysselsättningar såsom bad, fiske o. dyl., eller av andra anledningar. Hur denna fråga skall lösas är tveksamt. Möjligen bör skillnad göras mellan de fall vraket ligger på enskilt och då det ligger på allmänt vattenområde.

Promemorian utmynnade i en rekommendation att de berörda frågorna görs till föremål för utredning genom en särskilt tillkallad utredningsman.

Sedan jag därefter berett länsstyrelsen tillfälle att yttra sig i ärendet, anförde länsstyrelsen:

Bortskaffande av vrak regleras av *dels* kungörelsen den 1 juni 1951 om undanröjande av för sjöfarten eller fisket hinderliga vrak m. m. *dels ock* kommerskollegiums kungörelse den 20 september 1841 angående rättigheter och skyldigheter för dem, vilka upptaga sjunket gods, som av ägare blivit övergivet.

Vidare torde det i vissa fall kunna vara möjligt att tillämpa naturvårdslagen.

— — —

Av sjöfartsstyrelsens yttrande och i övrigt kända förhållanden framgår, att Sinergasia inte kan undanröjas med stöd av 1951 års kungörelse.

Enligt 1841 års kungörelse kan länsstyrelsen på ansökan av bärgare lämna tillstånd till upptagande av sjunket gods. Förutsättning härför är, att godset övergivits av därtill lagligen berättigad ägare.

I fallet Sinergasia har äganderätten till vraket ännu ej kunnat utrönas. Försäk-

ringsaktiebolaget Skandia har avstått från sin rätt till lasten (kopparslig), medan försäkringsföretag i USA, som uppgivits vara ägare till annan del av lasten (silverslig) ej avhörts. Ansökan om rätt att bärga fartyg och last har ej inkommit till länsstyrelsen, men en bärgare har muntligen meddelat, att han mot en ersättning av 22 000 kronor är villig att bärga fartyget med last.

Om inledda undersökningar om äganderättsförhållandena inte leder till resultat inom nära framtid, kan man — med hänsyn till den tid som redan förflutit sedan förlisningen — möjligen anse fartyget och lasten som övergivna. Man kommer likväl inte till någon lösning, såvida inte bärgare hos länsstyrelsen anmäler sin önskan att verkställa bärgningen. Om bärgaren — såsom nu är fallet — begär ersättning för sitt arbete, saknar länsstyrelsen anslag för ändamålet. Risk föreligger därför, att vraket får ligga kvar tills det förstöres av naturkrafterna. I detta sammanhang kan nämnas, att det lärer ha förekommit viss plundring på vraket. Vid samtal med polismyndigheten härom har framhållits, att myndigheten saknar resurser att vidtaga åtgärder till skydd för egendom på vraket.

1841 års kungörelse har tillkommit i en tid då handelsflottan bestod av segelfartyg av trä. Fartygen var i allmänhet små. Om de förliste förstördes de snabbt genom naturkrafterna. Problemen med oljeskador eller andra föroreningar från förlista fartyg existerade ej på den tiden.

Erfarenheten visar, att det kan vara mycket svårt att utreda vem som är ägare till vrak och last. Sannolikt beror detta bl. a. på förhållandena inom sjöförsäkringsbranschen. Sedan skadereglering ägt rum, övergår äganderätten till förlista egendomen från redaren/lastägaren till försäkringsgivaren. Denne torde emellertid som regel ha återförsäkring och det kanske förekommer serier av återförsäkringar. Om försäkringsgivaren fått huvudparten av sin förlust ersatt genom återförsäkring, är det förståeligt att han mister intresset för vraket. Skulle han vilja göra en formell överlåtelse av egendomen, måste han kanske inhämta medgivande av samtliga inblandade försäkringsföretag och dessa kan vara spridda i olika länder.

Det sagda visar att 1841 års kungörelse inte längre fyller sitt ändamål. Behov föreligger av en ny författning, som är anpassad till aktuella förhållanden. Författningen bör vara konstruerad så, att vederbörande myndighet viss kort tid efter förlisningen äger rätt att vidtaga åtgärder för undanskaffande av förlist fartyg med last, såvida inte vederbörande rättsägare själv vidtager erforderliga åtgärder inom den bestämda tiden. Därest fartyget eller lasten medför akut allvarlig skada eller fara för sjöfart, fiske eller naturvårdsintresset, bör myndigheten äga rätt att omedelbart ingripa.

I sådana fall, där bärgaren av det som bärgas inte kan täcka sina kostnader och skälig ersättning för sitt arbete, bör staten träda emellan med möjlighet att söka sitt åter av den slutligt ansvarige.

Vad slutligen angår naturvårdslagen, så torde det måhända inte vara uteslutet att i vissa fall tillämpa denna lag. I praktiken torde det dock vara mycket svårt att lösa problemen med stöd av denna lag, i varje fall då åtgärder befinnes erforderliga gentemot utländska intressenter.

Under åberopande av det anförda vill länsstyrelsen framhålla vikten av att skyndsamma åtgärder vidtages för åstadkommande av en tidsenlig och effektiv lagstiftning på förevarande område.

Med avseende på det konkreta fall som föranlett ärendets upptagande vill jag endast framhålla, att jag förutsätter att, om länsstyrelsen trots fortsatta ansträng-

ningar icke inom rimlig tid får klarhet i frågan om äganderätten till fartyg och last och dessa vid föreliggande förhållanden då får anses övergivna, länsstyrelsen föranstaltar om vrakets avlägsnande på det allmännas bekostnad. Om länsstyrelsen icke skulle disponera erforderliga medel härför, torde det ankomma på länsstyrelsen att göra framställning härom hos Eders Kungl. Maj:t.

Vad som framkommit i ärendet visar enligt min mening, att det föreligger ett behov av bestämmelser som reglerar, å ena sidan, fartygsägarens skyldigheter och å andra sidan, länsstyrelses eller annan myndighets rätt och plikt att ingripa, när fartyg blivit vrak.

Att ett förolyckat eller övergivet fartyg blir liggande som vrak på havsbotten eller på något grund kan medföra allvarliga olägenheter. I första hand tänker man kanske på de risker som vraket kan medföra för sjöfarten. Också fisket kan lida förfång. Finnes olja ombord som drivmedel eller som last, kan befaras att oljan förr eller senare läcker ut och vållar skador. Även annan fartygets last kan medföra skaderisk. Såsom framhållits i ärendet kan skeppsvrak vidare verka störande på landskapsbilden och medföra olägenhet för friluftslivet vid badstränder och klippor. Vrak kan också medföra särskilda olycksrisker därigenom att barn och andra lockas till platsen och ej alltid besinnar de faror som där kan hota.

Vad som här sagts gäller, med de modifikationer som betingas av sakens natur, i princip alla slags fartyg. Icke ens mindre fritidsbåtar kan lämnas åt sidan. Med hänsyn till att allt fler människor skaffar sig fritidsbåtar kan sådana tvärtom med tiden komma att representera ett allvarligt problem, särskilt från miljövårdssynpunkt. Man kan här draga en parallell med de olägenheter som följer med övergivna bilar. Allmänhetens ökade intresse för friluftsliv inverkar också på det viset, att här påtalade förhållanden blir förnimbara för en vidgad krets av människor.

Det allmänna intresset av att förolyckade eller övergivna fartyg icke blir liggande som vrak tillgodoses endast ofullständigt av gällande bestämmelser.

Vad till en början angår Eders Kungl. Maj:ts i ärendet åberopade beslut av den 20 augusti 1841 förutsätter det, att någon enskild anmäler önskan om att bärga sjunket gods som övergivits av ägaren. Bestämmelserna har därför en relativt begränsad räckvidd. De framstår också som otidsenliga.

Enligt kungörelsen den 1 juni 1951 äger sjöfartsstyrelsen föranstalta om att fartyg undanröjes »i erforderlig omfattning», om det sjunkit i allmän farled och där vållar hinder eller fara för sjöfarten. Detsamma gäller när fartyg sjunkit inom vattenområde, där fiske får bedrivas utan stöd av enskild fiskerätt och där vållar väsentligt förfång för fiske av betydenhet. Kungörelsen är alltså efter sin ordalydelse icke tillämplig i ett fall som det förevarande, när fartyget står på ett grund vid sidan av farleden och ej skadar fisket. Bortsett härifrån är bestämmelserna ytterst ofullständiga. Man kan exempelvis fråga sig, hur långt sjöfartsstyrelsen kan gå för att få vraket avlägsnat. Får det sprängas? Under vilka förutsättningar? Hur långt skall ägarens intressen tillvaratagas? I vilken utsträckning och med vilka medel skall ägaren efterforskas? Såsom anmärkts i den inom sjöfartsstyrelsen upprättade promemorian är det också en brist, att författningen alls icke berör kostnads-

frågan. Man kan slutligen diskutera, om icke ämnet är av sådan karaktär att det kräver reglering i lag och icke allenast i administrativ författning.

Länsstyrelsen har i ärendet antytt, att man i vissa fall skulle kunna tänka sig ett ingrepp mot övergivande av fartyg med stöd av naturvårdslagen. De stadganden som därvid kan tänkas åberopade är 23 och 24 §§, där det talas om nedskräpning eller osnyggande i naturen, samt reglerna om vite m. m. i 39 §. Nu berörda bestämmelser synes väl kunna tillämpas, när det rör sig om mindre båtar som avsiktligt övergivits (jfr vad som i förarbetena yttrats om bilvrak, prop. 1964: 148 s. 100). Däremot framstår det för mig som tveksamt, om bestämmelserna kan tillämpas också på båtar som icke övergivits utan förolyckats eller på vrak efter större, sjögående fartyg. Särskilt de sistnämnda synes knappast gå in under stadgandenas ordalydelse. Frånsett dessa mera formella betänkligheter är det tydligt, att tillämpning av naturvårdslagen i många fall, särskilt när fartygsägaren är okänd eller vistas utom riket, icke representerar en framkomlig väg. Eventuella handräckningsåtgärder genom utmätningsman måste nämligen föregås av vitesföreläggande och sådant skall ha delgivits adressaten.

Övriga i ärendet berörda bestämmelser (i fornminneslagen, lagen om sjöfynd och sjölagen) är uppenbarligen ej heller ägnade för tillämpning i här avsedda situationer. I vad mån länsstyrelse med stöd av sin allmänna politimakt kan ingripa, när ett sjunket eller övergivet fartyg vållar olägenhet ur allmän synpunkt, är en öppen fråga. Såsom jag redan betonat får det därför anses föreligga ett behov av föreskrifter rörande fartygsägarens skyldigheter och myndighets rätt och plikt att ingripa med avseende på vrak. Det synes också angeläget att en ändamålsenlig kompetensfördelning kommer till stånd mellan sjöfartsstyrelsen och länsstyrelse i dessa fall.

Med stöd av den befogenhet som tillkommer mig enligt instruktionen för riksdagens ombudsmän får jag härmed — med överlämnande av handlingarna i ärendet — framlägga här berörda spörsmål för den åtgärd vartill Eders Kungl. Maj:t må finna framställningen föranleda.

De svenska och danska öresundsdelegationerna har tillsatt en expertgrupp för utredning av bl. a. vissa bullerproblem vid anläggning av en flygplats på Saltholm. Formerna för expertgruppens arbete. Underlåtenhet att redovisa skiljaktiga meningar inom expertgruppen

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 16 februari 1968 tillkallade statsrådet och chefen för kommunikationsdepartementet samma dag sakkunniga att ingå i en delegation med uppdrag att i samarbete med en motsvarande dansk delegation förbereda regeringsöverläggningar i för Sverige och Danmark gemensamma frågor rörande fast förbindelse över Öresund och storflygplats i öresundsregionen. Delegationerna fann nödvändigt att komplettera tidigare utförda utredning-

ar om de bullerförhållanden som kunde väntas uppkomma om en storflygplats förlades till regionen. I detta syfte tillsatte delegationen en särskild expertgrupp, i vilken ingick bl. a. f. d. generaldirektören Bo Lundberg och flygchefen E. G. Eriksson. Gruppen överlämnade i augusti 1968 sina kompletterande utredningar till delegationerna, som därefter publicerade en stencilerad promemoria rubricerad »Flygbuller omkring en storflygplats i Köpenhamnsområdet» (stencil K 1968: 10; daterad 25.9.1968).

I två skrifter, som inkom till JO den 16 januari resp. den 21 februari 1969, påtalade Lundberg, att expertgruppens arbete bedrivits på ett i vissa avseenden onöjaktigt sätt. Han gjorde också gällande, att den framlagda promemorian var ofullständig och tillika behäftad med felaktighet i ett väsentligt avseende. Lundbergs framställning innefattar i huvudsak följande:

Sedan fråga uppkommit om anläggande av en ny storflygplats i öresundsområdet, företogs från dansk sida vissa undersökningar rörande de bullerstörningar som kunde förväntas uppkomma på svenskt och danskt land vid olika förläggningsalternativ. En dansk akustiker, professorn F. Ingerslev, framlade i oktober 1967 en preliminär rapport angående störningsområdets utsträckning vid förläggning av flygplatsen till Kongelunden på Sydamager respektive till Saltholm. I denna utredning utgick Ingerslev från antagandet att in- och utflygningssektorer anordnats helt symmetriskt runt flygplatsen. Flygplanen antogs i stort sett tillämpa rak utflygning intill dess de nått störningsfri höjd. Genom att en av de planerade banorna på Saltholm — 14L — pekade mot Malmö skulle denna stad bli svårt störd, därest rak utflygning över staden från banan tillämpades. — Det danska luftfartsdirektoratet framlade i december 1967 en rapport över de trafikledningsmässiga förutsättningarna för en ny flygplats bl. a. på Saltholm. I denna rapport var särskilt följande rekommendationer beträffande flygvägarna av betydelse.

1) Vid start i sydvästlig riktning från en planerad bana på Saltholm med beteckningen 21L skulle flygplan, som hade nordostlig destination, stiga på rakbana ca 12 km innan 180°-svängen företogs, så att normalt en höjd av minst 5 500 fot uppnåddes strax efter svängen. De utgående planen skulle då komma på störningsfri höjd när de passerade Malmö.

2) Vid starter i sydostlig riktning skulle plan, som var destinerade öster- och norrut, använda bana 14L men göra en vänstersväng ungefär mittemellan Saltholm och Malmö varigenom staden inte skulle bli störd.

Lundberg fortsatte:

I den expertgrupp som öresundsdelegationerna tillsatte i mars 1968 för att komplettera nyssnämnda danska bullerutredningar ingick som svenska deltagare Eriksson, civilingenjören N. S. P. Ingemansson såsom akustiker och avdelningsdirektören C. A. Johansson såsom trafikledningsexpert och svensk ordförande. Därjämte deltog Lundberg i gruppens arbete som suppleant för Eriksson. Lundbergs deltagande ansågs motiverat på grund av att Eriksson genom sin flygtjänst kanske inte kunde deltaga i alla sammanträden samt enär Lundberg som flygtekniker kunde bidra till bedömningarna av utvecklingen i fråga om flygbuller m. m. Expertgruppen hade till uppgift att ange vilka bullerförhållanden som skulle uppkomma om de förutsättningar, som uppställts i de danska utredningarna, ändrades beträffande flygplans bulleralstring, utflygningsvägar och trafikfördelning mellan

olika startbanor. Därjämte skulle gruppen göra en jämförelse mellan olika metoder för beräkning av störningsområdet samt i möjlig mån belysa frågan om buller från överljudsflygplan.

Lundberg androg vidare:

Expertgruppen sammanträdde fyra gånger. Tidigt under gruppens arbete överlämnade Lundberg till den två rapporter som innehöll av honom utförda beräkningar angående kritiska bullergränser vid anläggande av en storflygplats på Saltholm respektive vid Kongelunden. Beräkningarna beträffande saltholmsalternativet, som utgick från de av luftfartsdirektoratet anvisade flygvägarna, utvisade att bullergränsen skulle komma att ligga i Öresund på ganska betydande avstånd från Malmö, vilket innebar att staden inte skulle bli nämnvärt störd. Lundbergs rapporter upptogs aldrig till diskussion inom expertgruppen. Dennas sista sammanträde ägde rum den 6 augusti 1968. Ingerslev, som var med i gruppen, presenterade då omarbetade beräkningar rörande störningsområdenas omfattning vid flygplatsens förläggning enligt de båda aktuella alternativen. Till grund för dessa beräkningar hade såvitt gällde saltholmsalternativet lagts förändrade förutsättningar i fråga om de flygvägar, som skulle tillämpas. De nya flygvägarna hade föreskrivits av Johansson och gruppens danske trafikledningsexpert Nielsen utan att dessförinnan göras till föremål för överläggning i gruppen. Den svenske akustikern Ingemansson, som vid detta tillfälle ännu inte hade slutfört sina beräkningar, meddelade att han räknade med samma flygvägssystem. Såvitt gällde utflygning mot sydväst från bana 21L av flygplan, som var destinerade mot nordost, innebar förändringen att 180°-svängen skulle påbörjas redan vid ändpunkten av startbanan. Denna flygväg skulle innebära mycket svår bullerstörning av Malmö, enär planen — även de tyngsta och mest bullersamma — på låg höjd skulle passera strax utanför staden eller, på grund av spridningen i vinkelled, ofta t. o. m. över staden. Såvitt gällde utflygningar i sydostlig riktning hade föreskrivits att plan, som efter start gör vänstersväng, vid nattstarter skulle använda bana 14R. Detta medförde störning av Malmö på natten genom att svängen kom att ligga mycket närmare staden än efter start på bana 14L. Planen skulle ibland t. o. m. komma att passera över Malmö.

Slutligen anförde Lundberg:

Vid expertgruppens sammanträde den 6 augusti hade deltagarna ingen tidsmässig möjlighet att i detalj studera akustikernas omfattande beräkningar och konsekvenserna av de tillämpade nya flygvägarna. Eriksson och Lundberg anmärkte emellertid framför allt på den exceptionellt tidiga 180°-svängen efter start på bana 21L samt på att trafikledningsexperterna givit sina direktiv beträffande flygvägarna utan föregående överläggning inom expertgruppen. Vidare framhöll de att expertgruppen enligt deras mening inte hade löst sin utredningsuppgift och att det därför var olämpligt att söka utforma och nå enighet om en slutrapport. Eriksson och Lundberg erhöll dagen efter sammanträdet av Johansson ett koncept till slutrapport. Då deras anmärkningar inte var medtagna i utkastet sände Eriksson omedelbart en skriftlig redogörelse för desamma till Johansson. Senare framlade Johansson en slutrapport i vilken så gott som alla Erikssons och Lundbergs anmärkningar av väsentlig innebörd fortfarande var obeaktade eller uteslutna. I ett följebrev meddelade Johansson att rapporten inte skulle publiceras utanför gruppen, att öresundsdelegationen själv skulle skriva en rapport, samt att de »nya författarna» fått tillgång till Erikssons och Lundbergs »reservationer». Eriksson

och Lundberg fick ta del av den promemoria, som delegationen lade fram, först vid dess offentliggörande den 25 oktober 1968. De fann då att deras reservationer inte heller hade medtagits i denna promemoria. Promemorian innehöll en oriktig uppgift av väsentlig betydelse för bedömning av rapportens slutsatser. Det angavs nämligen att akustikerna i sitt arbete utgått från de flygvägar som framlagts av det danska luftfartsdirektoratet. Ingen antydan gavs om att akustikerna — på sätt Lundberg angivit — i själva verket räknat med utgångspunkt från andra flygvägar. Eriksson och Lundberg, som ansåg det vara av vikt att remissinstanserna snarast möjligt fick kännedom om denna allvarliga felaktighet i promemorian, anmärkte i en skrivelse till kommunikationsministern den 8 november 1968 såväl på denna sak som på det förhållandet att deras reservationer undertryckts i rapporten.

Lundberg hemställde med stöd av redogörelsen för vad som förevarit, att JO måtte granska de brister i fullständighet och objektivitet som förekommit i samband med expertgruppens arbete. Lundberg gjorde gällande, att Johansson i egenskap av svensk ordförande i gruppen var huvudsakligen ansvarig för dessa brister. Lundberg begärde också utredning dels om anledningen till att hans och Erikssons reservationer inte redovisats i delegationens promemoria, dels beträffande den av Lundberg såsom oriktig betecknade uppgiften i promemorian att det danska luftfartsdirektoratets flygvägssystem låg till grund för de redovisade bullerberäkningarna.

Efter remiss inkom 1968 års svenska öresundsdelegation med yttrande över klagomålen. Delegationen vitsordade att de svenska och danska delegationerna tillsatt en expertgrupp med de uppgifter som angivits i Lundbergs framställning samt anförde vidare:

Med hänsyn till de nya bullerberäkningar som skulle utföras ansåg delegationerna det nödvändigt att i första hand knyta akustiker till expertgruppen. Vidare erfordrades trafikledningsteknisk expertis. Delegationerna ansåg att det därjämte borde undersökas om någon flygexpert från exempelvis SAS kunde ingå i gruppen.

Den svenska delegationen utsåg som svenska deltagare i expertgruppen civilingenjören S. Ingemansson och ledamoten i delegationen Johansson. Den danska delegationen utsåg som danske representanter i gruppen konsulenten J. L. Halck, som är den danska delegationens sekreterare, professor Ingerslev och luftfartsinspektören A. G. T. Nielsen. SAS utsåg efter hänvändelse från den danska delegationen flygchefen E. G. Eriksson att ingå i gruppen. Lundberg deltog i gruppens arbete som SAS:s konsult; han hade således inte något uppdrag av delegationerna.

Expertgruppen var att betrakta som en delegationernas arbetsgrupp. Inga förordnanden utfärdades för deltagarna i gruppen. Inte heller utarbetades några skriftliga direktiv för gruppen. Delegationerna följde gruppens arbete genom att redogörelser för arbetsläget kontinuerligt lämnades vid delegationernas sammanträden, och delegationerna gav efter hand anvisningar för gruppens arbete. Delegationerna utsåg inte ordförande i gruppen. Gruppen har heller inte utsett ordförande.

Det förhållandet att namnen på dem som i olika egenskaper deltagit i arbetet i expertgruppen inledningsvis nämns i delegationernas PM kan måhända ha föranlett någon läsare till missförståndet att dessa svarar för innehållet i promemorian. Gruppen har emellertid enbart arbetat för delegationerna och har inte lämnat någon gemensam skriftlig slutrapport, vilket delegationerna inte heller funnit erfor-

derligt. Såsom framgår av promemorian är det delegationerna själva som svarar för redovisningen och bedömningarna i promemorian.

Med hänsyn till gruppens ställning och rapportens karaktär enbart av underlag för delegationernas bedömning och även till formuleringarna i bil. 9 och 10 till anmälan (den promemoria som Eriksson och Lundberg upprättade efter sammanträdet den 6 augusti 1968) synes Erikssons och Lundbergs »reservationer» vara att betrakta som ett yrkande om komplettering av undersökningarna med utgångspunkt från en modifiering av de flygvägar som akustikerna enligt sina förutsättningar haft att utgå från. Trafikledningsexperterna inom gruppen ansåg nu liksom vid tidigare diskussioner av dessa frågor i gruppen sådana modifierade flygvägar inte lämpade att ligga till grund för ytterligare undersökningar. I det av gruppen redovisade materialet beaktades emellertid Lundbergs och Erikssons synpunkter genom ett uttalande om möjligheterna att reducera bullerstörningarna genom att anpassa flygvägarna över särskilt kritiska områden. Delegationerna fick redogörelser för Erikssons och Lundbergs uttalanden, när gruppens arbete redovisades. Inte heller delegationerna fann att ytterligare undersökningar då borde göras. I delegationernas PM har intagits ett uttalande om möjligheten att reducera störningarna genom att korrigera vissa flygvägar och genom att införa vissa bullerbegränsande flygprocedurer (s. 16).

Inte enbart Eriksson och Lundberg framförde synpunkter på den första utskriften av gruppens redogörelse. De särskilda synpunkter, som sålunda framförts inom expertgruppen, har inte bedömts vara av sådan art att det funnits skäl för delegationerna att särskilt redovisa dem i promemorian.

I de frågor av flygledningsteknisk natur som aktualiserats i ärendet hänvisade delegationen till ett särskilt yttrande av Johansson. Såvitt gällde flygvägssystemet framhöll denne bl. a. att i luftfartsdirektoratets rapport främst presenterades flygvägar, som kunde användas för trafikavveckling vid komplicerade trafiksituationer, för att därigenom påvisa att flygvägssystemet kunde fungera även vid dylika tillfällen. Det material, som utarbetats av Johansson och Nielsen m. fl., var en komplettering och inte ett frångående av luftfartsdirektoratets flygvägssystem. Materialet överlämnades till deltagarna i arbetsgruppen i form av flygvägsskisser med kommentarer på våren 1968.

Lundberg avgav påminnelser.

Vid ärendets avgörande anförde JO Lundvik.

Av utredningen framgår, att expertgruppen tillsatts av delegationerna för vissa uppgifter av teknisk natur. Några skriftliga direktiv om hur arbetet inom gruppen skulle bedrivas har delegationerna icke meddelat men väl efter hand muntliga anvisningar. Någon ordförande för gruppen har ej utsetts. Gruppens arbete har bedrivits i tämligen fria former i det att de olika experterna i stor utsträckning arbetat individuellt, även om vissa sammanträden hållits. Någon gemensam slutrapport i egentlig mening har ej upprättats. Den rapport som framlagts synes ha blivit författad av den fungerande ordföranden utan att alla gruppens medlemmar fått tillfälle att deltaga i beslut om rapportens innehåll.

Några bestämmelser i svensk lag eller författning om hur arbetet i en expert-

grupp skall bedrivas finns icke och praxis på området synes ännu ej ha nått sådan fasthet att ledning alltid kan hämtas därur. Situationen i förevarande fall kompliceras också därav att utredningsarbetet skulle bedrivas i samarbete mellan representanter för Danmark och Sverige.

Även om fasta utgångspunkter för bedömningen saknas, kan dock vissa riktlinjer härledas ur sakens natur. Det synes mig sålunda uppenbart att, när ett antal personer tillkallas för att ingå i en expert*grupp,* det förutsätts att de i åtminstone viss utsträckning skall arbeta i kollegiala former och låta sina bedömningar komma till synes i en gemensam slutrapport. I allt fall gäller detta frågor, där de olika personernas sakkunskap helt eller delvis täcker varandras eller där vissa bedömningar måste grundas på de resultat som framgår av andras arbete. Så har varit fallet hos den förevarande expertgruppen. I denna ingick bl. a. trafikledningstekniska experter och akustiska experter. De senares bedömningar av väntade bullerstörningar måste grundas på de beräkningar som trafikledningsexpertisen gjorde i fråga om frekventa flygvägar. Anledning synes därför ha funnits att låta gruppens arbete ske i kollegiala former. Att så ej skedde i större utsträckning än som blev fallet kan förmodas ha berott på tidsnöd men tydligen också därpå, att delegationerna, som följde gruppens arbete, ej uttryckte önskemål om en mer ingående samverkan. Tidsnöden liksom också delegationernas inställning torde också utgöra förklaringen till att någon gemensam slutrapport ej upprättades.

De former varunder expertgruppen arbetade och särskilt det förhållandet att någon gemensam slutrapport ej upprättades har otvivelaktigt medfört, att Lundberg och Eriksson fick minskade möjligheter att inverka på sakens bedömning. Även om detta må beklagas, kan dock vad härutinnan förevarit uppenbarligen icke läggas någon under min tillsyn stående befattningshavare till last såsom tjänstefel. Jag saknar därför anledning till vidare åtgärd i denna del.

Lundbergs påstående, att i delegationernas promemoria lämnats en oriktig uppgift angående det flygvägssystem som legat till grund för bullerberäkningarna, har blivit bestritt. Jag inskränker mig i denna del till att säga, att — vilken uppfattning som här än må anses vara den riktiga — det förelupna icke kan läggas någon härför ansvarig till last såsom tjänstefel.

Lundbergs enligt min mening mest vägande anmärkning hänför sig till det förhållandet, att delegationernas promemoria icke redovisar att han och Eriksson haft annan mening än expertgruppen i övrigt och det på punkter av stor betydelse.

Någon bestämmelse om rätt för expert i kommitté eller utredning att få sin avvikande mening redovisad finns icke meddelad i svensk lag eller författning. I praxis medges i vårt land dock i allmänhet expert, som har annan mening än den i kommitténs eller utredningens betänkande redovisade, att i reservation eller särskilt yttrande framlägga sin mening. Att expertens åsikt — i vad den hänför sig till ämne där han deltagit i utredningsarbetet — redovisas synes mig naturligt och lämpligt.

Delegationerna har i sin promemoria redogjort för expertgruppens tillsättande, sammansättning och uppgifter. På flera punkter hänvisas i promemorian till de

slutsatser expertgruppen dragit. Jag kan, vid en bedömning av saken ur svensk synpunkt, icke finna det annat än högst otillfredsställande, att delegationerna härvid icke med ett ord antytt att expertgruppen ej varit enig och alltså icke nämnt att Lundberg och Eriksson på flera punker varit av annan mening. Promemorians utformning framstår genom denna underlåtenhet som i vissa avseenden vilseledande. Jag kan också väl förstå, att Lundberg och Eriksson känner det förödmjukande att deras åsikter tillmätts så ringa betydelse att åsikterna ej ens omnämnts. Därjämte kan de med fog påtala, att läsaren av promemorian bibringas det oriktiga intrycket att de omfattat den mening som framställs såsom expertgruppens.

Då såsom ovan framhållits några uttryckliga regler icke finns på förevarande område, kan vad som förevarit icke läggas någon under min tillsyn stående befattningshavare till last såsom tjänstefel och jag låter därför bero med dessa mina uttalanden.

Fråga om körkort bort beviljas intellektuellt underutvecklade med intelligenskvot under 65. Framställning till socialstyrelsen om översyn av meddelade anvisningar rörande läkarundersökning för erhållande av körkort

I 31 § 1 mom. andra stycket vägtrafikförordningen föreskrives att sökande vid anmälan till förarprov skall förete läkarintyg, innefattande bl. a. utlåtande i vad mån sökanden lider av sådant lyte eller sådan sjukdom, som väsentligen minskar hans förmåga att föra motorfordon av det slag varom fråga är. Enligt 63 § vägtrafikkungörelsen äger medicinalstyrelsen (numera socialstyrelsen) meddela närmare föreskrifter om sättet och ordningen för utförandet av den läkarundersökning, som skall ligga till grund för läkarintyg avsett att företes vid anmälan till förarprov för körkort. Med stöd härav lämnade medicinalstyrelsen genom cirkulär den 26 april 1965 vissa anvisningar och upplysningar till ledning för läkarundersökningen. Sålunda föreskrevs att till sådan undersökning hörde jämväl aktgivande på intelligensrubbningar. I anslutning härtill uttalades följande i cirkuläret: »Under inga förhållanden bör den som icke når högre IK än 65 eller högre IÅ än 9—10 föreslås till erhållande av körkort. Vid gränsfall bör testning utföras med pålitlig metod och av van undersökare.» Vidare stadgas i 67 § vägtrafikkungörelsen att körkort för den som lider av sjukdom som väsentligen minskar hans förmåga att föra motorfordon av det slag varom fråga är må utfärdas efter medicinalstyrelsens tillstyrkan och på de villkor som styrelsen må ha angivit som förutsättning för tillstyrkandet.

Av handlingarna i ett hos JO upptaget ärende rörande utfärdande av körkort för personer, som är intellektuellt utvecklingsstörda, framgick följande.

I september 1966 anhöll jordbrukseleverna A. och L. vid Johannesbergs skol-, yrkes- och vårdhem var för sig hos länsstyrelsen i Skaraborgs län om körkort för traktor. Enligt åberopat läkarintyg erhöll A., som ej lärt sig läsa, vid testning en-

ligt Terman-Merrill-metoden en intelligenskvot av 48. L., som hade vissa läs- och skrivsvårigheter, nådde vid testning enligt samma metod en intelligenskvot av 53. Länsläkaren avstyrkte av medicinska skäl båda ansökningarna.

I infordrade yttranden till länsstyrelsen den 1 november 1966 anförde medicinalstyrelsens rättspsykiatriska nämnd, att A. och L. på grund av intellektuell underutveckling ej borde betros med körkort för traktor.

Sedan handlingarna överlämnats till sökandena för avgivande av påminnelser, insände kuratorn vid Johannesbergs vårdhem till länsstyrelsen avskrift av ett av professorn i psykologi Gösta Ekman den 4 november 1963 avgivet utlåtande i två liknande körkortsärenden. I sistnämnda utlåtande anförde Ekman bl. a.

Det kan anses helt säkert, att sambandet mellan körskicklighet och intellektuell nivå är obefintligt eller obetydligt inom ett mycket brett variationsområde. Det empiriska underlaget för en bedömning av detta samband i den lägre delen av det intellektuella variationsområdet är av större intresse men å andra sidan mindre väl känt. Allmänt kan man räkna med att körskicklighet, liksom nästan varje prestationsförmåga, visar ett visst samband med intelligens på de mycket låga nivåerna, ehuru det självfallet är omöjligt att draga annat än en godtycklig gräns för »lämplighet».

På det hela taget, och detta torde äga väsentlig giltighet också i det lägre intellektuella variationsområdet, måste man räkna med att *andra* psykologiska faktorer än intelligensnivå är av mycket större betydelse för körskicklighet. Dessa andra faktorer torde emellertid i praktiken sällan beaktas, och skälet därtill är säkert nästan enbart att de är mycket svårare att bedöma och mäta med en rimlig grad av säkerhet. Förhållandet är sålunda i viss mån det att själva tillgången på intelligensundersökningsmetoder kan medföra en tendens att lägga en alltför stor vikt vid just intelligensvariabeln i sådana fall där den i själva verket är av underordnad betydelse.

Min allmänna slutsats av ovanstående resonemang *blir att en bedömning av en persons lämplighet som bilförare endast i ringa utsträckning bör grundas på vederbörandes intellektuella nivå.* Även vid sådana grava intelligensdefekter, där bristen kan tänkas vara av betydelse för körskickligheten, bör *i första hand en totalbedömning av vederbörandes lämplighet utföras.* Ett *ställningstagande bör inte under några omständigheter grundas enbart på en intelligensbestämning.*

Tf. förste bilinspektören Mats Molander, som av länsstyrelsen anmodats yttra sig i ärendet, framhöll bl. a. att både A. och L. visat sig ha goda kunskaper beträffande såväl trafikregler som övriga bestämmelser, som är aktuella för traktorförare, samt att båda framfört traktor på ett föredömligt sätt — även på livligt trafikerad väg. Enligt Molanders mening låg A:s och L:s kunskaper inom det aktuella området på avsevärt högre nivå än genomsnittet för traktorkörkortsaspiranter. Molander tillstyrkte därför ansökningarna.

Ärendet återremitterades därefter till medicinalstyrelsens rättspsykiatriska nämnd, som i förnyade yttranden den 31 januari 1967 anförde, att A. och L. på grund av höggradig intellektuell underutveckling från medicinsk synpunkt för det dåvarande icke borde betros med körkort för traktor.

Sedan tillfälle ånyo beretts sökandena att inkomma med påminnelser, insände rektorn vid Johannesbergs särskola B. T:son Fridholm med skrivelse den 22 juni

1967 intyg om förnyad testning av A. och L. med anlitande av andra metoder än den tidigare använda. Enligt intyget nådde A. med Blockprovet en IK av ca 70—75. Ett försök till intelligensbedömning med WISC gav ett IK-värde av 65. Den adekvata kvoten angavs ligga omkring 60. I intyget för L. uttalades att L. vid testning med Stanford-Binet nått en IK av 54 och med WISC en kvot av 64. Den adekvata kvoten för L. angavs ligga närmare 60.

Fridholm åberopade vidare en av överinspektören och chefen för medicinalstyrelsens avdelning för psykiskt efterblivna Karl Grunewald »å medicinalstyrelsens vägnar» den 19 juni 1967 till Fridholm på dennes begäran avlåten skrivelse, vari han — under hänvisning till professor Ekmans förut återgivna utlåtande i två liknande körkortsärenden — anförde bl. a. följande.

I det åberopade yttrandet av professor Ekman konstateras att vederbörandes intellektuella nivå endast i ringa utsträckning bör ligga till grund för sådan lämplighetsbedömning, och ett beslut bör inte under några omständigheter grundas enbart på en intelligensbestämning. Professor Ekmans ställningstagande är sålunda grundläggande för hur mycket en intelligensbestämning bör få influera på bedömningen av ett körkortsärende.

Beträffande de båda förevarande ansökningarna gäller det enbart körkort för traktor. Vederbörande besiktningsman, som personligen bedömt bägge elevernas sätt att framföra traktor, har förklarat dem fullt kompetenta såväl med avseende å teorikunskap som praktisk körförmåga och har tillstyrkt, att de båda tilldelas körkort för traktor.

Ett annat relevant förhållande i sammanhanget är att traktorkörkort för en särskolelev har en väsentlig betydelse för deras sociala anpassning och de arbetsanställningar de kan erhålla. Likaså är det uppenbart att innehav av traktorkörkort kan medföra betydligt ökade möjligheter att nå bättre inkomstförhållanden samtidigt som detta i sin tur återverkat på elevernas sociala anseende och självkänsla. Den aktuella utredningen ger vid handen att båda eleverna visat en god social anpassning och förefaller vara psykiskt stabila samt i god psykisk balans. Det finns sålunda inga hållpunkter för förekomsten av sådana personlighetsmässiga defekter, såsom impulsivitet, omdömeslöshet och liknande.

Enligt medicinalstyrelsens mening finnes därför i förevarande tvenne fall icke tillräckliga motiv att förvägra vederbörande körkort för traktor. Lämpligt vore dock att omprövning av deras körförmåga sker efter något år genom kontroll av deras körskicklighet.

Med stöd av det anförda tillstyrkes att L. och A. betros med körkort för traktor.

Genom beslut den 27 juni 1967 beviljade länsstyrelsen båda ansökningarna.

Sedan JO:s uppmärksamhet riktats på saken, tog JO Bexelius del av länsstyrelsens handlingar i de två körkortsärendena. JO anhöll därefter att medicinalstyrelsen — efter hörande av dess rättspsykiatriska nämnd och överinspektören Grunewald — ville avge yttrande i anslutning till en inom ombudsmannaexpeditionen upprättad promemoria, vari bl. a. anfördes följande.

För JO:s bedömning av ärendet är det erforderligt att få del av medicinalstyrelsens uppfattning *dels* i frågan huruvida körkort med hänsyn till trafiksäkerhetens krav i princip bör utfärdas för intellektuellt underutvecklade personer, som inte kan läsa eller som har lässvårigheter, och om mindre krav i detta hänseende bör

ställas på traktorförare än på förare av övriga motorfordon *och dels* huruvida körkort i de nu aktuella fallen bort utfärdas. Vidare önskas uttalande i frågan huruvida medicinalstyrelsens handläggning av A:s och L:s körkortsärenden skett i enlighet med för styrelsen gällande instruktion.

Med anledning härav inkom socialstyrelsen med infordrat utlåtande. Vid utlåtandet var fogat yttranden av styrelsens rättsläkarråds rättspsykiatriska sektion samt av Grunewald — numera medicinalråd och chef för socialstyrelsens byrå för omsorger om utvecklingsstörda m. m. — ävensom av professorn i psykiatri Börje Cronholm, professorn i oligofrenologi med genetik Hans Forssman och den förut omnämnde professorn i psykologi Ekman, samtliga medlemmar av socialstyrelsens vetenskapliga råd, samt från rektor Fridholm vid Johannesbergs skol-, yrkes- och vårdhem.

I skrivelse till socialstyrelsen anförde JO Bexelius följande.

Den viktigaste frågan i ärendet gäller huruvida vid prövning av ansökan om körkort för personer, som är intellektuellt utvecklingsstörda, resultatet av mätningar av intelligensnivån bör — såsom skett i 1965 års cirkulär — i viss utsträckning tillerkännas avgörande betydelse. Socialstyrelsen har i anledning av remissen genom sin utredning på ett utomordentligt sätt sörjt för att denna fråga, som har intresse utöver de två i ärendet aktuella fallen, blivit på ett allsidigt sätt belyst.

Beträffande denna fråga har professor Ekman uttalat att det kan anses helt säkert att sambandet mellan körskicklighet och intellektuell nivå är obefintligt eller obetydligt inom ett mycket brett variationsområde. Ekman medger dock att man kan räkna med att körskicklighet, liksom nästan varje prestationsförmåga, visar ett visst samband med intelligensen på de mycket låga nivåerna. På det hela taget — och detta också i det lägre intellektuella variationsområdet — har enligt Ekman andra psykologiska faktorer än intelligensnivå större betydelse för körskickligheten. Ekman anser därför att vederbörandes intellektuella nivå endast i ringa utsträckning bör få påverka bedömningen. I stället bör även vid grava intelligensdefekter en totalbedömning av den sökandes lämplighet fälla utslaget.

Professor Forssman har förklarat sig dela Ekmans principiella inställning.

Professor Cronholm har sagt sig vara i stort sett enig med Ekman men förklarat sig anse att det finns en gräns, under vilken en dålig intellektuell utrustning i och för sig måste antagas avsevärt nedsätta körskickligheten. Då denna gräns var svår att fixera, synes det Cronholm rimligt att godta de i medicinalstyrelsens cirkulär angivna gränsvärdena, därvid han dock framhållit vikten av en allsidig bedömning av de intellektuella resurserna samt att gränsvärdena ej bör tolkas alltför bokstavligt utan ses som ett riktmärke vid totalbedömningen.

Socialstyrelsen har — under erinran om att dåvarande medicinalstyrelsen intagit den ståndpunkten att personer som inte når högre IK än 65 eller högre IÅ än 9—10 under inga förhållanden bör föreslås till erhållande av körkort — förklarat sig sakna anledning att för närvarande intaga någon annan ståndpunkt. Styrelsen har

dock i någon mån modifierat denna mening genom att uttala att personer med lägre gränsvärden än de i cirkuläret angivna måste »i princip» anses olämpliga att föra motorfordon. I enlighet härmed anser styrelsen att i undantagsfall körkort för personer med lägre IK-värden bör kunna — trots cirkulärets regel — utfärdas efter noggranna kompletterande undersökningar.

De skiftande uppfattningar som sålunda framkommit och de synpunkter som framförts till stöd för dem belyser klart de svårigheter som möter, när det gäller att vid prövning av fråga om körkort för intellektuellt underutvecklade avväga de intressen som står mot varandra. Det är givetvis av vikt att man icke genom uppställande av alltför stränga villkor undandrar en underutvecklad tillfredsställelsen att kunna fullgöra en nyttig arbetsinsats inom samhället. Å andra sidan måste till allmänhetens skydd beaktas vad trafiksäkerhetsintressena kräver. Även traktorkörning i skog och mark ställer till förekommande av olyckshändelser krav på föraren som den underutvecklade kan ha svårt att fylla och som även bör beaktas i sammanhanget.

Ur den enskildes synvinkel talar vägande skäl för att vid prövning av fråga om körkort för underutvecklad låta en totalbedömning av hans egenskaper fälla utslaget. Alla de hörda professorerna synes också ense om att inom ett tämligen brett område intelligensnivån inte får vara ensamt avgörande utan att inom detta område i stället körkortsfrågans prövning skall grundas på en totalbedömning av abiliteter och defekter. Det förefaller dock naturligt att utgå från att det — som professor Cronholm framhållit — finns en gräns, under vilken en dålig intellektuell utrustning måste antagas nedsätta körförmågan så avsevärt att körkort inte bör utfärdas. Var denna gräns går lämnar utredningen i detta ärende inte besked om. Av vad som framkommit i ärendet förefaller det dock som om det finnes vägande skäl att låta prövningen av körkortsfråga grundas på en totalbedömning av sökandens egenskaper även vid intelligensnivå som ligger under de i cirkuläret angivna gränsvärdena, i varje fall då fråga är om körkort för att föra traktor.

Även om cirkulärets gränsvärden för dem, som under inga förhållanden må föreslås till erhållande av körkort, skulle med tanke på de flesta fall kunna anses ha satts betryggande lågt, måste det mot bakgrunden av det anförda ifrågasättas om medicinalstyrelsens anvisningar i 1965 års cirkulär är ändamålsenliga och tillräckliga. Av professorernas uttalanden framgår att det mycket väl kan förhålla sig så att en intellektuellt underutvecklad med ett IK-värde över 65 kan på grund av speciella intellektuella defekter vara höggradigt olämplig att framföra motorfordon. Med hänsyn härtill synes det knappast vara ändamålsenligt att på sätt som skett i anvisningarna knyta möjligheterna för en underutvecklad att få körkort till viss intelligensnivå. Detta kan nämligen vid tillämpningen ute i landet leda till missförstånd. I varje fall synes det mig önskvärt att det av anvisningarna klart framgår att prövningen skall även vid IK-värden över det i cirkuläret angivna grundas på en totalbedömning och icke på viss intelligensnivå allenast.

Till stöd för en revision av bestämmelserna kan även åberopas vad i yttrandena anförts om den osäkerhet som vidlåder intelligenstestningar. I de två aktuella

körkortsfallen har också resultaten av testningarna blivit mycket skiftande. Det förefaller som om resultaten av testningarna kan bli beroende av vilken metod som använts och vem som varit undersökare. Detta intryck bestyrks av professor Forssmans uttalande att med olika metoder kan samma försöksperson vid samma tillfälle få värden över eller under 65 även i en van testares hand. Hänsyn synes också böra tagas till vad Forssman uppgivit om de beräknade medelfel som de olika metoderna är förenade med.

Det synes med hänsyn till vad nu sagts önskvärt att anvisningarna beträffande intellektuellt utvecklingsstörda utformas så att därav tydligt framgår att prövningen av sökandens lämplighet skall grundas på en totalbedömning av relevanta omständigheter och att dessa omständigheter följaktligen skall beaktas vid läkarundersökningen. Om systemet med gränsvärden anses böra bibehållas, synes det — av utredningen i detta ärende att döma — vara lämpligt att anvisningarna ger vägledning beträffande vilken testmetod som må anlitas och vilken hänsyn som skall tagas till beräknat medelfel vid testvärden. Det kan även ifrågasättas om inte i anvisningarna bör anges vilken utbildning en undersökare bör ha för att hans testresultat skall kunna godtagas. Vidare synes önskvärt att i anvisningarna antydes att något lägre krav kan ställas vid utfärdande av körkort för förande av traktor.

Av anförda skäl synes mig en översyn av de av medicinalstyrelsen utfärdade anvisningarna i förevarande hänseende vara påkallad. Jag vill därför förorda att socialstyrelsen måtte överväga en revision av anvisningarna till större överensstämmelse med de meningar som uttalats av de i ärendet hörda sakkunniga professorerna. Därvid synes även böra undersökas om arbetsbelastningen tillåter att anvisningarna utformas på sådant sätt att tveksamma fall städse underställes socialstyrelsens prövning.

Vad därefter angår frågan om körkort bort utfärdas i de aktuella fallen synes det mig — efter att ha tagit del av professorernas utlåtanden — klart, att det finns sakligt underlag för båda de i ärendet uttalade meningarna. Jag kan därför helt ansluta mig till professor Forssmans uttalande att det inte kan göras gällande att den ena eller den andra meningen är fel. Ärendet kan därför härutinnan inte föranleda vidare åtgärd från min sida.

Beträffande ärendets handläggning i medicinalstyrelsen hänvisade JO till vissa av socialstyrelsen åberopade bestämmelser samt anförde vidare.

Av styrelsens yttrande framgår otvetydigt att det författningsenligt ankom på rättspsykiatriska nämnden att uttala sig i körkortsärendena. Grunewald var inte behörig att å styrelsens vägnar uttrycka verkets ståndpunkt i ärendena. Frågan om någon ytterligare åtgärd från verkets sida borde företagas borde därför av Grunewald ha hänskjutits till nämnden. Det stod därvid Grunewald fritt att genom kontakt med nämndens ordförande eller på annat sätt verka för att nämnden ändrade ståndpunkt. Om Grunewald därvid inte kunde få gehör för sina synpunkter, hade han vidare möjlighet att söka övertyga generaldirektören om att denne borde inom nämnden upptaga principfrågan om en ändrad praxis.

Grunewald överskred alltså sina befogenheter, då han uttalade sig i ärenden vilka instruktionsenligt ankom på nämnden att avgöra. Grunewalds uttalande, att det »enligt medicinalstyrelsens mening» inte fanns tillräckliga motiv att förvägra körkort för traktor, ledde till att körkort beviljades de sökande, tydligen i strid med nämndens uppfattning. Det fel som Grunewald lät komma sig till last är därför av allvarlig beskaffenhet.

Det är emellertid uppenbart att motivet till Grunewalds handlande uteslutande var en i och för sig erkännansvärd önskan att hjälpa två handikappade att få det som de enligt Grunewalds mening borde få. Han hade dessutom sakligt vägande skäl för sin ståndpunkt. Med hänsyn härtill och till att Grunewald numera förklarat sig inse att han handlat felaktigt, anser jag mig kunna underlåta åtal. Jag låter därför bero vid en erinran om skyldigheten för envar tjänsteman att iakttaga gällande instruktionsbestämmelser.

Slutligen har socialstyrelsen i sitt utlåtande berört angelägenheten av att styrelsens rättspsykiatriska sektion i ärenden rörande psykiskt utvecklingsstörda i ökad utsträckning anlitar experter på frågor inom detta område. Vad socialstyrelsen härom uttalat synes mycket betydelsefullt från rättssäkerhetssynpunkt.

Vid polismyndighets utfärdande av s. k. negativa lämplighetsintyg för körkortssökande har myndigheten brukat förse intyget med en stämpel innehållande upplysning till sökanden att förnyad prövning av ansökan syntes böra ske tidigast vid viss utsatt tidpunkt. Denna praxis har betecknats som olämplig

Vid JO Lundviks inspektion i april 1969 av länsstyrelsen i Västmanlands län observerades vid granskningen av körkortsärenden, att polismyndigheten i Västerås polisdistrikt i flera fall vid utfärdande av s. k. negativa lämplighetsintyg för körkortssökande försett intyget med en stämpel innehållande upplysning till sökanden att förnyad prövning av ansökan synes böra upptagas tidigast vid viss utsatt tidpunkt. Från länsstyrelsens sida framfördes, att denna uppgift av många sökande uppfattades som om de fått avslag på sin körkortsansökan, då de icke kände till att de ägde rätt att påkalla länsstyrelsens prövning av körkortsfrågan, oaktat de ej erhållit positivt lämplighetsintyg av polismyndigheten.

Med anledning av vad sålunda iakttagits beslöt JO att inhämta yttrande från polismyndigheten.

Efter remiss inkom polismyndigheten med ett den 23 maj 1969 dagtecknat yttrande, därvid anfördes i huvudsak följande.

Polismyndigheten har sedan år 1961 tillämpat angivna ordning vid utfärdande av s. k. negativa lämplighetsintyg. Avsikten härmed var att nedbringa antalet förfrågningar från körkortssökande om den tidpunkt då det kunde löna sig för dem att göra förnyad ansökan. Åtgärden gjordes i bl. a. arbetsbesparande syfte, då det visat sig att sådana förfrågningar väsentligen ökat polismyndighetens arbetsbörda.

Polismyndigheten förklarade att de körkortssökande brukade upplysas om innehållet i 32 § 2 mom. vägtrafikförordningen angående sina möjligheter att påkalla länsstyrelsens prövning av körkortsfrågan *dels* av vederbörande körskola under utbildningstiden *dels ock* av polismyndigheten i de fall en sökande vänt sig dit med förfrågan. Polismyndigheten förklarade sig i samband härmed villig att göra tillägg på blanketten av innehåll att sökanden är oförhindrad att, när han så önskar, påkalla länsstyrelsens prövning av ärendet.

Med anledning av vad som upplysts av polismyndigheten i Västerås beslöt JO att inhämta yttrande från rikspolisstyrelsen om lämpligheten av att polismyndigheten tillämpade särskilt förfaringssätt vid utfärdande av negativa lämplighetsintyg och huruvida åtgärder borde vidtagas för att uppnå enhetlighet bland landets polismyndigheter i detta avseende.

Efter remiss inkom rikspolisstyrelsen med ett den 30 juli 1969 dagtecknat yttrande, däri anfördes bl. a. följande.

Det torde vara uppenbart att polismyndighetens uppgift på blanketten att förnyad prövning av ansökan icke synes böra upptagas förrän tidigast viss angiven tidpunkt av många sökanden måste uppfattas som att frågan om körkort definitivt avgjorts och att förnyad ansökan är meningslös före den av polismyndigheten angivna tidpunkten. Även om information om innehållet i 32 § 2 mom. vägtrafikförordningen lämnas av bilskolorna i samband med förarutbildningen och vid direkt förfrågan även av polismyndigheten, kan man inte bortse från det inte ringa antal körkortsaspiranter som inte erhåller sin utbildning genom bilskolornas försorg och som sålunda självmant måste kontakta polisen för att kunna få de upplysningar som krävs för att förstå innebörden av lämplighetsintygets text. Det tillägg på blanketten som polismyndigheten är villig att göra torde inte i nämnvärd grad vara ägnat att för sökanden klargöra att länsstyrelse har rätt att utfärda körkort, oaktat polismyndighet meddelat negativt lämplighetsintyg.

Enligt rikspolisstyrelsens uppfattning är det således olämpligt att påföra lämplighetsintyget sådana noteringar att sökanden kan bibringas en felaktig uppfattning om gällande bestämmelser. Anteckning om vilket datum sökande tidigast kan påräkna positivt lämplighetsintyg kan i stället göras på de handlingar, som förvaras på polismyndighetens kansli. Härigenom underlättas kanslipersonalens arbete vid besvarande av frågor rörande negativa lämplighetsintyg.

Det är inte känt för rikspolisstyrelsen att någon polismyndighet utöver Västerås tillämpar från övriga polismyndigheter avvikande förfaringssätt vid utfärdande av negativa lämplighetsintyg. Med hänsyn härtill och då styrelsen utgår från att polismyndigheten i Västerås framdeles inte kommer att tillämpa förfaringssättet om JO har någon erinran mot det, anser sig styrelsen inte behöva vidta annan åtgärd i saken än att i sinom tid i styrelsens allmänna meddelanden till polismyndigheterna publicera JO:s avgörande i detta ärende.

Vid ärendets avgörande anförde JO Lundvik följande.

Alltsedan 1961 har polismyndigheten i Västerås tillämpat den praxis, att när körkortssökande bedömes icke lämplig att betros med körkort, det intyg som utfärdas i ärendet förses med en stämpel med texten: »Förnyad prövning av ansökan synes böra upptagas tidigast . . . . . .».

Någon motsvarighet till denna praxis förekommer veterligen icke inom övriga polisdistrikt i riket.

Såsom rikspolisstyrelsen uttalat i sitt yttrande i ärendet är den text som påtryckes intygen ägnad att vilseleda många sökande. Polismyndighetens avstyrkande utgör nämligen icke något hinder för länsstyrelsen att upptaga och, om skäl är därtill, bifalla en ansökan om körkort. Vidare förhåller det sig så, att om länsstyrelsen avslagit ansökan, intet hindrar sökanden från att genast återkomma med ny ansökan, låt vara att den praktiska möjligheten av att vinna bifall därvid helt naturligt är liten.

Även om den praxis som tillämpas av polismyndigheten i Västerås kan vara ägnad att bespara polisen en del arbete, vill jag mot bakgrund av det anförda och i likhet med rikspolisstyrelsen beteckna denna praxis som olämplig. Enligt min mening finns all anledning för polismyndigheten att snarast frångå sin påtalade praxis. Någon anledning att i intygen ange viss tid då förnyad ansökan kan upptagas synes icke förekomma. Polismyndighetens förslag att behålla den nuvarande texten men förse den med ett tillägg kan jag icke tillstyrka.

Onöjaktig besvärshänvisning vid samtidig handläggning av konkurrerande ansökningar om trafiktillstånd

Trafiknämnden i Göteborg beslöt i juni 1966, att antalet tillstånd till drosktrafik i Göteborg skulle utökas. Ansökningar om sådant tillstånd inkom från droskförarna Allan Falck och Arne Thelin jämte flera andra personer. Falcks och Thelins ansökningar lämnades genom beslut den 22 november 1966 utan bifall av trafiknämnden. Falck besvärade sig hos länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län och, sedan ärendet där avgjorts, hos Kungl. Maj:t men vann ej bifall till sina besvär.

Genom köpeavtal den 15 januari 1968 förvärvade sedermera Thelin av droskägaren Johan Edvin Falkenström två droskbilar. Avtalet var för sin giltighet beroende av att Thelin erhöll erforderligt trafiktillstånd. Thelin ansökte samma den 15 januari hos trafiknämnden om att få övertaga Falkenströms tillstånd till yrkesmässig trafik för personbefordran. På ansökningen hade Falkenström tecknat, att han avsade sig sitt trafiktillstånd till förmån för Thelin. Trafiknämnden lät kungöra, att ansökningen inkommit och att trafikföretag och andra som berördes därav kunde få yttra sig i ärendet. Med anledning därav inkom Falck med en skrift, vari han anhöll att han — för den händelse han icke erhöll någon av de rättigheter han tidigare ansökt om — måtte tilldelas det tillstånd som Thelin bett att få övertaga.

Genom beslut den 16 februari 1968 biföll trafiknämnden Thelins framställning. Beslutet anslogs i nämndens lokal den 19 februari 1968. Till beslutet var fogad

den hänvisningen, att besvär över beslutet fick anföras hos länsstyrelsen inom tre veckor från anslagsdagen. Genom ett till Falck ställt beslut samma den 16 februari lämnade trafiknämnden utan bifall dennes »ansökan om att få övertaga droskägaren Johan Edvin Falkenströms tillstånd». Enligt Falck meddelad besvärshänvisning fick besvär över avslagsbeslutet föras hos länsstyrelsen. Besvären skulle ha inkommit till länsstyrelsen inom tre veckor från det klaganden fick del av beslutet. Beslutet expedierades till Falck i rekommenderat brev med begäran om mottagningsbevis och kom Falck till handa den 28 februari 1968.

I en den 15 mars 1968 till länsstyrelsen inkommen besvärsinlaga hemställde Falck att bli tilldelad det trafiktillstånd som Thelin erhållit. I utslag den 8 april 1968 lämnade länsstyrelsen besvären utan prövning, enär de icke inkommit inom föreskriven tid. Falck besvärade sig häröver hos Kungl. Maj:t, som den 4 oktober 1968 lämnade besvären utan bifall. Under mellantiden hade Falck erhållit tillstånd till drosktrafik.

I en den 25 mars 1968 till JO inkommen skrift anförde advokaten Bengt Lüttners såsom ombud för Falck klagomål mot trafiknämnden dels för det Falck icke erhållit begärda trafiktillstånd och dels för att nämnden lämnat Falck en felaktig besvärshänvisning i sitt till denne ställda beslut den 16 februari 1968.

Med anledning av klagomålen inkom trafiknämnden och länsstyrelsen med infordrade yttranden, varefter Lüttners mötte med påminnelser.

Vid ärendets avgörande anförde JO Lundvik.

Att Falck icke erhöll trafiktillstånd år 1966 har berott på att flera andra sökande ansetts böra få företräde på grund av längre tjänstgöringstid som droskförare. Av Falck anförda besvär häröver har lämnats utan bifall såväl av länsstyrelsen som av Kungl. Maj:t och jag kan ej finna att i denna del förekommit något som motiverar mitt ingripande.

Då trafiknämnden ansåg att Thelin borde få övertaga Falkenströms trafiktillstånd och sålunda lämnade Falcks i det ärendet gjorda framställning utan bifall, har nämnden byggt på liknande överväganden som i det förra ärendet. Nämnden har nämligen ansett, att Thelins tjänstgöringstid var längre än Falcks. Falcks klagomål synes i denna del väsentligen bygga därpå, att Falck haft längre tjänstgöringstid som droskförare i Göteborg än Thelin, vilken under några år arbetat i Stockholm. Klagomålen föranleder icke annat yttrande från min sida än att jag finner uppenbart, att trafiknämndens bedömning icke kan läggas någon därför ansvarig till last såsom tjänstefel och att jag ej heller eljest finner anledning till ingripande.

Vad angår de av trafiknämnden i dess beslut den 16 februari 1968 meddelade besvärshänvisningarna och behandlingen hos länsstyrelsen av Falcks den 15 mars 1968 anförda besvär vill jag anföra följande.

I 18 § 1 mom. förordningen den 25 oktober 1940 angående yrkesmässig automobiltrafik m. m. stadgas, att tillstånd till yrkesmässig trafik må, då tillstånds-

havaren avlidit eller försatts i konkurs eller då skäl eljest föreligger, överlåtas på annan efter medgivande av den myndighet som meddelat trafiktillståndet. Det har under förarbetena till förordningen förutsatts, att framställning om erhållande av sådant medgivande skall behandlas i samma ordning som i 7—11 §§ stadgas för handläggning av ansökan om nytt trafiktillstånd (se t. ex. SOU 1938: 59 s. 159 och prop. 1940: 115 s. 91 f). Även vid tillämpningen av reglerna om besvär m. m. i 44 § skall enligt motiven beslut varigenom överlåtelse medgives anses lika med beslut som innefattar nytt trafiktillstånd (se SOU 1938: 59 s. 218).

Trafiktillstånd meddelas i de fall som här är av intresse av trafiknämnd. Enligt den nyss nämnda 44 § i 1940 års förordning skall talan mot trafiknämnds beslut enligt förordningen föras hos länsstyrelsen genom besvär. Av 1954 års lag om besvärstid vid talan mot förvaltande myndighets beslut följer, att besvärstiden är 3 veckor — för menighet dock fem veckor — och att tiden räknas från det klaganden fick del av beslutet. Del av beslut får klaganden normalt genom att myndigheten låter formligen delgiva honom detta. Emellertid är i andra stycket av 44 § i 1940 års förordning stadgat, att beslut som innefattar trafiktillstånd skall anses ha kommit klaganden till del den dag då beslutet tillkännagivits genom anslag i vederbörande myndighets lokal. Skälet för detta stadgande är att tillståndsbeslut — i motsats till exempelvis beslut som innefattar avslag på ansökan — i allmänhet icke blir gällande förrän beslutet vunnit laga kraft eller efter besvär fastställts. Det har därför ansetts av vikt, att besvärstidens utgångspunkt blir lätt fastställbar och att beslutets vinnande av laga kraft icke får bero av om delgivning kunnat ske med alla tänkbara klagande.

Som redan antytts är nyssnämnda regel om besvärstidens beräkning avsedd att vinna tillämpning även på beslut som innebär medgivande till överlåtelse av trafiktillstånd. Om någon skulle vilja göra gällande att trafiknämnden icke bort lämna sitt medgivande till viss överlåtelse, har han därför att inge sina besvär inom tre veckor räknade från den dag då beslutet tillkännagavs genom anslag i trafiknämndens lokal.

Tillämpningen av det nu sagda kompliceras, om klaganden (A) framträtt redan hos trafiknämnden och där intagit den ståndpunkten, att trafiknämnden borde icke endast vägra sitt medgivande till att trafiktillståndet överläts på sökanden (B) utan härutöver även verka för att tillståndet i stället överfördes på A. Om nämnden i sådant fall likväl låtit B övertaga trafiktillståndet, kan man ställa frågan, om beslutet även bör uppfattas som ett avslag på en särskild framställning i saken från A:s sida med därav följande återverkan på besvärstidens beräkning. Vad trafiknämnden har att bestämma i dylikt ärende är emellertid i princip endast och allenast, huruvida medgivande skall lämnas till överlåtelsen av tillståndet till B eller icke. Ett eventuellt avslag på B:s framställning innebär icke, att A mer eller mindre automatiskt inträder som förvärvare av tillståndet. Överlåtaren föredrar kanske i det förändrade läget att behålla sitt trafiktillstånd eller vill söka sig ny avtalspart, annan än A. Med hänsyn till det sagda framstår det för mig som mest naturligt anse, att det i den antydda situationen endast föreligger *en* sak hos trafik-

nämnden, nämligen om medgivande till trafiktillståndets överlåtelse till B, och att tiden för anförande av besvär över beslut, varigenom sådant medgivande lämnats, skall för envar klagande räknas från anslagsdagen. Huruvida en eller två beslutsexpeditioner utskrives är enligt min mening härvid utan inverkan.

I förevarande fall tillkommer ytterligare en komplikation. Falck hade hos trafiknämnden angivit, att han i första hand ville ha något av de trafiktillstånd som han tidigare ansökt om och i andra hand det tillstånd som avsågs med Thelins ansökan. Det kan därför icke utan fog göras gällande, att det hos trafiknämnden förelegat *två,* strängt taget skilda saker, nämligen dels Thelins av Falck bestridda ansökan om att få övertaga Falkenströms tillstånd och dels en självständig ansökan från Falcks sida om att få ett trafiktillstånd. Liknande situationer kan uppkomma även eljest; jag kan bl. a. hänvisa till det fall som återgives i NJA 1959 s. 384. Förhållandet har föranlett Kungl. Maj:t att i cirkulär den 15 september 1961 till trafiktillståndsmyndigheterna anbefalla, att med varandra sammanhörande tillståndsärenden om möjligt avgörs samtidigt. Meddelas i dylikt fall bifall till den enes men avslag på den andres ansökan, måste beslutet enligt min mening anses ha två sidor; det innefattar dels ett trafiktillstånd och dels ett avslag på framställning om sådant tillstånd. Tiden för eventuella besvär över att trafiktillstånd *meddelats* räknas från anslagsdagen, medan besvär över att ansökan om sådant tillstånd *avslagits* skall anföras inom tid som räknas från delfåendet i vanlig ordning. I nyssnämnda cirkulär föreskrivs, att underrättelse om trafikmyndighetens beslut i här aktuellt fall ävensom om vad den som vill besvära sig har att iakttaga bör utan uppskov tillställas envar sökande, som ej erhållit bifall till sin ansökan. Besvärshänvisningen måste härvid för att fylla sin funktion ge upplysning om båda de angivna besvärstiderna. Betydelsen av att berörda parter i god tid före besvärstidens utgång erhåller en i sak riktig och fullständig besvärshänvisning i här avsedda fall kan icke nog understrykas.

I sitt till Falck ställda beslut den 16 februari 1968 har trafiknämnden icke uttryckligen yttrat sig om annat eller mera än om Falcks ansökan att få övertaga Falkenströms trafiktillstånd. Oavsett om nämnden ansett, att den genom beslutet tagit ställning också till Falcks framställning om att få ett eget trafiktillstånd, eller icke, kan jag ej finna annat än att den vid beslutet fogade besvärshänvisningen var onöjaktig, då däri utan reservation angavs att besvär kunde anföras inom tre veckor från det Falck fått del av beslutet. Hur besvärshänvisningen enligt min mening bort utformas, framgår av det ovan anförda.

Falcks hos länsstyrelsen anförda besvär hänförde sig uteslutande till det förhållandet att Thelin hade fått övertaga Falkenströms trafiktillstånd och berörde sålunda icke Falcks framställning om att få ett eget tillstånd. Falck hade visserligen icke erhållit den besvärshänvisning han bort få. Denna omständighet kunde emellertid ej inverka på tillståndsbeslutets lagakraftvinnande. Att länsstyrelsen under sådana omständigheter och då besvären inkom efter det tillståndsbeslutet vunnit laga kraft och blivit gällande ej upptog besvären till prövning var enligt min mening riktigt.

Brister i fråga om skolstyrelses handläggning av anställningsfrågor beträffande e. o. lärare bl. a. i samband med överförandet fr. o. m. den 1 juli 1966 av de statliga gymnasierna under kommunernas huvudmannaskap

Som ett led i gymnasiereformen överfördes de statliga gymnasierna fr. o. m. den 1 juli 1966 under kommunernas huvudmannaskap. I ett cirkulär den 22 mars 1966 med anvisningar i vissa övergångsfrågor för icke-ordinarie lärare föreskrev skolöverstyrelsen, att bl. a. samtliga extra ordinarie lärare med förordnande tills vidare vid statligt gymnasium skulle sägas upp med utgången av juni månad 1966. I cirkuläret sades, att det var förutsatt att lärarna — i mån av behov och enligt gällande behörighetsbestämmelser — skulle komma att i anslutning till omorganisationen den 1 juli 1966 återanställas vid gymnasiet i kommunen. I regel skulle därvid icke erfordras att tjänsten ledigkungjordes eller lediganmäldes. För flertalet lärare skulle uppsägningen enligt cirkuläret därför komma att innebära en mera formell procedur.

Fil. mag. Barbro Galewski förordnades den 15 januari 1966 — efter att dessförinnan ha innehaft vissa tidsbegränsade förordnanden — att vara extra ordinarie adjunkt i Lidingö med tjänstgöring tills vidare vid Södra läroverket, numera Gångsätra skola. Hon undervisade i engelska och franska.

I enlighet med skolöverstyrelsens anvisningar uppsade skolstyrelsen i Lidingö genom skrivelse den 29 mars 1966 samtliga icke-ordinarie lärare vid Södra läroverket. I skrivelsen hänvisades till skolöverstyrelsens ovannämnda cirkulär.

I skrifter, som inkom till JO den 24 januari 1967 och senare, anförde Galewski klagomål över att hon icke blivit återanställd m. m. Hon påtalade därvid, att fil. mag. Christina Möller-Lundvall den 23 juni 1965 erhöll förordnande tills vidare som extra ordinarie adjunkt vid Södra läroverket utan att tjänsten i vederbörlig ordning blivit lediganmäld hos arbetsförmedlingen. Galewski menade, att förordnandet för Möller-Lundvall — som undervisade i tyska, franska och spanska — medfört ett överskott av språklärare vilket i sin tur lett till att Galewski icke fått fortsatt förordnande. Galewski menade vidare, att hon bort ifrågakomma för återanställning framför Möller-Lundvall samt att rektor obehörigen gynnat Möller-Lundvall vid schemaläggningen.

Galewski anförde vidare: Den 8 juni 1966 hade hon mottagit ett skriftligt meddelande från rektor att hon icke kunde få fortsatt förordnande med tjänstgöring vid Gångsätra skola. Enligt meddelandet syntes det däremot möjligt att bereda Galewski tjänstgöring vid Källängens skola. Då Galewski ej ville tjänstgöra vid Källängens skola, hade hon redan i juni månad 1966 vänt sig till skoldirektören i Lindingö med klagomål i saken och denne hade lovat att göra en utredning. I avvaktan på utredningen hade Galewski påbörjat licentiatstudier. Då utredningen dröjde, begärde hon den 6 oktober 1966 tjänstledighet med B-avdrag för studier för den händelse hon icke kunde få tillbaka den tjänst hon förlorat. Skoldirektören meddelade emellertid i brev den 7 oktober 1966, att då Galewski icke var anställd inom skolväsendet i Lidingö, frågan inte kunde behandlas av skolsty-

relsen. I november samma år hade Galewski fått upplysning om att hon kunde besvära sig hos skolnämnden för Stockholms stad och län. Hon hade med anledning därav den 24 november 1966 hos nämnden anfört besvär över att hon inte fått fortsatt förordnande. Dessa besvär hade nämnden den 14 februari 1967 avvisat såsom för sent inkomna. Galewski hade överklagat utslaget hos Kungl. Maj:t.

Galewski påtalade vidare, att hennes förordnande före den 15 januari 1966 felaktigt tidsbegränsats samt att förordnanden för icke-ordinarie lärare vid Gångsätra skola för läsåret 1966/67 icke meddelats förrän under våren 1967.

Med anledning av klagomålen inkom skolstyrelsen med yttranden. Från suppleanten i skolstyrelsen Fritz Åberg inkom skrifter. Yttranden avgavs vidare av Lärarnas riksförbund och skolöverstyrelsen.

Vid ärendets avgörande anförde JO Lundvik i beslut den 23 maj 1969 bl. a. följande.

Felaktiga förordnanden

a. *För Galewski*

I 25 kap. 42 § skolstadgan föreskrivs, att förordnande beträffande extra ordinarie tjänst skall, om ej annat stadgats, meddelas tills vidare fr. o. m. viss dag, alltså utan tidsbegränsning.

Av utredningen framgår, att Galewski av skolstyrelsen först anställdes som extra ordinarie adjunkt för läsåret 1964/65 samt att hon därefter erhöll nytt förordnande endast för höstterminen 1965. Först i januari 1966 erhöll hon ett till tiden icke begränsat förordnande.

Skolöverstyrelsen har i sitt yttrande i ärendet anfört, att Galewski redan första gången bort erhålla förordnande från och med viss tidpunkt tills vidare.

Jag delar skolöverstyrelsens uppfattning och finner följaktligen, att skolstyrelsen förfor felaktigt då förordnandena för Galewski de två första gångerna tidsbegränsades. Någon inverkan på frågan om Galewskis återanställande efter uppsägningen i mars 1966 bör dessa fel dock icke ha haft.

b. *För Möller-Lundvall*

När tjänst som extra ordinarie lärare skall tillsättas, erfordras i allmänhet icke att tjänsten formligen kungöres ledig till ansökan. Enligt 25 kap. 39 § skolstadgan skall dock skolstyrelsen anmäla ledigheten till den offentliga arbetsförmedlingen. Från denna regel gäller vissa undantag som bl. a. avser fall när fråga är om fortsatt förordnande vid samma skola under vissa villkor.

Möller-Lundvall anställdes under vårterminen 1965 vid Södra läroverket i Lidingö för att fullgöra handledd praktik. Därefter fick hon den 23 juni 1965 — utan att tjänsten lediganmälts hos arbetsförmedlingen — ett icke tidsbegränsat tillsvidareförordnande som extra ordinarie adjunkt därstädes.

Såsom påtalats av bl. a. skolöverstyrelsen och vitsordats av skolstyrelsen hade tjänsten bort anmälas ledig till arbetsförmedlingen. Skolstyrelsen förfor alltså felaktigt, då den i juni 1965 utfärdade förordnande för Möller-Lundvall utan att sådan lediganmälan skett.

Galewski synes mena, att skolstyrelsen velat gynna Möller-Lundvall på Galewskis bekostnad. Något stöd för antagandet att den uteblivna lediganmälningen haft sin orsak i en sådan strävan har dock icke framkommit.

Galewski gör vidare gällande, att eftersom Möller-Lundvalls förordnande var behäftat med fel, skolstyrelsen icke ägt återanställa henne efter uppsägningen i mars 1966 utan att tjänsten då lediganmälts.

Det går ej att i gällande bestämmelser finna något otvetydigt svar på denna fråga. Den omständigheten att förordnandet år 1965 icke föregåtts av vederbörlig lediganmälan hade kunnat medföra förordnandets undanröjande efter besvär. Sådana har emellertid icke blivit anförda inom därför stadgad tid. Fråga är då om felet kunnat och bort tillrättas genom att förordnandet återkallades eller Möller-Lundvall uppsades från sin tjänst och denna därefter anmäldes ledig. Skolöverstyrelsen har i ärendet uttalat, att det förelupna felet icke syntes kunna anföras som skäl för att förordnandet skulle hävas. Jag vill för min del uttala, att jag finner övervägande skäl tala för att förordnandet icke kunde återkallas (hävas) och att det knappast heller kunnat ifrågakomma att bringa förordnandet till upphörande genom uppsägning. Om Möller-Lundvall icke kunnat uppsägas av här berörd anledning, framstår det för mig som fullt klart att hon efter uppsägningen i mars 1966, som gällde samtliga extra ordinarie lärare och var föranledd av den förestående omorganisationen, kunnat återanställas utan att tjänsten dessförinnan lediganmäldes. Sammanfattningsvis vill jag säga, att det icke kan läggas skolstyrelsen till last såsom fel att den icke, innan Möller-Lundvall efter den generella uppsägningen i mars 1966 åter förordnades till extra ordinarie adjunkt, anmälde tjänsten till arbetsförmedlingen såsom ledig.

Frågan om Galewskis återanställande

I skrivelse till skolstyrelsen den 6 juni 1966 framlade rektor förslag till förordnande för lärare vid Gångsätra skola läsåret 1966/67. Rektor framhöll därvid, att antalet klasser och därmed veckotimmar nedgått avsevärt och att samtidigt ordinarie lärare utnämnts med placering vid skolenheten. Det hade därför inte varit möjligt att återanställa samtliga icke-ordinarie lärare som uppsagts inför den förestående kommunaliseringen. I kombinationen engelska och franska kunde sålunda icke alla erhålla förnyat förordnande.

Vidlyftig utredning har i ärendet förebragts i frågan, huruvida situationen vid Gångsätra skola verkligen var sådan att någon av de icke-ordinarie språklärarna måste förvägras fortsatt anställning och om det i så fall var ofrånkomligt att just en lärare i engelska och franska måste friställas.

Utredningen ger vid handen, att det funnits vissa möjligheter att kombinera om

lärarnas tjänstgöring. Det förefaller med hänsyn härtill sannolikt, att det varit åtminstone teoretiskt möjligt att bereda samtliga extra ordinarie lärare i engelska och franska fortsatt tjänstgöring och i stället låta en lärare i annan språkkombination få gå.

Vad angår frågan, om det var ofrånkomligt att någon av språklärarna måste friställas, får jag av utredningen det bestämda intrycket, att läget i juni 1966, då rektor gjorde upp förslag till förordnanden och meddelade Galewski att hon ej kunde komma ifråga, var sådant att det framstod som välbetänkt att skära ned kadern av språklärare. Man kunde redan då förutse en nedgång i antalet veckotimmar i jämförelse med läsåret 1965/66; i själva verket blev nedgången ännu större än vad man beräknat på våren. Vidare måste — såsom rektor framhållit — på våren vissa marginaler hållas så att samtliga lärare fick full tjänst när organisationen definitivt fastställdes på hösten. Med hänsyn till de genomgripande förändringar som förestod i skolans organisation måste det ha framstått som ytterst angeläget att gardera sig i detta hänseende.

På hösten hade läget stabiliserats så att bättre överblick fanns. Det förelåg då ett icke obetydligt antal s. k. övertimmar. Rektor har i ärendet uppgivit, att man vid en efterhandskonstruktion skulle genom utnyttjande av övertimmar kunna få fram 21 veckotimmar i engelska och franska, vilket dock icke räckt till för full tjänst. Enligt rektor skulle en sådan omplanering dock varit ogörlig av schemamässiga skäl.

Utredningen visar sålunda, att det teoretiskt sett funnits utrymme åtminstone för en reducerad tjänst (21/24) i engelska och franska. Huruvida oöverstigliga hinder av schematekniska skäl mött mot inrättandet av en sådan tjänst, kan jag icke med säkerhet bedöma. Jag konstaterar emellertid icke utan förvåning, att skolstyrelsen såsom sådan aldrig synes ha upptagit till allvarligt övervägande om en sådan tjänst kunde inrättas så att man kunde undgå att helt friställa Galewski eller annan av språklärarna. Jag återkommer i det följande till den formella handläggningen av återanställningsfrågan.

Om man nu ansåg sig böra friställa någon av språklärarna, är nästa fråga den, om det var rimligt att just Galewski skulle få gå.

Såsom jag redan framhållit uttalade rektor i sin skrivelse till skolstyrelsen den 6 juni 1966, att minskningen i antalet klasser och därmed veckotimmar medförde att icke alla lärare med ämneskombinationen engelska och franska kunde få förnyat förordnande. I engelska och franska fanns tre extra ordinarie adjunkter, varav Galewski var en. Enligt rektor var Galewski den som hade de lägsta meriterna vid tillämpning av skolöverstyrelsens meritberäkningsanvisningar.

Utredningen har icke vederlagt rektors påstående att Galewski vid den aktuella tiden hade lägre meriter än övriga extra ordinarie adjunkter med ämneskombinationen engelska och franska.

Såsom redan framhållits förefaller det emellertid ha varit åtminstone teoretiskt möjligt att låta minskningen av antalet språklärare gå ut över en annan kategori än lärarna i engelska och franska. Galewski har i ärendet gjort gällande, att hon

bort ifrågakomma för fortsatt förordnande framför Möller-Lundvall, och utredningen har kommit att beröra även denna fråga.

Möller-Lundsvalls meriter har ansetts poängmässigt större än Galewskis. Galewski gör mot denna värdering gällande bl. a. att meritvärderingen påverkats av det sätt på vilket rektor lagt ut undervisningstimmar för Möller-Lundvall. Såsom tidigare framhållits påstår Galewski, att rektor obehörigen gynnat Möller-Lundvall vid schemaläggningen.

Huruvida schemat kunnat utan större olägenhet läggas på annat sätt i vad gäller de timmar som tilldelats Möller-Lundvall, kan ej med säkerhet bedömas med ledning av utredningen. Jag inskränker mig till att konstatera, att det icke framkommit något stöd för antagande att rektor vid schemaläggningen tagit obehöriga hänsyn eller att bedömningen av Möller-Lundvalls poängmässiga meriter kan läggas någon till last såsom fel.

I ärendet har ytterligare gjorts gällande, att Galewski i allt fall bort få företräde framför Möller-Lundvall på grund därav att Galewski varit längre i tjänst vid skolan.

I denna fråga vill jag anföra följande: Situationen var i realiteten den, att man av organisatoriska skäl såg sig nödsakad att friställa en av språklärarna. Enligt min mening har läget i sak varit att bedöma som om det gällt att *avskeda* någon av de anställda. Uttryckliga regler saknas om vilka urvalsprinciper som skall tillämpas i en sådan situation. Regeringsrätten har nyligen haft att taga ställning till ett dylikt fall (RÅ 1966 ref. 35) och därvid intagit en ståndpunkt som i korthet innebär, att tjänstgöringstidens längd bör tillmätas stor betydelse i konkurrens med andra på frågan inverkande omständigheter. Härtill kan läggas, att man inom det enskilda näringslivet i stor omfattning åtmistone vad gäller lägre befattningshavare tillämpar principen att den sist anställde först skall friställas om arbete ej kan beredas alla.

Skoldirektören har i ärendet hänvisat till ett äldre avgörande av regeringsrätten (RÅ 1935 not. E 238). Han synes därur utläsa, att vanliga poängmässiga befordringsprinciper skall tillämpas även i konkurrenssituationer av här förevarande art. Utan att närmare ingå på det åsyftade fallet — som ej kan fullt ut bedömas med ledning av det knapphändiga referatet — vill jag erinra om att fallet är gammalt och att mycket förändrats sedan dess, både i vad gäller lärarnas anställningsförhållanden och den allmänna uppfattningen inom arbetslivet. Det är därför vanskligt att draga några bestämda slutsatser från detta avgörande, om vilket dock skall konstateras att det — i motsats till 1966 års fall — rör skolväsendet.

För egen del vill jag sammanfattningsvis uttala, att frågan om Galewski bort ifrågakomma för återanställning framför Möller-Lundvall lämnar utrymme för olika uppfattningar och att det uppenbarligen icke kan läggas skolstyrelsen eller någon dess underlydande till last såsom fel att Möller-Lundvall fick företräde.

Den formella handläggningen av frågan om Galewskis återanställande

Som jag redan sagt blev Galewski i mars 1966 uppsagd från sin tjänst med ut-

gången av juni månad 1966. Hon mottog vidare den 8 juni 1966 ett skriftligt meddelande från rektor att hon inte kunde få fortsatt förordnande med tjänstgöring vid Gångsätra skola men att hon möjligen kunde få tjänstgöra vid Källängens skola. Med anledning härav sökte Galewski i samma månad kontakt med skoldirektören. Vad som därvid förekom är icke i detalj klarlagt. Galewski uppger, att skoldirektören lovade att göra en saklig utredning, och skoldirektören säger, att han troligen meddelat att frågan skulle diskuteras med rektor. Tydligt är, att skoldirektören ställt i utsikt någon form av utredning och att Galewski väntat besked om hon kunde få fortsatt tjänstgöring vid Gångsätra skola. Ehuru Galewski sedermera vid flera tillfällen tog kontakt muntligen och skriftligen såväl med skoldirektören som med skolstyrelsens ordförande, erhöll hon aldrig något klart besked om möjligheten av fortsatt anställning. Skoldirektörens meddelande i oktober 1966, att Galewskis ansökan om tjänstledighet inte kunde behandlas av skolstyrelsen, enär Galewski ej var anställd inom skolväsendet i Lidingö, kan knappast ses som ett svar på frågan, om Galewski skulle kunna erhålla fortsatt förordnande och kom under alla förhållanden på ett mycket sent stadium.

Jag kan inte finna annat än att handläggningen av denna sak skett på ett ytterst otillfredsställande sätt, särskilt därigenom att skolstyrelsen såsom sådan aldrig tagit klar ställning till frågan om Galewskis återanställande och meddelat ett beslut varöver hon kunnat anföra besvär. Vad angår rektors meddelande i juni 1966 må till en början framhållas, att rektor, såvitt av handlingarna framgår, icke var behörig att fatta något beslut i frågan på skolstyrelsens vägnar. Meddelandet framstår vidare till sin form som ett privatbrev. Det hänvisar till rektors skrivelse den 6 juni 1966 till skolstyrelsen, vari rektor framlägger förslag till förordnanden för lärare vid Gångsätra skola. Brevet till Galewski framstår under dessa förhållanden i sak som en underrättelse om att rektor icke kunnat föreslå henne till fortsatt förordnande. Om något beslut på skolstyrelsens vägnar rör det sig alltså icke. Vad som yttrats vid det samtal som Galewski haft med skoldirektören i juni 1966 kan ej heller rimligen uppfattas som något skolstyrelsens beslut varöver hon haft anledning att anföra besvär. Meddelandet i oktober 1966, att skolstyrelsen icke tog befattning med hennes ansökan om tjänstledighet, har en annan karaktär men innefattar knappast något ståndpunktstagande i frågan om Galewski skulle kunna komma att återanställas.

Det skulle mot det anförda kunna invändas, att Galewski dock blivit uppsagd i mars 1966 och att hon därefter aldrig formligen sökt återanställning. Det är emellertid att märka, att uppsägningen i mars drabbade samtliga icke-ordinarie lärare vid skolan och att det därvid angavs att de flesta kunde påräkna återanställning. Tjänsterna skulle i regel icke ledigkungöras eller lediganmälas och det var tydligen förutsatt, att ansökan om återanställning icke behövde göras. Det finns ingenting som tyder på att icke också Galewski haft anledning att räkna med återanställning och det har inte rimligen kunnat påfordras, att hon skulle överklaga uppsägningen. Ej heller har hon haft anledning att inge formlig ansökan om återanställning.

Det skulle vidare kunna invändas, att frågan om Galewskis återanställande icke blivit slutligt avgjord förrän övriga lärare definitivt beretts anställning och att Galewski kunnat anföra besvär över anställningsbeslutet. Någon definitiv anställning av icke-ordinarie lärare vid Gångsätra skola skedde emellertid icke förrän under våren 1967 eller alltså vid en mycket sen tidpunkt. Till en början tjänstgjorde lärarna och uppbar lön endast med stöd av ett muntligt besked från rektors sida. Först den 10 november 1966 tog skolstyrelsen så till vida ställning i saken att den uppgjorde listor över lärarnas placering vid olika skolenheter. Det har uppenbarligen inte kunnat begäras att Galewski skulle besvära sig över rektors muntliga besked till lärarna om deras tjänstgöring. Beträffande beslutet den 10 november 1966 kan ifrågasättas, om det haft konstitutiv karaktär. Under alla förhållanden kom detta beslut först på ett mycket sent stadium.

Efter Galewskis hänvändelse till skoldirektören i juni 1966 och hennes senare framställningar till denne och skolstyrelsens ordförande måste det ha stått klart för skolledningen, att Galewski vidblev sin önskan att få fortsatt förordnande vid Gångsätra skola. Enligt min mening har det under dessa omständigheter ålegat skolstyrelsen att från höstterminens början fatta ett uttryckligt beslut i frågan om de extra ordinarie lärarnas återanställning, som Galewski i händelse av missnöje kunnat överklaga hos skolnämnden för Stockholms stad och län.

Sent utfärdade förordnanden för övriga icke-ordinarie lärare

Skolstyrelsen har i denna del anfört: Enligt skolöverstyrelsens anvisningar skulle icke-ordinarie lärare förordnas, när övergången för de ordinarie lärarna till kommunal anställning slutförts och eventuellt utrymme i tjänstefördelningen kunde konstateras. Överföringen av de ordinarie lärarna kunde icke påbörjas förrän löneförhandlingarna slutförts, vilket skedde i december 1966. Skolstyrelsen hade behandlat ärendet om överföring av de ordinarie lärarna vid sammanträde i februari 1967. Några skriftliga förordnanden hade man av dessa skäl ej kunnat meddela de icke-ordinarie lärarna under höstterminen. Till dem hade rektor i juni 1966 före läsårets avslutning meddelat, hur tjänstefördelningen skulle bli under kommande läsår. De extra ordinarie lärarna hade fått lön från och med den 1 juli 1966. Övriga icke-ordinarie lärare hade fått lön från höstterminens början den 24 augusti. Den 10 november 1966 hade därefter skolstyrelsen skriftligen fördelat lärarna på skolenheter för höstterminen 1966. — För viss nyanställd personal hade tillämpats annan ordning.

Även om det av skäl skolstyrelsen anfört får anses ha mött hinder mot att meddela de icke-ordinarie lärarna definitiva förordnanden å sina tjänster förrän frågan om överföring av de ordinarie lärarna lösts någon gång på våren 1967, kan jag icke finna skolstyrelsens handläggning av lärarnas anställningsfråga tillfredsställande.

Enligt 14 § Kungl. Maj:ts stadga om vissa tjänstemän hos kommuner m. fl., som trädde i kraft den 1 januari 1966 och äger tillämpning på lärare vid kommu-

nala skolor, skall den anställde — med visst här icke aktuellt undantag — få skriftligt bevis om anställningen. I beviset skall anges bl. a. den anställningsform som gäller för anställningen. Några sådana skriftliga anställningsbevis har icke tillställts lärarna under höstterminen 1966, med reservation för vad som gällt de helt nyanställda lärarna. Redan häri ligger ett fel.

Än större betänklighet väcker det att något i skrift fixerat beslut om de här ifrågavarande lärarnas anställning överhuvud icke förelåg, i allt fall icke före den 10 november 1966. Jag vill erinra om att det är en allmän regel inom förvaltningen att myndighet skall upprätta skriftlig handling om sina beslut som är av någon vikt. Att besluten avfattas i skrift är angeläget av många skäl. Utan skriftligt beslutsförfarande förlorar reglerna om besvär, insyn, personligt ämbetsansvar m. m. mycket av sin betydelse som garantier för rättssäkerhetens upprätthållande. När det gäller anställningsbeslut, måste hänsyn också tagas till att de utgör grundval bl. a. för löneutbetalning och pensionsberäkning. Att det icke senast vid höstterminens början förelåg skriftliga beslut om vilka lärare som tills vidare skulle tjänstgöra vid skolan framstår därför som mycket otillfredsställande.

Till skolstyrelsens ursäkt må dock framhållas, att styrelsen i samband med gymnasiets kommunalisering från den 1 juli 1966 hade att lösa en mängd administrativa uppgifter av engångsnatur och att skolledningen överhuvud var starkt belastad vid den tid som här är aktuell. Förhållandena får förutsättas numera vara tillrättade.

Sammanfattning och slutsatser

Av vad jag anfört framgår, att anmärkningar i skilda hänseenden kan riktas mot skolstyrelsens handläggning av de frågor som uppdragits i ärendet. Vissa för Galewski och Möller-Lundvall före den 1 juli 1966 meddelade förordnanden måste sålunda betecknas som felaktiga. De ur rättssäkerhetssynpunkt mest allvarliga anmärkningarna hänför sig till skolstyrelsens underlåtenhet att i tid fatta något uttryckligt beslut i frågan om de extra ordinarie lärarnas återanställande, ett förfarande som medfört att Galewski enligt min mening saknat utgångspunkt för anförande av besvär. Slutligen kan vissa anmärkningar riktas mot tiden för utfärdande av skriftliga förordnanden för de icke-ordinarie lärarna m. m.

I själva sakfrågan, om Galewski bort återanställas, har jag icke kunnat finna att det ligger skolstyrelsen eller annan till last såsom fel att Galewski ej bereddes fortsatt anställning.

Då vad i ärendet framkommit, trots de förelupna felen, ej kan anses vara av beskaffenhet att kunna läggas någon därför ansvarig till last såsom tjänstefel, låter jag bero vid mina nu gjorda uttalanden.

Elevs intagning i kommunal damfrisörskola får ej göras beroende av facklig organisationstillhörighet

Jämlikt 21 kap. 1 § skolstadgan är den som genomgått årskurs 9 i grundskolan eller äger motsvarande kunskaper behörig att intagas som elev i yrkesskola. I fråga om krav på högre skolunderbyggnad än grundskolan för viss kurs samt om krav på förkunskaper i visst ämne eller praktik och om andra villkor för behörighet att vinna inträde i kurs förordnar skolöverstyrelsen. Jämlikt 21 kap. 4 § skolstadgan meddelas beslut om intagning i yrkesskola av skolstyrelsen.

Jämlikt en av skolöverstyrelsen den 29 april 1965 fastställd läroplan för damfrisörskola gäller såsom särskilda fordringar för inträde, utöver fullgjord skolplikt, till årskurs I att inneha intyg om lämplighet för yrket, till årskurs II att ha genomgått årskurs I och därefter under ett år ha varit samt även under kurstiden vara anställd inom yrket samt till årskurs III att ha genomgått årskurs II och därefter under ett år ha varit samt även under kurstiden vara anställd inom yrket. Före intagning av elever skall yttrande inhämtas från ett yrkesråd, till vilket ledamöter föreslås av Svenska Frisörföreningens och Svenska Frisörarbetareförbundets lokala lärlingsnämnd.

Vid Polhemsskolan i Lund finnes damfrisörskola. Vid sammanträde i yrkesrådet för damfrisörer den 17 augusti 1967 under ordförandeskap av skolans rektor Herman Gumaelius antecknades under § 1 följande:

Betygshandlingarna för de sökande till årskurs 1 i damfrisörskolan (generell läroplan UY 1 65: 35) togs upp till prövning. Samtliga konstaterades vara bosatta inom elevområdet (Malmöhus län med undantag för Malmö stad).

— — —

Sökanden Kerstin Olsson, Furulund, upptogs till särskild behandling. Eleven hade goda vitsord och skolbetyg. Lärlingsnämndens ordförande damfrisörmästare Folke Lundell anförde att herr J. Hall, chefen för den salong i Malmö där hon var anställd som elev, ej hade någon utbildning som frisör och ej var ansluten till Svenska Frisörföreningen. Någon kontraktskrivning i vedertagen bemärkelse kunde därför ej äga rum och icke heller skulle gesällprov kunna avläggas i vanlig ordning. Malmö stad tillhörde f. ö. icke Lunds elevområde. Det kunde icke vara meningen att damfrisörskolan i Lund under de redovisade omständigheterna skulle bedriva utbildning för salong i Malmö. Det bemärktes att sökanden inlämnat lämplighetsintyg undertecknat av herr Hall. Herr Lundell förklarade sig icke vilja biträda en intagning i damfrisörskolan av denna elev.

Efter diskussion beslöts med hänsyn till de framförda synpunkterna att ärendet skulle utredas ytterligare. Övriga sökande intogs i kursen.

I brev till länsskolnämnden i Malmöhus län den 30 augusti 1967 hemställde Gumaelius med hänvisning till protokollet av den 17 augusti om länsskolnämndens utlåtande huruvida hinder förelåg för intagning av Kerstin Olsson. Den 4 september meddelade emellertid skolchefen i Lund i skrivelse till länsskolnämnden, att Kerstin Olsson intagits i damfrisörskolan sedan hon fått anställning hos frisörmästare i Lund. Länsskolnämnden avskrev därefter ärendet.

I en den 19 oktober 1967 till JO-expeditionen inkommen skrift uppgav Hall,

att Lundell förmått Kerstin Olsson att sluta sin anställning hos honom och börja hos en frisör i Lund för att därigenom få möjlighet att komma in vid yrkesskolan. Hall förmenade att Lundell otillbörligt utnyttjat sin ställning i yrkesrådet och att Gumaelius begått tjänstefel genom att följa yrkesrådets rekommendation. Han begärde JO:s utredning och åtgärder i saken.

Efter remiss ingav skolstyrelsen i Lund avskrifter av protokollet den 17 augusti 1967 och skriftväxlingen samt av yttrande från Gumaelius den 30 oktober 1967. Hall yttrade sig över utredningen.

JO Alfred Bexelius beslöt den 15 januari 1968 att hos ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor hemställa om utlåtande i den av ärendet aktualiserade principfrågan. I sitt den 14 februari 1968 till JO-expeditionen inkomna utlåtande redogjorde näringsfrihetsombudsmannen för ett antal av honom handlagda ärenden rörande konkurrensbegränsningar inom frisörbranschen. Han upplyste vidare, att Hall enligt till NO-ämbetet lämnade uppgifter i aktiebolagsform drev två damfrisérsalonger i Malmö med sammanlagt nio anställda inklusive de två föreståndarinnorna för salongerna. Samtliga anställda var yrkesutbildade men ej fackföreningsanslutna. I principfrågan anförde NO:

Även om en person som i detta fall Hall — trots att han är ägare till två frisérsalonger — ej skulle ha undergått frisörutbildning och sålunda ej själv deltar i det manuella utövandet av yrket, bör detta enligt min mening ej inverka på frågan om den s. k. kontraktskrivningen. Det väsentliga bör vara, om de som förestår frisérsalongerna uppfyller vissa kvalifikationskrav och detta givetvis oavsett om de tillhör en branschsammanslutning eller ej. Inom flera branscher, till vilka yrkesskolorna har anknytning, t. ex. bilreparationsbranschen, torde många gånger firmornas ägare icke deltaga i det aktiva hantverksarbetet utan ansvaret för den praktiska yrkesundervisningen i stället åvila anställda verkmästare. Mot bakgrunden av vad ovan upptagits beträffande pris- och konkurrensförhållandena inom frisörbranschen skulle det vara än olyckligare om en elevs intagning i yrkesskola gjordes beroende av, huruvida arbetsgivaren tillhör eller icke tillhör en enskild intresseorganisation som Svenska Frisörföreningen. Vad slutligen beträffar det s. k. gesällprovet har detta som tidigare nämnts icke något att göra med avgångsbetyget från yrkesskolan.

Ärendet remitterades därefter till skolöverstyrelsen, som i sitt den 20 februari 1969 inkomna utlåtande förklarade sig ansluta sig till de av NO anförda synpunkterna. Överstyrelsen ville starkt understryka, att det var uppenbart i strid mot skolstadgans bestämmelser, om en elevs intagning i yrkesskola fick påverkas av några som helst fackliga organisationshänsyn. I överstyrelsens utlåtande anfördes vidare följande:

Undervisningen inom frisöryrket vid yrkesskola är organiserad som en treårig utbildning. Under sammanlagt ett år bedrivs utbildningen i skola och under återstående tid som praktiskt arbete hos frisör. För inträde till denna utbildning vid yrkesskola krävdes före 1965 bl. a. ett mellan mästare och elev upprättat lärlingskontrakt. Då denna anordning ansågs strida mot skolstadgans bestämmelser angående intagning av elever borttogs i samband med utfärdandet av generella läroplaner för dam- och herrfrisörskola kravet på sådant lärlingskontrakt. Emellertid är det, om utbildningen skall kunna bedrivas enligt läroplanen, nödvändigt att eleven tillförsäk-

ras anställning inom facket under de perioder utbildningen bedrivs utanför skolan. Med utgångspunkt i detta förhållande har i läroplanen intagits särskilda anvisningar om yrkesråd och dess medverkan vid intagning av elever.

Huvudsaken är således att någon form av kontrakt föreligger vid början av den första perioden på arbetsstället utanför skolan. Med beaktande av den procentuellt stora anslutningen till Svenska Frisörföreningen är det naturligt, att den övervägande delen av anställningsavtal träffas med fackanslutna frisörmästare, varför det erforderliga kontraktet i realiteten alltjämt består av det ovan nämnda lärlingskontraktet, som dessutom anses uppfylla det i läroplanens »särskilda fordringar för inträde utöver fullgjord skolplikt» angivna kravet på intyg om lämplighet för yrket. SÖ vill understryka, att detta lärlingskontrakt, i vilket eleven kontrakterar en egen framtida organisationstillhörighet, inte utgör något krav vid inträde till kursen men väl för avläggande av gesällprov. Detta senare prov är inte någon skolans angelägenhet utöver att det av kommentaren till statsbidragsbestämmelserna (Kbr. 28.5.1959, senast ändrat 4.6.1964) samt av läroplanen för yrkesskola framgår att, om gesällprov förekommer inom yrket, utbildningen bör ta sikte på att meddela den kompetens som erfordras för avläggande av detta prov; läroplanen förutsätter endast slutbetyg.

SÖ vill avslutningsvis framhålla, att statsbidragsbestämmelserna beträffande lärlingsutbildning omfattar alternativet att utbildande företagare i sin tjänst har anställd arbetsledare, som äger den i det aktuella avseendet erforderliga kompetensen.

Vid ärendets avgörande anförde JO Lundvik följande.

Av bestämmelser i skolstadgan och läroplanen — för vilka i korthet redogjorts i det föregående — framgår, vilka hänsyn som författningsenligt skall tagas vid intagning av elever i damfrisörskola. Såsom skolöverstyrelsen framhållit är det ej förenligt med gällande bestämmelser, om härutöver uppställs krav på viss facklig organisationstillhörighet. Att dylika krav kan föra till olyckliga konsekvenser ur allmän synpunkt har närmare belysts i näringsfrihetsombudsmannens utlåtande.

Såvitt handlingarna utvisar förelåg intet författningsenligt hinder mot att Kerstin Olsson intogs på Polhemsskolan höstterminen 1967, och hennes vitsord och skolbetyg berättigade henne synbarligen till intagning. De invändningar som i yrkesrådet framfördes var, såsom av det föregående framgår, ej sådana att något avseende bort fästas vid dem. Anledning har därför saknats att med hänsyn till sagda invändningar uppskjuta beslutet om Kerstin Olssons intagning.

Av skolöverstyrelsens yttrande framgår emellertid, att före läroplanernas utfärdande år 1965 för inträde krävts ett mellan mästare och elev upprättat s. k. lärlingskontrakt samt att sådana i flertalet fall alltjämt upprättas. Kravet på att sådant kontrakt skulle föreligga vid intagningen borttogs i läroplanerna, men anvisningarna om yrkesrådens medverkan vid intagning av elever och kravet på anställning inom yrket synes ha medfört en viss oklarhet. Ehuru åtgärden att uppskjuta Kerstin Olssons intagning enligt min mening var opåkallad och faktiskt torde ha verkat som en påtryckning mot henne att byta arbetsgivare, finner jag därför icke, att vad som förekommit kan läggas Gumaelius till last såsom tjänstefel.

Hall har riktat klagomål även mot Lundell. Lundells yrkanden vid yrkesrådets sammanträde — de enda åtgärder beträffande vilka ämbetsansvar för honom ens kan ifrågasättas — kan emellertid uppenbart ej anses som tjänstefel.

Rektor vid grundskola har under tjänstledighet anlitat skolexpeditionen för mångfaldigande av pornografiska teckningar. Kritik mot denna åtgärd

I en skrift, som inkom till JO den 2 juli 1969, påtalade kyrkoherden Olle Eriksson, Särna, att skolchefen i Särna, rektorn vid grundskolan där, Egil Hols med utnyttjande av rektorsexpeditionens personal och tekniska utrustning låtit framställa 450 pornografiska bilder. Eriksson hemställde att JO måtte utreda huruvida Hols gjort sig skyldig till tjänstemissbruk i följande hänseenden. Genom utnyttjande av sin förmansställning hade Hols låtit en kvinnlig kontorist vid rektorsexpeditionen utföra ett arbete — reproduktion av pornografiska teckningar — som måste innebära ett ingripande i hennes integritet. Det kunde nämligen anses klart, att hon vid tillträdandet av sin tjänst vid skolkontoret icke räknat med att få mottaga dylika uppdrag av sin förman. — Hols hade vidare genom utnyttjande av kontorets tekniska resurser fått reproducera bilder till ett pris, som vida understigit vad han skulle ha fått erlägga hos en privat skrivbyrå, om en sådan över huvud taget hade åtagit sig uppdraget att reproducera pornografi. — Hols hade slutligen brustit i det omdöme som förväntas av en man i rektors och skolchefs ställning.

Av de handlingar som Eriksson bifogat sin framställning framgick bl. a. följande: Hols hade viss del av våren 1969 varit tjänstledig på grund av militärtjänstgöring. Den 19 maj 1969 hade den kvinnliga kontoristen på rektorsexpeditionen erhållit ett brev från Hols, innehållande tre pornografiska teckningar och följande meddelande:

»Gunnel!
Bli nu inte chockad. Jag vill ha 150 ex. av vardera teckningen som elektrostenciler. Kanske blir det bättre att gå via planocopen. Skall sändas till — — — (värnpliktsnumret, här utelämnat) Hols, Fältpost — — — (numret här utelämnat).
Det är bråttom. Jag betalar sedan.
Tack.
Hälsningar Egil»

Kontoristen hade villfarit Hols begäran och reproducerat bilderna till det angivna antalet. Vid samtal mellan kontoristen och t. f. rektor hade överenskommits, att de reproducerade bilderna icke skulle sändas till Hols. I stället skulle t. f. rektor bränna bilderna. Innan detta skett hade några bilder försvunnit och visats upp för personer i samhället.

Efter remiss inkom länspolischefen i Kopparbergs län med utredning i saken och eget yttrande. Av utredningen framgick bl. a. följande.

Hols uppgav:

Han hade varit inkallad till repetitionstjänstgöring. De inkallade hade till största delen varit i åldern 25—45 år. Man hade bl. a. diskuterat och tittat på porrtidningar. Vid ett tillfälle under permission hade Hols tillsammans med två kamrater köpt några porrbildstidningar. Tidningarna hade studerats på militärförläggningen. En av de inkallade kamraterna, som var skicklig tecknare, hade, med bilder i de inköpta tidningarna som förebild, tecknat tre bilder, som han förstorat på A4-ark. De flesta av kamraterna hade velat ha bilderna. Då det skulle ha blivit för mycket arbete för tecknaren att rita åt alla kamraterna, hade Hols ämnat lösa problemet genom att låta elektrostencilera bilderna på skolans maskiner i Särna. Han hade vänt sig till kontoristen vid skolexpeditionen, som normalt skötte stencileringsarbeten, med en skriftlig beställning av 450 bilder av teckningarna. Hon utförde nämligen i mån av tid även stencileringsarbeten åt allmänheten efter fastställd taxa. Hols hade varit tjänstledig och alltså ej fungerat som förman för kontoristen i egentlig mening. Eftersom han skulle göra rätt för sig som alla andra, hade han ej haft anledning att betänka om hon uppfattade det som en order eller ej. Det hade varit hans avsikt att betala vid hemkomsten till Särna. Han skulle ej ha gjort den aktuella beställningen, om han anat eller kunnat tänka sig att det skulle bli så stort väsen omkring den. Han hade ej haft någon tanke på att den skulle komma till allmänhetens kännedom. Han erkände gärna att det var en ovanlig beställning.

Kontoristen framhöll bl. a.:

Hon hade blivit lite förvånad, då hon fick beställningen och bilderna från Hols. Hon hade emellertid varken blivit illa berörd eller stött. Då hon var tveksam, hade hon visat t. f. rektor beställningen för att denne skulle avgöra saken. Sedan hon själv tänkt över saken, hade hon uppfattat beställningen närmast som en beställning från allmänheten. T. f. rektor hade ej klart sagt ifrån att hon skulle låta bli att framkalla bilderna. Hon hade lagt bilderna från Hols så att utomstående normalt ej skulle ha tillgång till att se dem, sedan hon gått hem för dagen. Dagen efter det beställningen inkommit hade hon tagit itu med framställningen, vilken hon på grund av ett annat arbete ej hade kunnat utföra i ett sammanhang. I det rum där framkallningsmaskinen var uppställd hade all personal vid skolan tillträde. Genom att hon den aktuella dagen utfört en hel del andra arbeten och fått gå ifrån vissa stunder, hade teckningarna kommit att ligga framme i maskinrummet. Hon visste ej hur många lärare som cirkulerat i det aktuella rummet, men det kunde ha varit många lärare. Det var möjligt, att någon varit och tittat på bilderna under den tid hon ej varit närvarande. Hon hade dock ej framvisat bilderna för någon. När alla bilderna var framkallade, hade hon samlat ihop dem och lagt dem i bokhyllan på skolexpeditionen. Om någon skulle ha tittat i bokhyllan, hade det nog varit lätt att iakttaga bilderna. T. f. rektor hade senare på dagen omtalat att bilder från Hols' beställning hade kommit ut i samhället. T. f. rektor hade då bestämt sig för att bränna alla bilderna och avlägsnat sig med dem. Originalbilderna hade återsänts per post till Hols av t. f. rektor.

T. f. rektor uppgav:

Han hade den dag beställningen kom in tyckt att den var olämplig. Ju färre av personalen som kände till beställningen, desto bättre var det enligt hans uppfattning. Han hade tänkt att det var bra för Hols, om saken ej blev ytterligare känd. Påföljande dag hade han haft besök av Eriksson som, utan att t. f. rektor talat

om saken, i förbigående sagt att han hört talas om att Hols beställt framkallning av pornografiska bilder vid skolan. Eriksson hade inte givit t. f. rektor några råd. Efter samtalet och då han fått veta att saken var känd på samhället, hade t. f. rektor beslutat att inga bilder skulle sändas till Hols. Han hade ej tyckt att skolans material skulle användas för sådant ändamål. Beställningen hade dessutom varit olämplig ur den synpunkten att såväl elever som skolans personal ägde rätt att beträda rummet, där framkallningen skedde.

Länspolischefen anförde för egen del i huvudsak följande:

Av utredningen framgick, att allmänheten mot en av skolstyrelsen fastställd taxa kunde få handlingar duplicerade genom skolkontoret och att det var kontoristen som utförde detta arbete. Såvitt framgick av utredningen syntes det icke vara föreskrivet, att skolledningen eller skolstyrelsen i de särskilda fallen skulle ingå i någon prövning. Möjlighet hade givetvis funnits för personalen att i tveksamma fall underställa skolledningen frågan om effektuering av en beställning. Detta hade också skett i här föreliggande fall. Av utredningen syntes också framgå, att Hols, som varit tjänstledig, handlat i egenskap av privatman och att han som sådan skulle betala för det utförda arbetet. Det borde dock ha stått klart för Hols att han, som normalt var kontoristens förman, genom denna sin ställning kunnat dels försätta henne i en för henne personligen obehaglig situation, dels få igenom en beställning, som skolan principiellt kanske inte borde medverka till. Samma synpunkter kunde också läggas på Hols' förhållande till t. f. rektor, vilken normalt var underställd Hols. Även om Hols härigenom kunde anses ha handlat olämpligt, syntes han dock enligt länspolischefen icke genom sitt handlande ha begått straffbar gärning.

I en inom riksdagens ombudsmannaexpedition upprättad promemoria, vilken bifogades en remiss till *länsskolnämnden i Kopparbergs län,* erinrades om att i ärendet uppkommit två huvudfrågor. Det syntes *för det första* ha varit en av skolstyrelsen godtagen praxis att kontorsbiträdet på skolexpeditionen mot fastställd taxa tillhandagick allmänheten med mångfaldigande av handlingar, därvid skolans apparatur och material användes. I anslutning härtill ställdes frågan, om det var rimligt att i sådant sammanhang även pornografiska teckningar mångfaldigades. Bl. a. borde observeras risken för att teckningarna blev sedda av eleverna. Beträffande de sistnämnda hänvisades till vissa uttalanden i läroplanen för grundskolan. *För det andra* ställdes frågan, om det var förenligt med en rektors tjänsteplikt att han lät skolexpeditionen mångfaldiga pornografiska teckningar och om det därvidlag spelade någon roll, om rektor var i tjänst eller tjänstledig. Frågan kunde enligt promemorian ses ur två synvinklar, nämligen dels om det kunde anses fläcka rektors anseende och nedsätta hans möjlighet att rätt utöva sin lärargärning, om han förfor på angivet sätt, dels om rektors begäran att få teckningarna mångfaldigade innefattade en obehörig påtryckning på den honom underlydande personalen.

I sitt yttrande i ärendet framhöll länsskolnämnden inledningsvis i huvudsak följande:

Lämplighetsbedömningen av de för reproduktion avsedda originalen syntes på

skolexpeditionen helt naturligt ha ansetts åvila beställaren. Nämnden, som med förvåning hade noterat vad som hänt i Särna, fann att Hols inte kunde ställas till svars för det intresse han som privatperson kunde ha för pornografi. Däremot hade han genom sin beställning brustit i omdöme, eftersom han inte fick vara främmande för alstrens tvivelaktiga karaktär och det sensationsmakeri som lätt kunde uppkomma kring bilder av denna art. På grund av sin ställning i Särna hade han inte bort ta ens den — som han själv tycktes ha trott — minimala risken att bilderna skulle bli kända i kommunen. Man borde dock beakta att Hols visste att apparatrummet hölls låst, och att endast lärarna och annan behörig personal hade nycklar. Han syntes därvid ha utgått ifrån att hans beställning skulle tillställas honom utan inblandning av annan än kontoristen. Risken för att teckningarna nu skulle nå utanför den från början avsedda kretsen hade ökat genom åtgärder utanför Hols' kontroll.

Med anledning av den första frågeställningen i promemorian anförde nämnden bl. a. följande:

Skolan och hemmen kunde knappast hindra barn och ungdom från att se den pornografi som utbjöds i deras omvärld. Uppgiften för hem och skola syntes under rådande förhållanden närmast böra vara den att hos de uppväxande skapa en sådan inställning till sexuallivet att bilder av ifrågavarande art miste sin sensationseffekt. Skolan försökte i sin sexualundervisning att få ungdomarna att nalkas sexualfrågorna på ett öppet och avspänt sätt. Det fanns anledning antaga, att undervisning och samtal om sexuallivet inte var samma sensation för dagens skolungdomar som det var och kanske ännu är för deras föräldrar. Arbetet med attitydförändringar inom detta område var dock ett arbete på lång sikt. I takt med denna sakliga undervisning minskade också riskerna för eventuella skadeverkningar, om och när barn och ungdom kom i kontakt med den s. k. pornografin.

Den andra frågan i promemorian, den om vilka beteendemönster som var förenliga med en rektors tjänsteplikt, kunde enligt länsskolnämndens mening inte besvaras kategoriskt. Med tjänsteplikt syntes böra förstås främst rektors pedagogiska och organisatoriska verksamhet inom skolan, sådan den var reglerad i skolstadgan. Nämnden var av den bestämda uppfattningen, att man vid bedömningen av ett icke önskvärt handlande hos en tjänsteman måste undersöka och i normalfallet ta hänsyn till, om det hänförde sig till tid, då denne uppehållit sin tjänst eller varit helt ledig från den. Nämnden hade vid bedömningen av Hols' handlande enbart sett till de rådande faktiska förhållandena, nämligen att Hols vid tillfället varit tjänstledig. Han kunde heller inte misstänkas ha haft för avsikt att ge bilderna allmän spridning vare sig i skolan eller inom kommunen. — För eleverna syntes händelsen inte framstå med samma dimensioner som för de vuxna, vilka ingripit eller indragits i förloppet. Rektors möjlighet att i fortsättningen utöva sin lärargärning bedömdes därför av länsskolnämnden inte ha nedsatts.

Det var enligt nämnden klarlagt, att kontoristen inte hade kunnat bortse från att beställaren av bilderna var hennes ordinarie förman. Huruvida Hols' handlande skulle kunna anses innefatta en obehörig påtryckning på kontoristen syntes däremot tveksamt. De skriftliga meddelandena från Hols till kontoristen tydde i ton och form på ett gott kamratligt förhållande dem emellan och saknade varje karaktär av order.

Vid ärendets avgörande anförde JO Lundvik följande.

Det är alldeles uppenbart, att människors inställning i vårt land till och i sexualfrågor under främst det senaste årtiondet blivit allt öppnare och mera fördomsfri. Särskilt gäller denna attitydförändring det uppväxande släktet, som i långt högre grad än tidigare generationer genom skolans undervisning kommer i kontakt med sådana frågor av såväl etisk som biologisk natur. Men även utanför skolans ram märks förändringarna i inställningen. Vad som tidigare såldes och lästes i smyg, som t. ex. porrtidningar, säljs i dag öppet och efterfrågas öppet av allmänheten. Här är icke platsen att knyta några värderingar till utvecklingen. En utveckling har emellertid skett och samhällsmedlemmarna har i större eller mindre utsträckning anpassat sig till den. Det är viktigt att hålla detta i minnet, då förevarande sak bedömes. Hur långt värderingarna i sexualfrågor än förändrats, kan man emellertid inte bortse ifrån, att människor som har med barn att göra, t. ex. lärare, måste vara uppmärksamma på att barnen kanske inte alltid är mogna att mottaga sexualupplysning i vilken form som helst. Man torde också böra betänka, att barnen ännu i dag ibland riskerar att komma i en besvärlig mellanställning mellan vad skolan lär och de attityder som präglar en äldre generation föräldrar. Takt och finkänslighet samt saklighet måste uppenbarligen vara vägledande i den sexualupplysning som skolan förmedlar till yngre elever. Å andra sidan kan varken skolan eller föräldrarna effektivt förhindra att såväl saklig som osaklig sådan upplysning når barnen utanför skolans ram.

Stora krav på förmåga att kunna balansera och avväga olika värderingar och informationskällor för elever i grundskolan måste uppenbarligen ställas på rektor för en sådan skola. Rektor är skolans främste företrädare. Kraven på omdöme, takt och balanserat uppträdande är givetvis särskilt stora på en person, som fyller en sådan viktig funktion. Dessa krav gör sig i princip gällande oavsett om rektor är i tjänst eller icke, i allt fall om hans handlande har beröring med skolans värld.

Mot bakgrund av vad nu sagts måste rimligheten av att pornografiska teckningar mångfaldigas på en skolexpedition med rektors goda minne starkt sättas ifråga. I förevarande fall var Hols tjänstledig för militärtjänstgöring, då han lät föranstalta om reproduktion i ett stort antal exemplar av tre pornografiska bilder. Han var också medveten om att allmänheten i mån av utrymme härför mot viss mindre avgift kunde få handlingar av skilda slag reproducerade och räknade sig uppenbarligen vid detta tillfälle till denna »allmänhet». Han förklarade sig beredd att stå för kostnaderna för reproduktionerna. Uppenbarligen utgick han också ifrån, som länsskolnämnden påpekat, att det rum, där reproduktionerna utfördes, normalt hölls låst, varför risken för obehörig åtkomst av i rummet förvarade handlingar rimligen bort vara ringa.

Även med beaktande av nu angivna omständigheter kan jag icke finna annat än att Hols, med hänsyn framför allt till att han borde ha besinnat den uppmärksamhet som enbart själva beställningen som sådan skulle kunna få, borde — oavsett att han var tjänstledig — ha avhållit sig från att engagera skolexpeditionen i denna sak. Då så icke skedde, har Hols brustit i omdöme. Även om Hols' an-

seende måhända i någon mån kan ha fläckats genom det inträffade, torde hans möjlighet att rätt utöva sin lärargärning bland eleverna emellertid knappast ha minskat. Jag har därvidlag alltså dragit samma slutsats som länsskolnämnden. Trots att jag således ställer mig kritisk till Hols' handlande i här berörda avseenden och icke kan tillmäta den omständigheten utslagsgivande betydelse att Hols var tjänstledig har jag dock icke funnit, att han genom vad som passerat gjort sig skyldig till straffbar gärning.

Vidkommande frågan om Hols' begäran att få teckningarna mångfaldigade innefattade en obehörig påtryckning på vederbörande kvinnliga kontorist, tyder i varje fall vad kontoristen själv sagt i saken icke på att så skulle vara fallet, oavsett att hon givetvis, som länsskolnämnden framhållit, icke kunde helt bortse från att beställaren av bilderna var hennes förman. Även om Hols' åtgärd att överlämna beställningen till en underordnad kvinnlig tjänsteman enligt min mening framstår som i och för sig mindre lämplig, vill jag därför ej lägga honom till last att han skulle ha utövat obehörig påtryckning.

Eriksson har i ärendet reagerat mot det pris som förutsatts uttagas för de reproducerade bilderna. Då den prissättningen uppenbarligen ej skulle ha avvikit från den som normalt gäller vid reproduktion för allmänheten, påkallar berörda förhållande icke något mitt ingripande.

Vad slutligen angår den fråga som uppställer sig vid ärendets behandling, nämligen om den tillförordnade rektorns handlande att låta förstöra huvudparten av de färdigställda reproduktionerna, som Hols beställt, var förenligt med vad som åvilade honom i tjänsten, inskränker jag mig till att säga, att det i allt fall icke kan läggas t. f. rektor till last som fel att han i denna mycket speciella situation skred till en i normala fall så drastisk åtgärd. Jag vidtager alltså icke någon åtgärd i anledning härav.

Grekisk medborgare har avvisats till Grekland trots att han inrest till Sverige från Västtyskland, där han hade uppehållstillstånd, och trots att han sagt att han kunde vänta politisk förföljelse i Grekland. Kritik mot utlänningskommissionens och polisens handläggning av saken

Grekiske medborgaren Paul Kotsikos inreste den 21 februari 1969 till Sverige från Förbundsrepubliken Tyskland. Han gjorde gällande, att han var politisk flykting och begärde asyl här i riket. Den 20 maj beslöt statens utlänningskommission, att Kotsikos skulle avvisas. Beslutet verkställdes den 24 maj 1969, då Kotsikos sändes med flyg till Athen.

I en skrift, som inkom till JO den 29 maj 1969, påkallade ordföranden i SSU JÄMLIKHET Ulf Andersson prövning, huruvida polismyndigheten handlagt ärendet i enlighet med gällande författningar.

Advokaten H. G. Franck anförde i en den 30 maj 1969 till JO inkommen klagoskrift i huvudsak följande: Den utredning som låg till grund för utlänningsnämndens och utlänningskommissionens prövning av Kotsikos' påstående om politiskt flyktingskap hade varit bristfällig, och Kotsikos hade inte fått tillfälle att bemöta för honom ofördelaktiga uppgifter som lämnats av andra personer. Med hänsyn till tillståndet i Grekland efter kuppen den 21 april 1967 borde varje ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd från grekiska medborgare behandlas generöst, och avvisning borde ej ske, när det förelåg någon som helst risk att utlänningen kunde utsättas för repressalier i Grekland. Det var en påtaglig brist, att utlänningskommissionen underlåtit att i sitt beslut ange att verkställighet ej fick ske till Grekland. Kotsikos hade inte fått del av beslutet om avvisning förrän i samband med att han greps. Han hade, sedan beslutet om avvisning fattats, ej fått tillfälle att ta kontakt med advokat eller annan som kunde lämna honom biträde. Kvällen den 23 maj 1969 hade Franck för jourhavande poliskommissarien omtalat, att Kotsikos skulle ansöka till Kungl. Maj:t om upphävande av avvisningsbeslutet och om inhibition. Beslut förelåg då, att Kotsikos redan påföljande morgon skulle skickas till Athen. Trots de upplysningar Franck sålunda lämnade, vidtogs icke någon åtgärd från polismyndighetens sida för att uppskjuta verkställigheten. Ansökningen till Kungl. Maj:t undertecknades natten till den 24 maj 1969 av Kotsikos, och en kopia av handlingen lämnades till polismyndigheten. I ansökningen åberopade Kotsikos omständigheter, som ej prövats av utlänningskommissionen. Jämlikt 58 § andra stycket utlänningslagen hade ärendet därför bort ånyo underställas utlänningskommissionen, innan verkställighet skedde. I vart fall hade ansökningen bort föranleda polismyndigheten att avbryta vidare verkställighet i avvaktan på att Kungl. Maj:t fattat beslut åtminstone i frågan om inhibition. Verkställigheten hade skett på morgonen pingstaftonen den 24 maj 1969. I ett rättssamhälle får det inte förekomma, att beslut av så livsavgörande slag verkställs under sådana omständigheter och med sådan brådska vid en tidpunkt, då en rad samhällsorgan ej fungerar. I enlighet med regeln i 55 § utlänningslagen hade Kotsikos i alla händelser inte bort avvisas till annat land än förbundsrepubliken. Natten till den 24 maj 1969 hade Kotsikos varit apatisk och djupt olycklig samt enligt uppgift försökt begå självmord. Det borde undersökas, vilka åtgärder polismyndigheten vidtagit för att bereda Kotsikos tillfälle att komma i kontakt med läkare, och om Kotsikos fått någon medicin, som haft betydelse i samband med verkställigheten. Den 24 maj 1969, medan Kotsikos var på väg till Athen, hade Franck vid telefonkontakt med jourhavande kommissarien, chefen för polisens utlänningsavdelning och med polisintendenten O. P. Stefansson försökt att få verkställigheten återkallad. Jourhavande kommissarien och chefen för utlänningsavdelningen hade därvid förklarat att de inte kunde göra något åt saken. Stefansson hade avslagit framställningen, ehuru han då hade tillgång till tidigare ej förebragt utredning av betydelse för frågan om Kotsikos var politisk flykting.

Den 13 juni 1969 inkom viss utredning, som gjorts på föranstaltande av polismästaren i Stockholm Nils Lüning, jämte yttrande av Lüning.

Efter remiss inkom den 2 juli 1969 från utlänningskommissionen ett yttrande, vari anfördes bl. a. följande.

Utlänningskommissionens beslut hade expedierats den 21 maj 1969 till polismyndigheten i Stockholm för delgivning med Kotsikos och verkställande av avvisningsbeslutet. Vid sin bedömning av ärendet hade såväl utlänningsnämnden som kommissionen ej funnit sådana omständigheter föreligga som föranledde en tillämpning av 53 § utlänningslagen. Så kallad hemlandsklausul hade därför ej fogats till avvisningsbeslutet. I kommissionens beslut om avlägsnande av utlänning angavs som regel icke, till vilket land verkställighet skulle ske, eftersom utlänningslagen innehöll bestämmelser därom. Endast i sådana fall, då kommissionen bedömde att verkställighet kunde ske trots föreliggande hinder enligt 53 §, angavs i kommissionens beslut, till vilket land verkställighet skulle äga rum. — I 58 § andra stycket utlänningslagen stadgades, att vid verkställighet av bl. a. avvisning underställning av verkställighetsfrågan skulle ske om utlänningen framfört påstående om s. k. politiskt verkställighetshinder och påståendet ej var uppenbart oriktigt eller om påståendet enligt det beslut som förekom till verkställighet redan var prövat. Med hänsyn till vad som förekommit i samband med verkställigheten av det Kotsikos meddelade avvisningsbeslutet ifrågasatte kommissionen, huruvida icke verkställighetsfrågan jämlikt berörda lagrum borde ha underställts kommissionen. Givet var att i verkställighetsärenden där fråga var om s. k. politiskt verkställighetshinder största möjliga försiktighet alltid borde iakttagas.

Franck inkom med påminnelser.

Kungl. Maj:t föranstaltade den 29 maj 1969 i anledning av fallet Kotsikos om utredning, huruvida ändringar i nuvarande bestämmelser angående formerna för handläggning av ärenden om utlännings avlägsnande från Sverige är påkallade med hänsyn till utlänningens rättssäkerhet. Efter slutförd utredning avgav utredningsmannen, landshövdingen Ingvar Lindell, den 28 oktober 1969 en promemoria med förslag till vissa ändringar i nu gällande bestämmelser.

Av handlingarna framgår i korthet följande:

Kotsikos, som är född 1935, hade före inresan till Sverige vistats i Förbundsrepubliken Tyskland sedan augusti 1966, således ungefär två och ett halvt år. Han hade vid ankomsten hit giltigt grekiskt hemlandspass. Av passet framgick, att han hade uppehållstillstånd i förbundsrepubliken till den 10 augusti 1969. Den 28 februari 1969 ansökte Kotsikos hos polisen i Stockholm om uppehållstillstånd och om arbetstillstånd för anställning som restaurangbiträde. Enligt ansökningen ville han stanna i Sverige i avvaktan på att det nuvarande politiska tillståndet i Grekland förändrades. Sedan ansökningen överlämnats till utlänningskommissionen, remitterades den till polismyndigheten i Stockholms polisdistrikt den 7 mars 1969 med begäran om fullständig utredning i ärendet.

Under utredningen hördes förutom Kotsikos två landsmän till denne och en tjänsteman vid socialförvaltningen i Stockholms stad. Kotsikos uppgav bl. a., att han, sedan den nuvarande regeringen i Grekland kommit till makten, i förbundsrepubliken deltagit i demonstrationer mot den nya grekiska regeringen och att han förhörts vid grekiska konsulatet i Stuttgart angående sin inställning till regimen i Grekland samt därefter kallats till grekiska ambassaden i Bonn för nytt förhör. Han uppgav vidare, att han lämnat förbundsrepubliken med anledning av denna kallelse och emedan han var rädd att eljest därifrån sändas tillbaka till Grekland; i hemlandet skulle han omedelbart bli ställd inför militärdomstol på grund av sin

politiska uppfattning. De två grekiska medborgare som hördes lämnade enligt förhörsprotokollet följande uppgifter. R.: »Kotsikos bor hos mig sedan i slutet av februari 1969. Han bor tillsammans med en tysk kvinna, Helga H. Det är visst hans fästmö. Han är inte demokrat. Han är ingen vidare människa. Han går till sociala byrån och får pengar och sedan går de ut och dansar. Till sina barn i Grekland säger han, att han inte kan skicka några pengar. Grekerna skäms för honom. Han har livlig fantasi.» — M. (sekreterare i grekiska Centerunionen i Stockholm): »Kotsikos är inte här av politiska skäl. Jag har kontrollerat hans uppgifter. Han ljuger. Han är inte bra.» (M. lämnade uppgifterna per telefon.) Från socialförvaltningen i Stockholms stad inhämtades, att Kotsikos under tiden den 28 februari till den 16 april 1969 erhållit bidrag till uppehälle, logi och kläder med sammanlagt 1 306 kr.

Utredningen resulterade i att förste polisassessorn Anders Nelin, som uppehöll tjänst som polisintendent och i egenskap därav hade att såsom polismyndighet handlägga utlänningsärenden, fann, att det förelåg anledning att avvisa Kotsikos på den grund att Kotsikos kunde antas komma att sakna medel för sin vistelse i landet och för sin hemresa. Eftersom Kotsikos påstått sig vara politisk flykting, överlämnade Nelin genom resolution den 16 april 1969 ärendet enligt 20 § andra stycket utlänningslagen till kommissionens prövning. Kommissionen underställde avvisningsfrågan utlänningsnämnden för yttrande. I enhälligt yttrande den 12 maj 1969 fann nämnden hinder inte möta mot avvisning av Kotsikos. I kommissionens beslut den 20 maj 1969 om avvisning av Kotsikos anfördes som skäl, att Kotsikos kunde antas komma att sakna erforderliga medel för sin vistelse i riket ävensom för hemresan. Beslutet innehöll inte något förbud mot att avvisningen verkställdes genom att Kotsikos fördes till sitt hemland (s. k. hemlandsklausul) och inte heller andra anvisningar om beslutets verkställande.

Avvisningsbeslutet expedierades den 21 maj 1969 till polismyndigheten i Stockholm för delgivning med Kotsikos och för verkställighet. Sedan Kotsikos efterspanats och på morgonen den 23 maj påträffats på en socialbyrå i staden av två polismän, följde han med till kriminalstationen. Enligt beslut av Nelin jämlikt 35 § utlänningslagen togs Kotsikos i förvar i avvaktan på att avvisningsbeslutet skulle verkställas och delgavs beslutet genom tolk. Nelin beslöt senare samma dag, att Kotsikos skulle sändas till Grekland den 24 maj. Kotsikos ställdes inte vid något tillfälle uttryckligen inför valet att avvisas antingen till Grekland eller Förbundsrepubliken Tyskland.

Vid 22-tiden den 23 maj ringde Franck till vakthavande kriminalkommissarien Ernst Ahlbäck och omtalade, att han avsåg att senare under natten inkomma med en ansökan om att få avvisningsbeslutet upphävt. Ahlbäck, som då inte hade närmare kännedom om ärendet men visste att Kotsikos skulle avvisas till Grekland nästa dag, tog efter telefonsamtalet del av handlingarna i ärendet. Omkring kl. 24.00 på natten infann sig Kotsikos' fästmö och hennes arbetsgivare för att låta Kotsikos underteckna en till Kungl. Maj:t ställd ansökan, vari hemställdes om upphävande av avvisningsbeslutet och om inhibition av verkställigheten. I ansökningen påstods, att Kotsikos i Grekland ådömts två års fängelse och att straffet

sammanhängde med hans inställning till den rådande militärregimen. Det uppgavs vidare i ansökningen, att Kotsikos utpekats av militärjuntan som kommunist och därför riskerade att bli utsatt för hårt straff och förföljelse, samt att han, om han sändes till Grekland, kunde dessutom erhålla ytterligare straff på grund av sin flykt från landet och sin aktivitet utomlands. Ahlbäck tog del av ansökningen och uppmärksammade påståendet om att Kotsikos ådömts straff i Grekland; han förvånades över att Kotsikos inte tidigare omnämnt detta. Ansökningen översattes till grekiska för Kotsikos, som därefter undertecknade den. Ahlbäck ansåg inte, att innehållet i ansökningen kunde föranleda ett avbrytande av verkställigheten och fann därför inte skäl att underrätta jourhavande polischef.

Kotsikos förvarades från omhändertagandet till dess beslutet om avvisning verkställdes på polisens arrestavdelning. Den 23 maj kl. 18.00—21.00 avhämtades Kotsikos' tillhörigheter. Kotsikos färdades därvid i bil tillsammans med tre polismän. Sedan en Kotsikos tillhörig bil hittats efter något sökande, uppställdes den på polishusets gård för att senare säljas. Kotsikos' övriga tillhörigheter hämtades dels i hans bostad i Täby, dels hos hans fästmö i Danderyd. Då det av säkerhetsskäl befanns inte vara lämpligt att Kotsikos själv var med vid besöket i Danderyd, hämtades de hos fästmön befintliga tillhörigheterna av personal i Danderyds polisdistrikt. Med anledning av att det ansågs föreligga risk att Kotsikos skulle försöka fly, förelåg extra bevakning under uppehållet i Täby. Denna bevakning bestod i att en polisman därifrån med hund satt i sin tjänstebil och var beredd att ingripa. På återfärden till Stockholm bad Kotsikos att få ringa sin fästmö. Denna begäran villfors efter återkomsten till polisens lokaler.

Verkställigheten tillgick så att Kotsikos och två civilklädda polismän for med flygplan från Arlanda till Athens flygplats. På egen begäran fick Kotsikos vid mellanlandning i Zürich samtala med schweiziska polismän. Före landningen i Athen fick han sitt pass och sin färdbiljett jämte bagagekvitton. Han upplystes om att hans ankomst till Grekland inte skulle tillkännages för grekiska myndigheter. Polismännen tog avsked av Kotsikos, och denne passerade ensam genom en annan passkontroll än poliserna.

Vid ärendets avgörande anförde JO Lundvik följande.

Inledning

Med hänsyn till att förslag numera framlagts om ändring av gällande bestämmelser om förfarandet vid avvisande av utlänning m. m. begränsar jag min prövning av saken till frågan om någon befattningshavare gjort sig skyldig till fel eller försummelse vid sin handläggning av fallet. Jag vill tillägga att min prövning sker med utgångspunkt från vad som i varje ögonblick varit känt för de beslutande myndigheterna. Till vad som i efterhand framkommit om Kotsikos' person och hans behandling i Grekland har jag sålunda icke ansett mig böra taga hänsyn. Uppgifterna härom är för övrigt knappast entydiga.

Tillämpliga bestämmelser

Myndigheterna har i fallet Kotsikos huvudsakligen haft att tillämpa de regler som är upptagna i utlänningslagen den 30 april 1954 med sedermera däri gjorda ändringar.

Såvitt gäller utlännings avlägsnande från riket skiljer utlänningslagen mellan fyra olika former: avvisning, förpassning, förvisning och utvisning. Av dessa har i ärendet reglerna om avvisning och i viss mån de om förpassning särskilt intresse.

Avvisningens innebörd var vid lagens tillkomst att en utlänning vid inresan hindrades komma in i riket eller i omedelbar anslutning till inresan avlägsnades ur riket. Efter en lagändring år 1963 kan numera avvisning i vissa fall äga rum intill tre månader efter utlänningens ankomst. Lagändringen tillkom huvudsakligen för att åstadkomma en med övriga nordiska länder enhetlig reglering och för att det ej skulle vara nödvändigt att för avlägsnande av icke önskvärda men ej påtagligt asociala utlänningar, som inkommit i riket, avvakta utgången av den tre månader långa period, då uppehållstillstånd ej erfordras. Lagens bestämmelser om förpassning är nämligen i allmänhet inte tillämpliga så länge utlänningen inte behöver uppehållstillstånd; grunden för beslut om förpassning är att utlänning uppehåller sig i riket utan att, då så erfordras, inneha pass och tillstånd att vistas här. Vid lagändringens genomförande uttalade departementschefen vissa betänkligheter med anledning av att ändringen komme att innebära viss förskjutning av avvisningens innebörd (NJA II 1963 s. 493).

De fall, då utlänning kan avvisas, framgår av 18 och 19 §§. Bl. a. nämns, att utlänningen kan antas komma att sakna erforderliga medel för sin vistelse här i landet och för sin hemresa.

Beslut om avvisning meddelas av polismyndighet. Om polismyndigheten finner skäl till avvisning föreligga men utlänningen påstår att han i det land från vilket han kommit löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse, skall jämlikt 20 § — om påståendet inte är uppenbart oriktigt — polismyndigheten underställa ärendet den centrala utlänningsmyndigheten. Central utlänningsmyndighet var vid ifrågavarande tid statens utlänningskommission. Underställning skall också ske, om utlänningen påstår att han i det land från vilket han kommit inte åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land i vilket han löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse. Även i andra fall får underställning ske, om polismyndigheten finner det vara tveksamt om utlänningen bör avvisas. Utlänningsmyndigheten skall i regel höra utlänningsnämnden.

Över utlänningsmyndighetens beslut får klagan föras hos Kungl. Maj:t genom besvär, om utlänningsnämnden eller någon dess ledamot anfört avvikande mening eller om nämnden inte avgett yttrande (46 §).

Enligt 55 § första stycket bör utlänning som avvisas befordras till land, varifrån han ankommit hit. Utlänning som förpassas bör enligt samma lagrum befordras till sitt hemland eller, om detta inte kan utrönas, till land från vilket han ankommit hit. Om det möter hinder att verkställa beslut som nu sagts eller det eljest förekommer särskilda skäl däremot, får utlänningen befordras till det land som befinns lämpligast.

Jämlikt 53 § får utlänning vid verkställighet inte befordras till land, där han löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse, och inte heller till land, där han inte åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land där han löper sådan risk. Undantag från denna regel gäller endast i vissa fall av synnerligen grov brottslighet och till skydd för rikets säkerhet (54 §).

Beslut om avvisning skall verkställas av polismyndighet så snart det kan ske

(58 § första stycket). Om utlänningen påstår att han är politisk flykting och påståendet inte är uppenbart oriktigt, skall ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten (58 § andra stycket). Underställning skall dock inte ske, om påståendet enligt det beslut som förekommer till verkställighet redan är prövat. Ärende om verkställighet skall vidare underställas, om det möter svårighet att verkställa beslutet eller om det är tvivelaktigt hur beslutet skall verkställas (60 § första stycket). Om den centrala myndigheten meddelat beslut om avvisning, kan myndigheten lämna närmare anvisningar för verkställigheten.

Kan beslut om avvisning inte verkställas eller föreligger eljest, vare sig beslutet verkställts eller ej, skäl att beslutet inte längre skall lända till efterrättelse, äger Kungl. Maj:t upphäva beslutet. Beslut om avvisning, som inte verkställts, får upphävas av den centrala myndigheten, om särskilda skäl är därtill, utom i fall då beslutet meddelats av Kungl. Maj:t (51 §).

Den beslutande myndigheten kan i ärenden om avvisning hålla förhör (39 §). Därvid kan, förutom utlänningen, andra personer höras (42 §). Vid förhör har utlänningen rätt till biträde av lämplig person (41 §).

Francks anmärkning att utredningen var bristfällig och att Kotsikos inte fick tillfälle till bemötande

I denna fråga kan till en början hänvisas till följande uttalande i Lindells ovannämnda promemoria av den 28 oktober 1969:

»En allmänt vedertagen förvaltningsrättslig princip är att det utredningsmaterial, varpå ett beslut grundas, skall vara sakligt och så fullständigt som möjligt och att — i vart fall i ärende där motpart saknas — det åligger beslutsmyndigheten att tillse att ärendet är tillräckligt utrett innan det avgöres. Kravet på att utredningsmaterialet i förvaltningsärende skall vara sakligt och fullständigt gör sig gällande med synnerlig styrka i ärenden som i så hög grad berör för den enskilde vitala intressen som fråga om avlägsnande av utlänning. — — — I allmänhet torde det inte vara möjligt att åstadkomma en saklig och fullständig utredning i ett ärende, om inte parten ges möjlighet att ta del av utredningsmaterialet och bereds tillfälle att göra de kompletteringar och beriktiganden som han anser erforderliga. Den allmänna skyldigheten för myndighet att tillse att ärende är tillräckligt utrett innan det avgörs får därför anses innefatta också ett principiellt krav på att myndigheten upplyser part om vad som tillförts ärendet och ger honom tillfälle till bemötande. Behovet av kommunikation gör sig enligt utredningsmannens mening särskilt starkt gällande i sådana ärenden om avlägsnande där avgörandet huvudsakligen grundas på enskildas omdömen om utlänningens personliga förhållanden och vandel.»

Jag instämmer i dessa synpunkter och vill för egen del tillägga följande: I förarbetena till utlänningslagen underströks, att en huvudsynpunkt vid utarbetandet av lagen var att stärka de rättsliga garantierna och tillgodose trygghetsbehovet för politiska flyktingar (NJA II 1954 s. 119—120). Lagen innehåller visserligen inte någon föreskrift om att förhör med utlänning skall hållas innan beslut om avvisning meddelas annat än i fall då myndigheten själv finner anledning därtill. Emellertid uttalade departementschefen vid lagens tillkomst, att förhör i synnerhet var påkallat när fråga var om förpassning av den som påstår att han är politisk flykting. Departementschefen tillade: »Det förhållandet att någon allmän rätt för utlänning

att påkalla förhör i förpassningsärenden icke föreskrivits innebär icke, att förpassningsbeslut får meddelas utan att den beslutande myndigheten har tillgång till erforderlig utredning, omfattande även utlänningens egna synpunkter i ärendet.» Ehuru uttalandet avser ärenden om förpassning, äger det enligt min mening full giltighet även vid avvisning av utlänning som sedan någon tid befinner sig i riket.

Enligt min mening var frågan om avvisande av Kotsikos ett ärende av sådan vikt och beskaffenhet att utlänningskommissionen lämpligen bort hålla förhör, innan beslut meddelades. I alla händelser hade kommissionen icke bort avgöra ärendet utan att dessförinnan underrätta Kotsikos om vad hans båda landsmän uttalat om honom och bereda honom tillfälle att yttra sig däröver. Underlåtenheten framstår som särskilt betänklig mot bakgrund av att kommissionen, såsom av dess yttranden framgår, var medveten om att dess prövning innebar att Kotsikos kunde sändas till Grekland.

År 1962 har JO i ett ärende, vari utlänningskommissionen vägrat utlänning förlängt uppehållstillstånd samt förordnat om förpassning av honom, riktat kritik mot kommissionen för att beslutet grundats på utredning som utlänningen icke fått tillfälle att yttra sig över. I det ärendet fann JO med hänsyn till omständigheterna, att underlåtenheten ej var av beskaffenhet att kunna läggas de för beslutet ansvariga till last såsom tjänstefel, men framhöll angelägenheten av att kommissionen framdeles hade sin uppmärksamhet riktad på vikten ur rättssäkerhetssynpunkt av att kommuniceringsprincipen iakttages, där så är påkallat av omständigheterna (JO:s ämbetsberättelse 1963 s. 341).

Kommissionens underlåtenhet att låta Kotsikos taga del av utredningen i förevarande fall framstår för mig som ej mindre betänklig än den motsvarande underlåtenheten i det tidigare fallet. I fallet Kotsikos tillkommer, att beslutet — i motsats till vad som blev utgången i nyss berörda fall — också gick i verkställighet. Kommissionens underlåtenhet att låta Kotsikos ta del av utredningen har emellertid inte stått i strid med någon uttrycklig bestämmelse. Kommissionen har vidare ej saknat anledning antaga att de uppgifter som av Centerunionen lämnades om Kotsikos' politiska verksamhet var riktiga. Med hänsyn därtill finner jag mig kunna låta bero vid den erinran som innefattas i det anförda.

Utlänningskommissionens sakliga prövning

Kommissionens yttrande ger vid handen, att kommissionen vid sin prövning av avvisningsfrågan fann, att Kotsikos inte löpte risk för politisk förföljelse i hemlandet. Olika meningar kan hysas i frågan, huruvida den — i och för sig knapphändiga — utredning som förelåg verkligen medgav en sådan slutsats. För egen del inskränker jag mig till att säga, att kommissionens ställningstagande i allt fall ej kan läggas någon dess ledamot eller befattningshavare till last såsom straffbart fel.

Delgivningen av beslutet

Att Kotsikos delgavs kommissionens beslut först i samband med att han den 23 maj togs i förvar för verkställighet finner jag ej anledning att kritisera.

Nelins beslut den 23 maj att Kotsikos skulle sändas till Grekland påföljande morgon

Såsom redan påpekats framgår av 55 § utlänningslagen att den som avvisas i första hand bör befordras till det land från vilket han kommit till Sverige.

I en den 26 maj 1969 upprättad promemoria har Nelin om anledningen till att han beslöt låta verkställigheten ske till Grekland uttalat bl. a., *att* kommissionen uppenbarligen funnit Kotsikos icke vara politisk flykting, *att* Kotsikos helt saknade medel till sin försörjning, *att* Kotsikos enligt egna uppgifter ej i Grekland utsatts för politisk förföljelse, *att* grekiska Centerunionen i Stockholm uttalat sig negativt om Kotsikos, *och att* Kotsikos lämnat sådana uppgifter om vistelsen i förbundsrepubliken som visade att han ej önskade återvända dit. Vid förhör den 29 maj 1969 har Nelin tillagt, att Kotsikos vid delgivningen av avvisningsbeslutet underrättats om att han skulle föras antingen till förbundsrepubliken eller till Grekland och därvid förklarat, att han inte ville komma till förbundsrepubliken, eftersom han saknade möjligheter att försörja sig där; Kotsikos hade emellertid även motsatt sig att komma till Grekland.

De skäl som Nelin anfört för att hellre låta verkställigheten ske till Grekland än till förbundsrepubliken förefaller knappast övertygande. Kotsikos hade som nämnts vistats i förbundsrepubliken två och ett halvt år och hade uppehållstillstånd där till augusti 1969. Av utredningen framgår, att Nelin den 23 maj 1969 talat med polisintendenten Otto Holm om ärendet och därvid givit uttryck för viss oro över att behöva sända en grekisk medborgare, som åberopat politiskt flyktingskap, tillbaka till hemlandet; det framgår också, att Nelin därvid ej nämnt möjligheten att sända Kotsikos till förbundsrepubliken. Mot bakgrund därav förefaller det troligast, att Nelin i själva verket inte gjort klart för sig, att Kotsikos enligt huvudregeln borde avvisas till förbundsrepubliken. Antagandet stöds också av att Nelin i sin promemoria uttalat, att han ej fann skäl »frångå praxis att låta Kotsikos föras till hemlandet» och av att Nelin aldrig, såsom eljest varit naturligt, ställt Kotsikos själv inför valet att föras till antingen Grekland eller förbundsrepubliken.

Vid bedömningen av vad som förevarit måste ihågkommas, att stadgandet i 55 § utlänningslagen icke tillkommit för att tillvarataga något utlänningens intresse och ej heller är av tvingande natur. Regeln bör i likhet med övriga bestämmelser om proceduren vid avvisning ses mot den bakgrunden, att avvisning ursprungligen avsågs äga rum vid inresan. I den mån utlänningen kvarstannat i riket en längre tid uttunnas, allmänt sett, de skäl som talar för hans återsändande till det land varifrån han ankommit hit. Härtill kommer i det förevarande fallet att Kotsikos enligt egen uppgift ej funnit sig väl till rätta i förbundsrepubliken och ej ville återvända dit. Jag finner därför att Nelin — som vid sitt ställningstagande ej hade tillgång till de uppgifter som sedermera framfördes i »nådeansökningen» — visserligen förfarit olämpligt genom att icke uttryckligen ställa Kotsikos i valet mellan avvisning till förbundsrepubliken och avvisning till Grekland men att denna Nelins underlåtenhet dock icke kan läggas honom till last såsom tjänstefel.

Eftersom utlänningslagen stadgar, att avvisningsbeslut skall verkställas av polis-

myndigheten så snart det kan ske, finner jag mig icke kunna rikta någon anmärkning mot Nelins beslut om tiden för verkställighet.

Tillfälle till kontakt med advokat eller annan

Såvitt framgår av utredningen har Kotsikos inte begärt att få sätta sig i förbindelse med annan person än sin fästmö. Någon rätt för Kotsikos att oberoende av framställning få juridiskt biträde har inte förelegat enligt gällande lag.

Telefonsamtalet mellan Kotsikos och hans fästmö synes ha kommit till stånd först omkring kl. 21.00 den 23 maj. Av utredningen (uppgifter av vaktkonstapeln N. D. Dahlgren) framgår, att Kotsikos upprepade gånger under dagen hade begärt att få ringa och tala med sin fästmö. Det är inte klart, vad som förekommit i anledning därav och varför telefonsamtalet ej ägde rum förrän på kvällen.

Vad sålunda förekommit föranleder mig att erinra om 10 § kungörelsen den 25 april 1958 angående tillämpningen av lagen s. d. om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. Enligt nämnda bestämmelse skall den som intagits i bl. a. polisarrest på annan grund än misstanke om brott eller fylleri efter intagningen i förvaringslokalen eller överflyttning till annan sådan lokal erhålla tillfälle att underrätta närstående om sin vistelseort. Det ligger i sakens natur, att sådant tillfälle bör beredas den intagne så snart som möjligt.

Åtgärder i anledning av »nådeansökningen» och begäran om inhibition

Francks telefonsamtal med Ahlbäck ägde rum omkring kl. 22.00 den 23 maj. Ahlbäck hade då inte tagit del av handlingarna rörande Kotsikos. Han visste emellertid, att Kotsikos skulle avvisas till Grekland tidigt på pingstaftonen, och fick vid telefonsamtalet med Franck klart för sig, att en ansökan skulle komma in med begäran att få verkställigheten hävd. När »nådeansökningen» sedermera ingavs omkring kl. 24.00, hade Ahlbäck hunnit ta del av handlingarna i ärendet.

Enligt 46 § utlänningslagen kunde besvär icke anföras mot utlänningskommissionens beslut. En viss möjlighet återstod dock att få beslutet upphävt med stöd av 51 § samma lag. Syftet med »nådeansökningen» var uppenbarligen att få sistnämnda stadgande bragt i tillämpning.

I gällande lag finns ingen bestämmelse om skyldighet eller ens rättighet för polisen att låta anstå med verkställigheten, när tillämpning påkallats av 51 §. I Lindells promemoria föreslås en uttrycklig bestämmelse om att anstånd skall kunna ges under vissa förutsättningar. I praxis förekommer i Stockholm redan nu att anstånd ges, låt vara sparsamt. För egen del anser jag, att lagens krav på att avvisning skall verkställas »så snart det kan ske» icke behöver eller ens får läsas så bokstavligt att hinder skulle möta mot att ge ett helt kort anstånd när sådant erfordras för att icke stadgandet i 51 § skall bli helt illusoriskt och starka skäl i övrigt talar för anstånd.

Redan med hänsyn till det sagda finner jag det olyckligt, att verkställigheten genomfördes utan varje uppskov. Härtill kommer, att det måste ifrågasättas om

icke polisen varit skyldig att självmant ånyo bringa frågan om verkställighet under utlänningskommissionens prövning. Såsom redan anförts stadgas i 58 § andra stycket utlänningslagen, att ärendet skall underställas den centrala utlänningsmyndigheten om utlänningen påstår att han är politisk flykting och påståendet ej är uppenbart oriktigt och ej redan blivit prövat. Skall underställning ske, måste uppenbarligen frågan om verkställighet anstå tills vidare. Frågan om Kotsikos' ställning som politisk flykting hade visserligen redan prövats av utlänningskommissionen. I »nådeansökningen» hade emellertid framförts nya påståenden som, om de var riktiga, ställde saken i ett helt annat läge. I utlänningskommissionens till mig avgivna yttrande framskymtar uppfattningen att underställning bort ske med hänsyn till vad som framkommit på verkställighetsstadiet. För egen del finner jag starka sakliga skäl tala för den tolkningen av lagtexten, att man i ett fall som det förevarande står inför ett »nytt» påstående och att detta — om ej påståendet är uppenbart oriktigt — skall prövas av den centrala utlänningsmyndigheten. Till stöd för att frågan om avvisning under antydda omständigheter bör ånyo prövas av den centrala utlänningsmyndigheten synes också kunna åberopas stadgandet i 60 § utlänningslagen, att underställning skall ske bl. a. om svårighet möter vid verkställighet.

I förevarande fall kan väl göras gällande, att det är egendomligt att det utomordentligt viktiga påståendet om att Kotsikos i Grekland dömts till fängelse två år för ett politiskt färgat brott icke framförts tidigare. Att därav sluta sig till att påståendet var uppenbart oriktigt vore dock enligt min mening förhastat. Språksvårigheter och bristande insikt om vilka fakta som ur svensk synvinkel var de mest relevanta kan mer än väl förklara att domen icke förts på tal tidigare. Jag anser för den skull, med hänvisning till vad jag nyss sagt, att all anledning funnits att bringa frågan om verkställigheten under utlänningskommissionens förnyade prövning. Också av denna anledning har det därför enligt min mening varit motiverat att låta anstå med verkställigheten.

Att Ahlbäck, som ej var närmare insatt i fallet, ej själv förstod att verkställigheten kunnat och bort uppskjutas är beklagligt men kan ej läggas honom till last såsom tjänstefel. Mera betänkligt är att Ahlbäck icke hänsköt frågan till jourhavande polischefen. Enligt 10 § kungörelsen den 9 oktober 1964 om handläggning av vissa polischefsuppgifter gäller, att om uppgift som i polischefens ställe fullgörs av honom underställd tjänsteman kräver avgörande som är av principiell betydelse eller eljest av större räckvidd, frågan om uppgiftens fullgörande skall hänskjutas till polischefen eller den tjänsteman som polischefen bestämmer. Vidare är stadgat, att om kommissarie eller lägre tjänsteman anser att uppgift som han har att fullgöra i polischefens ställe är av svårare beskaffenhet, anmälan därom skall göras till den närmast högre tjänsteman som har att fullgöra uppgifter av ifrågavarande slag. Jag anser, att det varit Ahlbäcks skyldighet att i den uppkomna situationen underrätta jourhavande polischefen om vad som förevarit. Att Ahlbäck icke iakttog detta har dock uppenbarligen icke berott på någon ond avsikt utan får tillskrivas obekantskap med hithörande bestämmelsers rätta tolkning. Med genomförande av

det förslag som framlagts i Lindells promemoria bör det vara sörjt för att saken icke skall behöva upprepas. Jag anser mig därför kunna låta bero vid vad som förevarit.

Självmordsförsök och läkarvård

Tolv personer, som tjänstgjorde på arrestavdelningen under den tid då Kotsikos var intagen där, har hörts. Fyra av dem befann sig på avdelningen under natten. Samtliga har uppgivit, att de inte iakttagit och ej heller hört talas om att Kotsikos försökt begå självmord.

Såvitt utredningen visar, har Kotsikos inte företett tecken på sjukdom och ej heller sagt, att han var sjuk eller begärt att få träffa en läkare.

Klagomålen i denna del lämnas av mig utan åtgärd.

Francks framställning på eftermiddagen den 24 maj

Jag finner inte skäl till kritik mot någon tjänsteman för det framställningen — som gjordes blott några minuter innan flygplanet skulle landa i Athen — ej föranledde verkställighetens avbrytande.

Övrigt

Vid min granskning av ärendet har intet framkommit som ger stöd för antagande att i övrigt någon tjänsteman gjort sig skyldig till fel eller försummelse vid sin tjänsteutövning.

Vissa andra ärenden

Kallelse till besiktning som äger rum i mål vid hyresnämnd

I ärende vari klagan förts över delgivningsförfarandet i vad gällde kallelse till besiktning genom särskilt förordnad besiktningsman yttrade JO Lundvik följande.

I 9 § andra stycket lagen den 28 maj 1968 om hyresnämnder stadgas bl. a.: Om anledning därtill förekommer, skall nämnden eller den nämnden förordnar besiktiga den lägenhet som tvisten rör. Parterna skall beredas tillfälle att närvara vid sådan besiktning.

Någon bestämmelse om *hur* parterna skall underrättas om besiktningen har ej meddelats. Man får vid sådant förhållande förfara på lämpligaste sätt. Hinder kan icke anses möta mot att underrätta dem muntligen, t. ex. vid ett telefonsamtal. Det kan enligt min mening sålunda icke fordras att man använder sig av formlig delgivning, i allt fall icke när kallelsen, såsom i detta fall, utgår från särskilt utsedd förrättningsman. Å andra sidan bör man givetvis förskaffa sig skälig visshet om att underrättelsen verkligen når fram till parterna.

Grannlagenhetsjäv i vapenlicensärende

Vid JO Lundviks inspektion hos en polismyndighet uppmärksammades att, då

polisintendenten, som normalt handlade vapenärendena på polismyndighetens vägnar, ansökt om licens för förvärv av en armépistol, ärendet handlagts av en polisintendenten underordnad tjänsteman. Det upplystes att beslutet om vapenlicensen fattats när polismästaren var på semester och polisintendenten vikarierade för honom. JO Lundvik framhöll att ärendet — som givetvis inte kunde handläggas av polisintendenten själv — lämpligen bort avgöras av polismästaren personligen, i allt fall om denne kunnat väntas återinträda i tjänst inom rimlig tid.

Avfattningen av avslagsbeslut i vapenlicensärenden

Vid samma inspektion iakttogs att i ärenden, där avslag meddelades på ansökan om licens för förvärv av salongsgevär eller pistol, en standardformulering användes för motiveringen av det innehållet att sökanden inte uppfyllde kraven för innehav av dylikt vapen och behov av vapnet inte kunde anses föreligga. JO Lundvik anförde härom.

Standardformuleringar var givetvis arbetsbesparande och någon invändning mot användande av sådana kunde icke göras i därför lämpade fall. Emellertid måste tillses, att besluten inte blev mer eller mindre innehållslösa utan gav sökanden den vägledning som var skälig. I annat fall föranleddes sökanden mången gång att i onödan anföra besvär. Alltför knapphändig formulering kunde också föranleda kverulans som tog sig uttryck bl. a. i JO-anmälningar. Enligt JO:s mening borde den formulering som här berördes utökas, så att sökanden fick klart för sig att polismyndigheten enligt meddelade direktiv hade att iakttaga särskilt stor restriktivitet just när fråga var om salongsgevär eller pistol.

Fråga om skrift i vapenärende bort behandlas som besvärsskrift

I ärende angående klagomål mot länsstyrelse och polismyndighet för handläggning av frågor om innehav av visst vapen anförde JO Lundvik.

Polismyndigheten förordnade den 14 mars 1968 att vapnet skulle inlösas av Kronan och fastställde det värde efter vilket inlösen skulle ske till 300 kronor. Vid beslutet var fogat en underrättelse, att talan mot beslutet kunde föras genom besvär hos länsstyrelsen inom tre veckor från delfåendet av beslutet.

Den 26 mars 1968 inkom till polismyndigheten en skrift från Å., där denne bl. a. anförde att han betalat 500 kr. för vapnet och haft utlägg för ammunition och vapenlicens med 40 kr. Å. förklarade, att han ansåg skäligt att han fick ersättning för dessa utlägg. I skrivelse den 17 april 1968 meddelade polismyndigheten Å., att därest han med sin skrift avsåg att anföra besvär över polismyndighetens beslut om inlösen av vapnet, besked härom emotsågs inom en vecka från delfåendet av meddelandet. Den 23 april 1968 inkom Å. till polismyndigheten med en skrift, där han med anledning av myndighetens skrivelse meddelade att han krävde 540 kr. i inlösensumma. Polismyndigheten behandlade därefter beslutet som lagakraftvunnet.

Enligt min mening hade polismyndigheten bort överlämna Å:s skrifter till länsstyrelsen för dess ställningstagande i frågan, huruvida den skrift som inkom den 26 mars kunde uppfattas som en besvärsinlaga. Av Å:s båda skrifter framgår nämligen fullt tydligt, att han var missnöjd med polismyndighetens värdering av vapnet. Den omständigheten att Å. icke lämnade ett klart svar på frågan, om han med sin

första skrift avsåg att anföra besvär, borde enligt min mening icke ha lagts honom till last. Att handlingarna undanhölls länsstyrelsens — besvärsinstansens — prövning framstår för mig som otillfredsställande. Jag vill tillägga, att det för mig skulle framstått som naturligt och lämpligt om länsstyrelsen bortsett från handlingens formella brister och behandlat den som en besvärsinlaga.

Obehöriga villkor i beslut angående tillställningar

Vid JO Lundviks inspektion av en polismyndighet iakttogs att polismyndigheten på ansökningar av två finska föreningar, som ville var på sin plats på långfredagen år 1968 ordna interna danstillställningar, utfärdat bevis om anmälan för envar av föreningarna och däri som särskilt villkor föreskrivit att danstillställningen inte fick pågå längre än till klockan 24.00. JO Lundvik uttalade härom.

Föreskrifterna i 9—22 §§ allmänna ordningsstadgan om anmälnings- och tillståndstvång är tillämpliga endast på sådana tillställningar som är offentliga i ordningsstadgans mening. Det är att märka att inte bara tillställningar som anordnas för allmänheten utan också vissa slags föreningsarrangemang skall behandlas som offentliga tillställningar. Den omständigheten att en tillställning av en förening betecknas som intern utesluter därför i och för sig inte att den är att bedöma som offentlig tillställning enligt 9 § andra stycket allmänna ordningsstadgan. Utgör en förenings danstillställning offentlig tillställning enligt nämnda författningsrum, är den underkastad tillståndstvång enligt 12 § andra stycket allmänna ordningsstadgan. — I det aktuella fallet tillkommer också, att det numera upphävda stadgandet i 10 § om förbud mot offentlig tillställning på långfredagen utan länsstyrelsens tillstånd var att beakta. — Kan danstillställningen inte betraktas som offentlig tillställning, kommer däremot inte ens föreskrifterna om anmälningstvång i 13 § första stycket stadgan att gälla.

Polismyndigheten har i de aktuella fallen tydligen bedömt föreningarnas danstillställningar som icke offentliga tillställningar. Föreningarnas anmälningar borde i enlighet härmed inte ha föranlett annan åtgärd från polismyndighetens sida än att polismyndigheten underrättat föreningarna om resultatet av sin bedömning. Såsom polismyndigheten vitsordat saknades vid denna bedömning varje stöd i allmänna ordningsstadgan för uppställande av något villkor om tidsbegränsning av tillställningarna.

Vid samma inspektion uppmärksammades att polismyndigheten i ett för AB Knäppupp utfärdat tillståndsbevis angående offentlig tillställning under särskilda villkor angivit att tillståndshavaren skulle genom försäkring eller på annat lämpligt sätt svara för eventuell skada som genom arrangemangen kunde uppkomma på person eller egendom. JO Lundvik uttalade.

Av 16 § första stycket allmänna ordningsstadgan framgår, att polismyndigheten får meddela föreskrifter med avseende på ordning och säkerhet vid offentlig tillställning. En föreskrift om att anordnaren av tillställningen skall teckna s. k. företagsförsäkring eller på annat sätt beakta sitt skadeståndsansvar torde knappast kunna inordnas under begreppet föreskrifter angående ordning och säkerhet. Jag anser därför att det var oriktigt att uppställa det ifrågavarande villkoret.

Polismyndigheten har i sitt yttrande gjort gällande att det i själva verket inte var frågan om ett villkor utan endast om en påminnelse att stat och kommun inte genom tillståndet iklädde sig något skadeståndsansvar. Det är svårt att förstå

behovet av en sådan information. Om den skulle lämnas, borde det i vart fall inte ha skett i ordalag och på sätt som kunnat uppfattas som gällde det ett tillståndsvillkor.

Utredningen hos länsstyrelse i besvärsmål angående lokala trafikföreskrifter

Trafiknämnden i Strömstad beslöt förbjuda stannande av fordon på viss gatusträckning i staden. Beslutet överklagades hos länsstyrelsen som inte fann skäl att göra ändring i beslutet. Hos JO framfördes klagomål över att länsstyrelsen inte verkställt allsidig utredning. Efter att ha inhämtat upplysningar från länsstyrelsen anförde JO Lundvik.

I svensk förvaltningsrätt saknas för närvarande generella föreskrifter om utredningsförfarandet hos förvaltningsmyndigheterna. Avsaknaden av sådana bestämmelser innebär emellertid icke att myndigheterna äger frihet att efter eget gottfinnande underlåta att vidtaga erforderliga utredningsåtgärder. Av allmänna grundsatser anses följa en skyldighet för förvaltningsmyndigheterna att sörja för en allsidig och grundlig ärendeutredning och — om så är av betydelse för ärendets prövning och det kan ske utan olägenhet — lämna enskild part tillfälle att yttra sig över förebragt utredningsmaterial (se JO:s ämbetsberättelse 1962 s. 345). Myndigheternas ansvar för utredningens fullständighet och för kommunikation av utredningsmaterial är av största betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt. Icke minst gäller detta för besvärsförfarandets del.

När det gäller omfattningen av besvärsmyndigheternas utredningsskyldighet i här aktuella ärenden, kan viss ledning även hämtas ur bestämmelserna i vägtrafikförordningen. Av 61 § framgår, att lokala trafikföreskrifter endast får meddelas om de är erforderliga. Denna behovsprövning, som i första instans såvitt nu är i fråga skall verkställas av trafiknämnden, måste — om nämndens beslut blir föremål för överklagande — givetvis också äga rum hos länsstyrelse, som har att självständigt pröva huruvida en ifrågasatt reglering är påkallad.

Av utredningen i ärendet framgår, att länsstyrelsen avgjort ifrågavarande besvärsmål utan att bereda klagandena tillfälle att inkomma med påminnelser och utan att företaga annan utredning om trafikföreskriftens erforderlighet än att inhämta upplysningar från polischefen i Strömstad. Enligt min mening har länsstyrelsen haft anledning att föranstalta om ytterligare utredning. Det hade sålunda varit lämpligt att länsstyrelsen genom besök på platsen sökt skaffa sig en självständig uppfattning om de rådande trafikförhållandena. Att polischefens yttrande icke kommunicerades med de klagande finner jag vidare beklagligt.

Komplettering av ofullständig anmälan om avregistrering av motorfordon

I en till länsstyrelsen den 31 oktober 1967 inkommen anmälan hemställde B. om tillfällig avregistrering av sin motorcykel. Han underlät bifoga stadgad avgift på tre kronor. Sedan länsstyrelsen påmint dels den 1 november 1967 och dels den 22 mars 1968, betalade han avgiften den 4 april 1968 och länsstyrelsen avförde samma dag fordonet ur bilregistret. Mot länsstyrelsens handläggning anfördes klagomål hos JO. JO Lundvik uttalade efter att ha hört länsstyrelsen.

Enligt 19 § 1 mom. vägtrafikförordningen kan ägare av registrerat motorfordon, som har för avsikt att tills vidare icke bruka fordonet, göra anmälan hos länssty-

relsen om förhållandet för fordonets överförande från bilregistret till bilreservregistret. Anmälan skall göras skriftligen och åtföljas av stadgad avgift. Enligt 20 § 1 mom. samma förordning skall registrering eller anteckning till registret vägras om för anmälan meddelade föreskrifter icke iakttagits.

Länsstyrelsen har i förevarande fall enligt min mening bort ge B. tillfälle att inom skälig tid komplettera sin anmälan med föreskriven avgift samt vid utgången av den angivna tiden meddela beslut om anteckning i registren eller om vägrad anteckning. Ett beslut om vägrad anteckning skulle ha fyllt bl. a. den funktionen att det för B. tydligt klargjorts att han icke utan att betala avgiften i fråga kunde få fordonet överfört till bilreservregistret och därmed vinna frihet från automobilskatt. Att beslut i ärendet icke meddelats förr än mer än fem månader efter det anmälningen inkommit framstår som otillfredsställande. Emellertid kan antas, att beslut om överföring till bilreservregistret — om länsstyrelsen förfarit på sätt jag rekommenderat — knappast kunnat meddelas tidigare än i december 1967, i vilket fall skatteplikten för fordonet jämlikt 3 § första stycket automobilskatteförordningen upphört med utgången av nämnda månad. Med hänsyn till att skatten för år 1968 avkortats och till omständigheterna i övrigt anser jag mig kunna låta bero vid vad som förevarit.

V. Remissyttranden

Yttrande över förslag till förvaltningslag

Genom remiss den 16 september 1968 beredde statsrådet och chefen för justitiedepartementet riksdagens ombudsmän tillfälle att avge yttrande över ett av en arbetsgrupp inom departementet utarbetat förslag till förvaltningslag (SOU 1968: 27). Sedan mellan ombudsmännen överenskommits, att remissen skulle besvaras av JO Bexelius, avgav denne den 27 februari 1969 följande yttrande till departementschefen.

I mitt tidigare remissyttrande över besvärssakkunnigas betänkande framhöll jag, att en reglering av förfarandet utgör endast en av de faktorer som främjar rättssäkerheten i förvaltningen och att procedurfrågorna sinsemellan är av mycket växlande betydelse. Intresset borde enligt min mening främst inriktas på de ur rättssäkerhetssynvinkel essentiella spörsmålen. Det nu framlagda förslaget överensstämmer till sin principiella uppläggning med denna tanke och har i allt väsentligt fått en mycket lycklig utformning. Arbetsgruppen är förvisso förtjänt av ett oförbehållsamt erkännande för ett utomordentligt förtjänstfullt arbetsresultat, som synes väl ägnat att läggas till grund för lagstiftning. Jag vill framhålla att det är högst angeläget, att det långvariga utredningsarbetet nu resulterar i en lag som fastslår de principer som bör gälla på förvaltningens område. Behovet av en sådan lagstiftning har klart framgått i ett stort antal ärenden hos JO och har även — såsom också redovisas i förslaget — föranlett åtskilliga framställningar hos Kungl. Maj:t från min sida. Behovet av den föreslagna lagstiftningen framstår åtminstone för mig såsom så trängande, att ett genomförande av densamma inte bör uppskjutas i avbidan på ett ställningstagande till förvaltningsdomstolskommitténs förslag till organisation av förvaltningsdomstolarna.

Förslagets tillämpningsområde

Förslagets 5—7 och 22—25 §§ gäller med vissa angivna undantag förvaltningen i dess helhet inklusive Kungl. Maj:t i statsrådet och förvaltningsdomstolarna. För de bestämmelser som det här gäller — om ingivande av handlingar, om rätt att taga del av inkommet material samt om besvärstid och därmed sammanhängande frågor — synes detta också lämpligt. De allmänna bestämmelserna i övrigt liksom de särskilda bestämmelserna för vissa partsärenden berör däremot inte Kungl. Maj:t i statsrådet och ej heller förvaltningsdomstolarna i deras judiciella funktion. Häremot synes intet vara att invända.

Uppdelningen av återstående bestämmelser på en grupp allmänna bestämmelser

och en grupp bestämmelser för vissa partsärenden är i och för sig lämplig med hänsyn till förslagets omfattning och principiella uppläggning.

Förslaget har gjorts tillämpligt även å myndigheter som lyder under riksdagen. Av konstitutionella skäl har det hittills ansetts vara en angelägenhet för riksdagen allena att meddela föreskrifter för riksdagen underlydande myndigheter. Från praktisk synpunkt lärer det dock inte kunna möta några betänkligheter mot att göra de föreslagna bestämmelserna tillämpliga å riksdagens myndigheter och på så sätt åstadkomma en i och för sig önskvärd enhetlighet i förfarandet.

Förslaget har således aktualitet även för ombudsmännen. Såsom konstaterats i betänkandet å s. 83—84 faller dock åtalsärendena helt utom lagförslaget. De viktiga bestämmelserna i 14—21 §§ är på grund av stadgandet i 13 § tillämpliga endast å ärende, som angår någons rätt eller plikt såsom enskild och som avgöres genom beslut med rättslig verkan, och blir därför inte tillämpliga å tillsynsärenden. Det är alltså endast 5—12 §§ i förslaget som skulle bli tillämpliga å handläggningen av tillsynsärenden. Hithörande bestämmelser — om ingivande av handling, om partsoffentlighet, om rätt att anlita ombud, om viss serviceskyldighet, om remisser och om jäv — synes utan betänklighet kunna göras tillämpliga även å ombudsmännens handläggning av tillsynsärenden. I sin helhet blir förslaget, såvitt ombudsmännen berörs därav, tillämpligt endast på administrativa ärenden som rör enskild, exempelvis antagande och entledigande av personal. Mot denna ordning synes intet vara att erinra. Såsom jag framhöll i mitt yttrande över besvärssakkunnigas betänkande skulle det vara högst olyckligt, om ombudsmännens tillsynsverksamhet bands genom en närmare procedurreglering. Det nu föreliggande förslaget får för ombudsmännens del knappast någon annan konsekvens än att 23 § andra stycket nu gällande instruktion för ombudsmännen kommer att kunna utgå som överflödig, eftersom 22 och 24 §§ i förslaget ger motsvarande regler.

Legaldefinitioner

Av betydelse för avgränsningen av förslagets tillämplighet i olika hänseenden är innebörden av de i den föreslagna lagtexten använda termerna *slutligt beslut, part, ärende* och *myndighet*. I 4 § ges legaldefinitioner för de två första av dessa termer, medan de andra två endast diskuteras i motiven.

Eftersom lagens tillämpning överhuvud i första paragrafen görs beroende av att ett *ärende* hos en statlig eller kommunal *myndighet* föreligger, är det i och för sig uppenbarligen önskvärt med en så klar innebörd som möjligt av dessa termer. I fråga om myndighetsbegreppet hänvisas i motiven till offentlighetskommitténs definition i SOU 1966: 60 s. 12 och 130, med den preciseringen (det aktuella förslaget s. 81) att tillhörigheten till den statliga eller kommunala organisationen är ett avgörande kriterium. Det anmärkes, att en tjänsteman exempelvis i ett statligt eller kommunalt bolag genom förordnande att »förrätta ämbete eller tjänsteärende» kan få ställning som myndighet, och som exempel härpå nämnes de hos AB Svensk Bilprovning anställda besiktningsmännen. Iakttagelsen synes riktig i det aktuella fallet. Det bör dock framhållas att ett förordnande som medför ämbetsan-

svar icke med nödvändighet behöver medföra, att den förordnade anses vara eller ingå i någon myndighet, ty ämbetsman enligt BrB 20:12 första stycket är ett vidsträcktare begrepp än befattningshavare hos myndighet enligt förslaget. Reglerna om ämbetsmän är ju tillämpliga ej blott på statliga och kommunala befattningshavare utan även på dem som är satta att förvalta »allmänna av Konungen stadfästade kassors, verks eller andra inrättningars eller stiftelsers angelägenheter» samt på »andra som förordnats att förrätta ämbete eller tjänsteärende». Ämbetsansvar har i ärenden härstädes ansetts föreligga bl. a. för befattningshavare hos försäkringskassor (som i förslaget — s. 81 — ej betraktas såsom myndigheter; jfr dock ett av regeringsrätten den 22 maj 1968 meddelat utslag), för Vetenskapsakademiens styrelse och preses och för personundersökare (se härom även NJA 1960 s. 308). En noggrannare precisering av myndighetsbegreppet än offentlighetskommitténs torde dock svårligen kunna åstadkommas genom en legaldefinition (jfr MO 1968 s. 200).

Vad beträffar begreppet *ärende* efterlyste JK i sitt yttrande över besvärssakkunnigas betänkande en definition härav och kritiserade besvärssakkunnigas användning av termen, som enligt JK innebar en utvidgning i förhållande till gängse språkbruk. I förslaget avses en mera inskränkt betydelse, som i korthet diskuteras på s. 80 ifråga om tillsyns- och planeringsverksamhet. Vad som säges överensstämmer väl med registreringspraxis hos riksdagens ombudsmän, där exempelvis en inspektion i och för sig icke betraktas som ärende men varje sak som enligt inspektionsprotokollet föranleder remiss till myndighet eller tjänsteman tages upp under ett särskilt ärendenummer. Med hänsyn till de skiftande förhållandena hos olika myndigheter är jag närmast böjd att ansluta mig till den i motiven angivna ståndpunkten att en definition av ärendebegreppet skulle bli så uttunnad att den knappast skulle ge någon ledning för tillämpningen.

Den i 4 § givna definitionen av termen *slutligt beslut* är klar och ansluter sig naturligt till rättegångsbalkens och ärendelagens terminologi. Detta är däremot ej fallet med begreppet *part* enligt den föreslagna legaldefinitionen. Rättegångsbalkens rent formella partsbegrepp kan givetvis inte direkt överflyttas till förvaltningen med dess mångskiftande förhållanden. Enligt den föreslagna lagtexten avses med part bl. a. den, till vilken det slutliga beslutet kan komma att ställas (första alternativet). Denna definition kan ej anses tillfredsställande. Den kommer i åtskilliga fall efter ordalydelsen att avse någon, åt vilken det ej finns anledning att ge de befogenheter partsställningen innefattar, exempelvis en anmälare i ett ärende om disciplinär åtgärd. Har myndighet efter utredning funnit sådan anmälan obefogad och avskrivit ärendet, anses anmälaren enligt gällande rätt ej äga fullfölja talan mot beslutet. Åtskilliga myndigheter med tillsynsbefogenheter torde — i likhet med riksdagens ombudsmän — betrakta anmälaren som beslutets adressat i sådana fall, men någon anledning att tillerkänna honom ställning såsom part finnes knappast.

Det andra ledet i definitionen — att beslutet eljest uppenbarligen kan komma att nära angå vederbörande — är allmänt hållet och ger inte någon säker vägledning men bör dock kunna läggas till grund för rättspraxis. Den tredje regeln — att den

som enligt särskild bestämmelse får föra talan i ärendet är part — är invändningsfri.

Jag vill därför föreslå att hithörande bestämmelse utformas på det sättet att med part avses envar, som myndighetens beslut i saken uppenbarligen kan komma att nära angå eller som jämlikt särskild bestämmelse får föra talan i ärendet.

De allmänna bestämmelserna

Bestämmelserna i 5 § om ingivande av handling synes mig ändamålsenliga. Att godtaga telegram såsom inlaga med möjlighet för myndigheten att påfordra skriftlig, egenhändig bekräftelse torde numera efter ett pleniavgörande i HD i huvudsak överensstämma med vad som gäller inom domstolsväsendet. Den föreslagna bestämmelsen om att handling som inges efter *tjänste*tidens (och alltså inte *expeditions*tidens) slut skall anses inkommen först påföljande dag torde avvika från den rättstillämpning som kommit till uttryck i rättsfallet NJA 1963 s. 384. Med hänsyn till förvaltningsmyndigheternas skiftande karaktär synes förslagets lösning sakligt vara att föredraga framför RB:s. Det kan ifrågasättas, om ej fullständig enhetlighet borde åstadkommas genom ändringar i RB på de angivna punkterna.

Om 6 och 7 §§ är att konstatera, att förslaget innefattar en anslutning till offentlighetskommitténs ståndpunkt att 39 § första stycket sekretesslagen icke innefattar utan endast förutsätter en regel om partsoffentlighet. Den allmänna regeln härom ges därför i 6 § första stycket. Häremot finns intet att erinra.

I 6 § andra stycket har föreslagits att myndighet — i det fall att part med stöd av 39 § andra stycket sekretesslagen finns inte kunna tillåtas få del av allmän handling — skall upplysa honom om dess innehåll, i den mån avgörande hinder ej möter med hänsyn till rikets säkerhet eller annat allmänt eller enskilt intresse. Den föreslagna bestämmelsen är väl avvägd och synes kunna göras tillämplig på de flesta grupper av ärenden.

Med avseende å möjligheten att tillämpa den föreslagna regeln å nykterhetsvårdsärenden får jag anföra följande.

Ur rättssäkerhetssynvinkel är naturligtvis intresset av partsoffentlighet lika betydelsefullt i nykterhetsvårdsärenden som i andra slag av ärenden. Jag kan därför helt instämma med arbetsgruppen, när den framhåller att det är av vikt att material som måste hemlighållas för part inte läggs till grund för avgörandet. Härav kan dock inte slutas att part måste få upplysning om innehållet i alla handlingar som hör till akten i ärendet. Det är nämligen att märka att akterna i hithörande ärenden innehåller mycket mera material än det som bör läggas till grund för avgörandet.

Jag vill sålunda erinra att det åligger nykterhetsnämnd, som fått anmälan att någon missbrukar alkoholhaltiga drycker, att verkställa undersökning och därvid inhämta upplysningar om hans levnadsförhållanden och andra omständigheter för fallets bedömande. Nämnden brukar därvid upplägga en akt rörande alkoholmissbrukaren innehållande anteckningar om inhämtade uppgifter rörande honom.

Denna akt finns alltid tillgänglig vid nykterhetsnämndens handläggning av ärenden rörande honom. Även vid länsstyrelsens handläggning av fallet är ofta nämndens akt eller del därav tillgänglig.

Det ligger i sakens natur att akterna till sådana ärenden ofta och i stor utsträckning innehåller handlingar — exempelvis anteckningar om uppgifter som lämnats av anmälare eller medlem av alkoholmissbrukarens familj eller bekantskapskrets — vilka på grund av bestämmelserna i sekretesslagen icke må utlämnas till parten. Om nu parten begär att få upplysning om innehållet i dessa handlingar, uppkommer fråga i vad mån hans önskemål kan tillgodoses utan att uppgiftslämnarens intressen åsidosättes. Det är notoriskt att alkoholmissbrukare kan reagera mycket häftigt mot dem som lämnat uppgifter om hans alkoholmissbruk. Om skyddet för uppgiftslämnarna inte är effektivt, kan detta därför leda till att de blir utsatta för våld. Det är även uppenbart att möjligheterna för nykterhetsnämnderna att få erforderliga uppgifter blir mindre, om skyddet för uppgiftslämnarna inte är effektivt. Samhället måste därför skydda uppgiftslämnarna, särskilt om fråga är om medlemmar av alkoholmissbrukarens familj.

Det är helt visst ofta möjligt att låta parten få del av inhämtade uppgifter utan att uppgiftslämnarens namn uppenbaras. Å andra sidan är det ofta inte möjligt att redogöra för innehållet i en nedtecknad berättelse utan att parten förstår från vem uppgifterna härrör. Det innebär därför en betydande risk att delge en alkoholmissbrukare innehållet i nedtecknad berättelse även om uppgiftslämnarens namn inte nämns. För övrigt bör man inte heller bortse från risken att den alkoholsjuke kan få en felaktig föreställning om vem som lämnat viss uppgift och handlar i enlighet härmed.

Skyldighet att redogöra för innehållet i handling som enligt sekretesslagen skall hållas hemlig även för parten själv skall emellertid enligt förslaget inte föreligga, om »avgörande hinder» möter med hänsyn till enskilt intresse. Innebörden av denna passus är inte otvetydig. Det kan — med hänsyn härtill och till vad som sagts i motiven om att syftet varit att uppställa ett strängare villkor än det som ligger i sekretesslagens uttryck »av synnerlig vikt» — befaras att villkoret kommer att tolkas så att part i nykterhetsvårdsärende inte kan undanhållas upplysning om innehållet i en handling, såvida det inte föreligger en mera påtaglig risk för uppgiftslämnarens säkerhet. Hur en alkoholsjuk kommer att reagera kan emellertid inte på förhand förutses. Det framstår därför åtminstone för mig såsom tydligt att det föreslagna villkoret inte ger uppgiftslämnare det skydd som de rimligen bör kunna räkna.

I motiven till förslaget framhålles att — om det skulle föreligga avgörande hinder mot att röja en anmälares identitet — myndigheten bör sträva att inte ta upp anmälarens berättelse utan i stället begagna anmälningen allenast som utgångspunkt för vidare utredning. Men hur är detta möjligt? Såvitt jag förstår äger varken nykterhetsnämnd eller polis underlåta att ta upp och göra anteckningar om en berättelse, som exempelvis avges av hustrun till en alkoholsjuk, när hon kommer för att söka skydd, hjälp eller råd. Och det är väl ändock inte meningen att be-

gränsa en nämnds eller polisens skyldighet att göra anteckningar om lämnade uppgifter till sådant som anses motsvara det aktuella behovet av åtgärder?

När man tvingas att väga de motstående intressena mot varandra, kan jag för min del inte finna annat än att större avseende måste fästas vid uppgiftslämnarnas intresse av sekretess till skydd för deras säkerhet än till alkoholmissbrukares intresse av partsoffentlighet. Med avseende å nykterhetsvårdsärenden kan förslaget inte anses tillräckligt beakta uppgiftslämnarnas intresse. Jag anser därför att i sådana ärenden myndighets skyldighet att lämna upplysning om innehållet i hemlig handling bör begränsas till fall där så kan antagas ske utan men för annan. Frågan synes bäst kunna lösas genom att i nykterhetsvårdslagen uppta en särbestämmelse härom.

Vad sålunda förordats behöver rent faktiskt inte innebära något mera betydande avsteg från principen om partsoffentlighet. Jag utgår nämligen från att besluten i nykterhetsvårdsärenden i regel inte grundas på annat material än sådant som parten haft tillfälle att yttra sig över. Den av mig förordade specialbestämmelsen är uteslutande motiverad av att det i allmänhet inte är möjligt att hålla akt i nykterhetsvårdsärende fri från sådana handlingar, som parten inte bör få tillfälle att ta del av.

Liknande undantag från den föreslagna skyldigheten att lämna part upplysning om innehållet i hemlig handling är påkallad även i vissa barnavårdsärenden och i ärenden rörande intagning i och utskrivning från mentalsjukhus (journaler beträffande psykiskt sjuka innehåller ofta uppgifter lämnade av anhöriga).

Utöver nu förordade undantag från partsoffentligheten föranleder förslaget i denna del följande påpekande. Föreskriften i 6 § andra stycket i förslaget att part, som ej kan erhålla del av hemlig handling, skall på annat sätt upplysas om dess innehåll, innefattar ingen begränsning till vad som kan ha betydelse i ärendet. En sådan begränsning synes emellertid motiverad. En myndighet kan ju i ett ärende låna in hemliga handlingar från en annan myndighet för att kontrollera, om några upplysningar av betydelse i saken kan inhämtas där, men vid granskning konstatera att så ej är fallet. Om handlingarna av sekretessskäl ej kan utlämnas till part synes det icke erforderligt att redogöra för deras innehåll i annan mån än att parten underrättas om att intet av betydelse för saken konstaterats. Att döma av resonemanget på s. 100 i betänkandet är det också arbetsgruppens mening, att sådana fakta som icke är av betydelse för utredningen ej behöver uppenbaras för part i strid mot sekretesskyddat intresse. Detta synes dock böra komma till uttryck i lagtexten.

I motiven till de föreslagna bestämmelserna i 6 § har arbetsgruppen — i anslutning till yttranden av regeringsrätten och offentlighetskommittén — avvisat den av besvärssakkunniga diskuterade möjligheten att låta parts ombud eller biträde ta del av visst material under tystnadsplikt gentemot huvudmannen (s. 101). Jag har förståelse för de synpunkter som föranlett denna ståndpunkt. Jag anser dock att i fall, då parten själv inte har något emot att låta ombud ta del av visst material under tystnadsplikt jämväl i förhållande till huvudmannen, möjlighet härtill bör finnas. Så skedde i notisfallet R. 1963 not. S 278. Särskilt i sådana fall som

avses i 14 § andra stycket sekretesslagen kan det vara i hög grad önskvärt, att ombudet får möjlighet att taga del av material, som från vårdsynpunkt ej bör delges vederbörande själv. Den myndighet som prövar utlämningsfrågan bör då kunna taga hänsyn till om det kan bedömas föreligga rimlig säkerhet mot att ombudet äventyrar vårdresultatet genom att vidarebefordra erhållna upplysningar till huvudmannen.

Reglerna om rätt att anlita ombud eller biträde och om möjlighet att avvisa ombudet eller biträdet i 8 § föranleder ingen invändning från min sida. Om verkan av ett avvisningsbeslut ges inga regler, men bestämmelserna i RB torde i viss utsträckning kunna tillämpas analogt. Avvisning kan dock ej ha verkan utöver det ärende som är aktuellt.

Regeln i förslagets 9 § om vägledning till part, då komplettering av enkel beskaffenhet erfordras, tillstyrkes i och för sig. Det kan dock ifrågasättas om icke stadgandet borde utsträckas att innehålla en allmän regel om den serviceskyldighet som numera anses böra prägla förhållandet mellan myndigheterna och enskilda. Jämlikt servicecirkuläret bör till statsförvaltningen hörande myndighet tillhandagå allmänheten med erforderliga upplysningar i frågor som berör myndighetens verksamhetsområde, såvida icke lämnande av sådant biträde av särskild anledning finnes medföra olägenhet. Avsaknaden av en motsvarande bestämmelse för den kommunala förvaltningen har i flera hos JO anhängiga ärenden framstått som en brist (se t. ex. JO 1968 s. 223). Arbetsgruppen har under åberopande av skäl som anförts av regeringsrätten ansett sig icke böra föreslå någon mera generell regel om service och vägledning (s. 109—110). Det må medges att en dylik regel i viss mån kan sägas falla utom ramen för den föreslagna lagen. För min del anser jag dock att principen om skyldighet för myndighet att tillhandagå allmänheten med anvisningar och upplysningar är av sådan fundamental betydelse för förhållandet mellan myndigheterna och allmänheten, att principen bör komma till uttryck i den föreslagna lagen genom en bestämmelse av den innebörd servicecirkuläret innehåller, låt vara att en sådan bestämmelse måste förses med erforderliga reservationer. Ett sådant stadgande skulle efter hand kunna ersätta i olika specialförfattningar upptagna bestämmelser om skyldighet att lämna allmänheten råd och upplysningar (se t. ex. 1 § byggnadsstadgan och 2 § hälsovårdsstadgan).

Föreskrifterna i 10 § om remisser, som bl. a. avses ersätta 1931 års cirkulär angående remissers verkställande och besvarande, föranleder ingen erinran från min sida. I anslutning till de synpunkter som redovisas i motiven vill jag framhålla vikten av att remissförfarandets huvuddrag på detta sätt regleras. Som exempel på fall, där remissinstitutet använts på olämpligt sätt, kan nämnas de ärenden som återges i JO 1967 s. 549 f. och 1968 s. 323 ff. Med hänsyn till att dröjsmål med remisser i ett stort antal fall konstaterats vid klagomål härstädes kan det ifrågasättas om ej vikten av att remisserna bevakas såväl av remitterande myndighet som remissmyndighet — framhållen i motiven s. 118 — borde få uttryck även i lagtexten.

Jävsregleringen i 11 och 12 §§ innebär, att en allmän jävsregel för statsförvalt-

ningen och den specialreglerade kommunalförvaltningen ävensom för kommunala tjänstemän överhuvud införes. För den kommunala egenförvaltningens förtroendemän skall alltjämt kommunallagarnas mindre omfattande jävsregler gälla, och i de specialförfattningar som hänvisar till domarjäven föreslås icke ändring. Den föreslagna regleringen synes lämplig och tillstyrkes. En stor fördel är att klara regler erhålles för det kommunala området, som hittills vållat svårigheter (se t. ex. JO 1966 s. 462 ff.) — I förhållande till domarjäven är olikheterna följande. Direkta motsvarigheter till RB 4: 13 punkt 6 (vederdelomannajävet) och punkt 8 (jäv mot den som vittnat eller varit sakkunnig) saknas. Eftersom generalklausulen kan åberopas i sådana fall som eljest kunde leda till stötande resultat synes intet vara att erinra häremot. Jäv skall vidare icke föreligga i ärende i vilket frågan om opartiskhet *uppenbarligen saknar betydelse*. Undantaget är påkallat av praktiska skäl, men det finns anledning att understryka motivuttalandet s. 135 att jäv bör beaktas i alla tveksamma fall. Undantagsregeln bör alltså tolkas strängt restriktivt.

Åtgärd, som ej kan vidtagas av annan utan olägligt uppskov, får enligt förslaget ombesörjas av jävig befattningshavare även om den skulle innefatta avgörande av saken. Även detta undantag synes praktiskt nödvändigt men bör tillämpas restriktivt. — Regeln att jäv skall iakttagas ex officio bör, såsom föreslås, lagfästas.

De särskilda bestämmelserna

Reglerna om de särskilda bestämmelsernas tillämplighet i 13 § synes innebära en lämplig och tämligen klar avgränsning. Enligt motiven s. 137 ger en remiss *icke* upphov till något förvaltningsrättsligt partsärende hos remissmyndigheten. Saken torde dock få bedömas annorlunda om remissmyndigheten tillerkänts *vetorätt* eller eljest har ett avgörande inflytande på beslutets innehåll, såsom t.ex. övervakningsnämnd i ärende om utfärdande av pass för den som står under övervakning (6 § tredje stycket passkungörelsen). Ett likartat problem inom barnavårdslagstiftningen har behandlats i min framställning till Kungl. Maj:t den 3 april 1967 (JO 1968 s. 457 ff.).

Bestämmelserna om anlitande av *tolk* i 14 § kan i två avseenden föranleda tveksamhet. För det första synes det kunna ifrågasättas, om ej reglerna om tolkhjälp lämpligen borde placeras bland de allmänna bestämmelserna och sålunda tillämpas även utanför de förvaltningsrättsliga partsärendenas ram. Skrifter på utländskt språk kan inkomma i snart sagt vilket ärende som helst. Även annan än part kan vara i behov av tolkhjälp. Exempelvis kan i ett remissärende behov av tolkhjälp uppkomma för en myndighet. Kravet att anlitande av tolk skall vara skäligen påkallat synes vara en tillräcklig garanti för att en allmän regel om anlitande av tolk ej blir alltför betungande för det allmänna. Givetvis kan skälighetskravet ställas högre i ärenden av annan typ än förvaltningsrättsliga partsärenden.

Den andra punkt som föranleder tvekan är förslagets uttryck att tolk *får* anlitas, vilket innebär att någon rätt till tolkhjälp aldrig tillförsäkras den enskilde. Med hänvisning till det ärende, som redovisas i JO 1968 s. 279, vill jag såsom min be-

stämda mening framhålla att i åtskilliga ärenden, särskilt sådana som rör omhändertagande med tvång, det för den enskildes rättssäkerhet är ett oavvisligt krav att tolk vid behov anlitas. Detta bör också framgå av lagen.

Mot utformningen av *kommunikationsregeln* i förslagets 15 § har jag intet att erinra, och jag kan helt ansluta mig till vad i motiven anföres om kommunikationsregelns grundläggande betydelse ur rättssäkerhetssynvinkel. Till de å s. 147 uppräknade JO-ärenden, där kommunikationsgrundsatsen varit aktuell, kan läggas två i 1968 års ämbetsberättelse refererade, s. 362 (kommunal besvärsnämnd) och 522 (byggnadsnämnd).

Stadgandet om *motivering* i 16 § är uppbyggt efter samma princip som stadgandet om kommunikation. Det i förslaget upptagna kravet på motivering inskränkes sålunda till slutligt beslut, som går part emot. I fråga om motivering kan denna inskränkning ej anses lika naturlig som i fråga om kommunikation. Såsom också i motiven påpekas (s. 195) kan motivering ofta vara påkallad i besvärsärenden med hänsyn till behov av vägledande uttalanden därför att bifall meddelats i strid mot mening, som uttalats av lägre instans eller remissmyndighet, eller till nackdel för någon som ej har partsställning. Lagen är emellertid inte tillämplig å förvaltningsdomstolarna, som ju är de egentliga prejudikatinstanserna. Dessa liksom de centrala ämbetsverken torde — trots begränsningen av hithörande bestämmelse — komma att beakta behov av vägledande uttalanden. Jag anser mig därför i och för sig kunna tillstyrka det föreslagna stadgandet. En fördel vore dock om till paragrafen lades ett fjärde stycke av förslagsvis följande lydelse: Slutligt beslut som innebär ändring av lägre myndighets beslut bör även eljest i erforderlig utsträckning motiveras.

Undantagsbestämmelserna från den i första stycket angivna motiveringsskyldigheten är enligt min mening väl avvägda. Jag ansluter mig till den i motiven (s. 200) framförda uppfattningen, att eventuella undantag med hänsyn till arbetsmängden hos viss myndighet ej upptas i lagen utan får föreskrivas i vederbörande specialförfattning.

I bestämmelserna om *expedition* i 17 § stadgas, att skiljaktig mening skall återges. Detta förslag, som jag anser välmotiverat, saknar motsvarighet i RB och expeditionskungörelsen (jfr däremot 42 § militära rättegångslagen efter lagändring 1963). Eftersom informationsintresset ifråga om skiljaktiga meningar är — åtminstone om man bortser från högsta instans — minst lika stort inom domstolsväsendet som beträffande förvaltningen synes ändring böra ske för domstolarnas del, om förslaget genomföres beträffande förvaltningen. — Expedition skall enligt förslaget tillställas part, om det ej är obehövligt. Enligt motiven (s. 211) skall expedition alltid anses behövlig, om part begär sådan. Härtill vill jag obetingat ansluta mig.

Arbetsgruppen har icke framlagt något förslag till reglering av rättskraftsfrågan inom förvaltningen. De skäl som å s. 219 anförs mot att söka lösa denna intrikata fråga i nu förevarande sammanhang finner jag bärande, och ytterligare uppskov med lagstiftningsärendet bör i allt fall ej ifrågakomma för denna saks skull. En möjlighet till rättelse av uppenbar oriktighet till följd av skrivfel, räknefel eller annat

dylikt förbiseende föreslås däremot i 18 § såsom en motsvarighet till rättelseinstitutet i 17: 15 och 30: 13 RB. Förslaget tillstyrkes.

Den generella regeln att statlig myndighets slutliga beslut får överklagas — som för närvarande anses gälla utan direkt lagstöd — har inskrivits i 19 § första stycket. För kommunala myndigheters beslut skall specialreglering alltjämt gälla. Mot beslut under förfarandet får klagas i vissa uppräknade fall, som i viss mån ansluter sig till RB 49: 4. Fråga om *jäv* får enligt förslaget ej överklagas särskilt, vilket motiveras av att beslut i jävsfråga i regel meddelas först i samband med slutgiltigt beslut. Häremot synes i och för sig intet vara att erinra. Om en jävig befattningshavare meddelar ett interimistiskt beslut, trots att förutsättningar härför enligt 12 § ej förelegat, måste emellertid jävsfrågan kunna upptagas i samband med besvär över det interimistiska beslutet. Så blir också fallet enligt förslaget. — Att underställningspliktiga beslut och återförvisningsbeslut av praktiska skäl ej undantas från överklagbarhet (s. 230—231) föranleder ingen erinran.

Regeln om besvärsrätt för *kommunal myndighet* i 20 § föranleder ingen invändning, ej heller det förhållandet att frågan om klagorätt för *allmänt ombud* hänvisas till specialbestämmelser.

Inhibitionsregeln i 21 § tillstyrkes.

Bestämmelser om besvärstid m. m.

22 §, som är avsedd att ersätta 1954 års besvärstidslag, innefattar den ändringen att besvärstiden blir tre veckor för alla; den särskilda femveckorstiden för menigheter avskaffas alltså. Häremot är från de synpunkter JO har att företräda intet att invända.

23 § upptager regeln att den som tagit fel ifråga om till vilkendera av besvärs- eller beslutsmyndigheterna klagoskrift skall inges likväl skall anses ha fört talan inom rätt tid. Förslaget är klart att föredraga framför besvärssakkunnigas lösning och tillstyrkes. Enligt 25 § får besvärsmyndighet, om det är uppenbart att ingens rätt äventyras därigenom, pröva även för sent inkomna besvär. I motiven framhålles, att en likformig praxis ifråga om denna möjlighet är angelägen (s. 259). Häri vill jag instämma. Med hänsyn till de snävt utformade rekvisiten (uppenbart) anser jag den föreslagna bestämmelsen inte väcka några betänkligheter.

24 § om beredning av överklagat ärende föranleder inga invändningar, ej heller de föreslagna promulgationsbestämmelserna.

Yttrande över bisyssleutredningens betänkande »Offentliga tjänstemäns bisysslor»

Genom remiss den 4 juni 1969 beredde statsrådet och chefen för civildepartementet riksdagens ombudsmän tillfälle att avge yttrande över rubricerade betänkande (SOU 1969:6).

Med anledning härav avgav JO Lundvik den 29 september 1969 följande yttrande till departementschefen.

Den reglering som i samband med 1965 års tjänstemannarättsreform genomfördes ifråga om de offentliga tjänstemännens rätt att inneha bisysslor byggde på en åtskillnad mellan s. k. jävsgrundande bisysslor och andra bisysslor. Intresset att tjänstemän icke åtar sig uppdrag som kan rubba förtroendet till deras oväld i tjänsteutövningen ansågs böra tillvaratagas genom offentligrättsliga bestämmelser. Rätten att i övrigt åta sig uppdrag utom tjänsten reglerades däremot genom avtal. Bisyssleutredningens förslag uppbärs av samma grundsyn.

Ifråga om de icke jävsgrundande bisysslorna accepterar utredningen den nuvarande avtalsbundna ordningen, som för huvudparten av tjänstemännen innebär att det står dem fritt att åta sig bisysslor men att arbetsgivaren under viss förutsättning får avkräva vederbörande uppgift, huruvida och i vilken omfattning han innehar bisyssla, samt ålägga honom att helt eller delvis upphöra med bisyssla som enligt arbetsgivarens bedömanden inverkar hindrande på tjänsteutövningen. Dock förordar utredningen, att förhandlingar upptas om avtalsbestämmelser rörande begränsning i möjligheterna för vissa grupper av tjänstemän att driva med vederbörande myndighet konkurrerande verksamhet.

Vad angår de jävsgrundande bisysslorna föreslår utredningen vissa jämkningar och strykningar i gällande bestämmelser. Bortsett från de regler som skall gälla för domare framstår förslagen som föga genomgripande.

Jag är icke övertygad om att den grundsyn som uppbär förslagen är i allo riktig. Det förefaller mig icke möjligt att draga någon skarp gräns mellan jävsgrundande och icke jävsgrundande bisysslor. Bland de omständigheter som spelar in vid avgörandet av om en bisyssla skall anses ägnad att rubba förtroendet till oväld i tjänsteutövningen utgör nämligen sysslans omfattning en icke oväsentlig faktor. Om bisysslan kräver ringa tid och även eljest framstår som föga omfattande, kan det sålunda tolereras att den drar med sig en viss avlägsen risk för uppkomsten av jävssituationer (jfr vad som anförs i betänkandet på s. 79). Ökar bisysslan i omfattning, ökar automatiskt antalet tänkbara jävssituationer och därmed också risken för att tjänstemannen skall sätta förtroendet till ovälden i fara och risken kanske nu stiger över tröskeln till det tolerabla. Det torde för övrigt förhålla sig så, att redan den omständigheten att en tjänsteman har ett stort antal bisysslor eller ett mindre antal men mycket tidskrävande bisysslor kan vara ägnad att rubba allmänhetens förtroende till hans oväld, i allt fall om bisysslorna är av enskild natur. Distinktionen mellan jävsgrundande och icke jävsgrundande bisysslor, mellan kvalitativa och kvantitativa synpunkter på hithörande problem, framstår därför för mig som en schematisk förenkling. En sådan kan ha sitt värde ur pedagogisk och systematisk synpunkt men kan icke tillmätas utslagsgivande betydelse när man går att utforma regler för framtiden. Utredningen har enligt min mening anlagt ett alltför dogmatiskt synsätt vid behandlingen av de problem som bisysslorna drar med sig och bortsett från att de kvalitativa och de kvantitativa synpunkterna i stor utsträckning måste beaktas i ett sammanhang.

Mina erfarenheter som justitieombudsman har hittills icke givit mig belägg för att nuvarande ordning med en reglering av bisysslefrågan till viss del genom avtal

och till viss del genom lag och författning skulle medföra direkta praktiska olägenheter. Jag anser mig därför icke ha tillräcklig anledning att motsätta mig att man vidbliver nuvarande ordning med avtalsreglering jämsides med författningsreglering. Jag vill emellertid ifrågasätta om icke regleringen under alla förhållanden bör få ett annat och betydligt mera vittgående innehåll än utredningen föreslagit.

Stadgandena i 13 § statstjänstemannalagen och 16 § kommunaltjänstemannastadgan om förbud mot jävsgrundande bisysslor har, även med de av utredningen föreslagna ändringarna, så allmänt innehåll att stora tolkningssvårigheter kan uppkomma i konkreta fall. Sakens natur torde göra det ofrånkomligt, att de centrala bestämmelserna på området måste få en mera generell utformning som medför att tolkningssvårigheter ej helt kan undgås. Olägenheterna kan avhjälpas genom kompletterande föreskrifter för skilda förvaltningsområden, varom mera i det följande. Man kan också tänka sig, att frågan, huruvida hinder möter mot viss bisyssla, löses på så sätt att man mer eller mindre generellt fordrar att tjänsteman skall söka vederbörligt tillstånd innan han åtar sig bisyssla eller genom att man för tjänstemännen stadgar anmälningsskyldighet ifråga om innehavda bisysslor med möjlighet för myndigheten att i förekommande fall ålägga vederbörande att upphöra med sysslan. Ett system med tillståndsprövning eller anmälningsskyldighet tillgodoser på samma gång intresset att tjänstemännen inte åtar sig mera arbete på sin fritid än de orkar med. Det synes nämligen självklart, att myndigheten vid sin prövning skall kunna beakta både kvalitativa och kvantitativa synpunkter.

Bisyssleutredningen har — ehuru endast ur synpunkten av att åstadkomma en kvantitativ reglering av bisysslorna — diskuterat systemet med tillståndsprövning eller anmälningsskyldighet. Utredningen befarade emellertid att ett sådant system skulle medföra stor administrativ belastning och avvisade därför tanken på en sådan ordning.

Förvisso är det angeläget att undvika administrativ belastning. För den skull synes det dock icke nödvändigt att helt avstå från att söka lösa bisysslefrågan genom tillståndsprövning eller anmälningsskyldighet. Vissa ofrånkomliga begränsningar måste dock göras.

Till en början är det inte nödvändigt att i detta sammanhang medta alla slags bisysslor. De offentliga uppdragen — som enligt utredningen utgör en mycket betydande grupp bland tjänstemännens bisysslor — torde sålunda utan olägenhet kunna lämnas åt sidan. Det är nämligen mindre vanligt att sådant uppdrag är ägnat att rubba förtroendet för oväld i tjänsteutövningen. Såvitt rör offentliga uppdrag bör man för övrigt kunna komma till rätta med hithörande problem på annat, mindre ingripande sätt. Utredningen har själv anvisat en lösning genom sitt förslag om samverkan mellan myndigheterna. Härutöver synes det mig, som om man utan nämnvärd olägenhet kan avstå från krav på föregående tillstånd eller anmälan när det gäller uppdrag av ideell art, inom fackorganisation e. d. Även andra begränsningar ifråga om uppdragens art kan tänkas.

För det andra kan övervägas att låta ett system med tillståndsprövning eller anmälningsskyldighet omfatta endast vissa grupper av offentliga tjänstemän. Utredningen har själv beträtt denna väg, när den föreslår att domare icke utan tillstånd skall få driva näringsverksamhet eller åtaga sig vissa närmare angivna uppdrag. Jag menar, att motsvarande regler med fördel kan uppställas för åtskilliga andra grupper av tjänstemän. I första hand tänker jag på åklagare, utmätningsmän och polisbefäl. Även länsstyrelsens tjänstemän synes böra underkastas samma regler. Uppräkningen är inte avsedd att vara uttömmande.

Jag vill förorda, att här framförda tankar på införande av ett system med tillståndsprövning eller anmälningsskyldighet övervägs. Systemet synes mig kunna genomföras antingen avtalsvägen eller genom offentligrättsliga föreskrifter.

Som redan antytts har utredningen förordat, att förhandlingar upptas för att få till stånd avtalsbestämmelser för vissa grupper av tjänstemän om begränsningar i rätten att driva en med vederbörande myndighet konkurrerande verksamhet. Syftet med dessa förhandlingar skulle vara att tillgodose det allmännas ekonomiska intressen. Förhandlingarna avses därför beröra endast en del speciella grupper av tjänstemän, synbarligen sådana som är anställda vid myndigheter vilka driver näringsverksamhet. Utredningen är medveten om att bisyssla på myndighetens verksamhetsområde också kan leda till fara för bristande förtroende till ovälden i tjänsteutövningen. Några särskilda initiativ för att komma till rätta med hithörande problem tas inte; tvärtom föreslår utredningen att man i sinom tid ur verksinstruktioner och andra författningar utmönstrar kvarstående förbud för tjänstemän att — utan tillstånd — åta sig konkurrensbisysslor. Om meningen är att dylika strykningar skall göras även i instruktionerna för verk, där förbud mot konkurrensbisysslor icke införes genom kollektivavtal, kan jag ej biträda förslaget. Att tjänsteman åtar sig bisyssla på den egna myndighetens verksamhetsområde kan stundom vara mycket olämpligt och direkt ägnat att undergräva allmänhetens förtroende för myndigheten. Det finns enligt min mening därför ingen anledning att generellt förorda en strykning av hithörande bestämmelser ur verksinstruktionerna. Snarare kan det finnas anledning att överväga, om icke sådana bestämmelser bör införas där de nu saknas.

Vad angår de s. k. jävsgrundade bisysslorna föreslår utredningen, att förbudet i 13 § statstjänstemannalagen och 16 § kommunaltjänstemannastadgan för tjänsteman att åta sig uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet till hans oväld i tjänsteutövningen utvidgas att avse även syssla som kan rubba förtroendet till annan tjänstemans oväld eller skada myndighetens anseende för att oväld iakttas i dess verksamhet. Jag tillstyrker detta förslag.

Jag kan vidare tillstyrka vad utredningen förordat om skyldighet för myndighet att på begäran lämna tjänsteman besked, huruvida viss bisyssla som han innehar eller vill åta sig kan anses rubba förtroendet till oväld i tjänsteutövningen, samt om inrättande av en bisysslenämnd. Även förslaget om samverkan myndigheterna emellan, när en myndighet vill anlita tjänsteman från annan myndighet för något uppdrag, tillstyrkes.

Utredningen föreslår vidare, att den som utövar domartjänst ej utan tillstånd får driva näringsverksamhet eller åta sig vissa uppdrag. Jag vill här till en början hänvisa till vad jag ovan anfört om att det kan finnas skäl att införa ett liknande system för åtskilliga andra grupper av tjänstemän. Förslaget omfattar endast dem som »utövar» domartjänst, alltså — som utredningen framhållit — ej domare som t. ex. är tjänstledig för kommitteéuppdrag. Nuvarande specialregler för domare i 24 a § domsagostadgan m. fl. författningsrum upptar icke denna begränsning och jag ifrågasätter dess berättigande. I övrigt vill jag framhålla, att det knappast synes motiverat att domare skall behöva inhämta tillstånd till skiljemannauppdrag, särskilt om prövningen — såsom utredningen menar — endast skall ta sikte på angelägenheten att bevara förtroendet till domarens oväld. Det är tänkbart att utförandet av ett skiljemannauppdrag kan sätta detta intresse i fara. Något sådant torde dock vara sällsynt och situationen lärer knappast framträda i sin klarhet på det stadium då tillståndsprövningen sker. Tillståndsprövningen kan också medföra praktiska olägenheter särskilt genom den tidsutdräkt som blir ofrånkomlig. — I motiven till förevarande bestämmelse säger utredningen (s. 90 f), att frågan om tillstånd skall ges eller inte skall bedömas med hänsyn endast till vad bevarandet av förtroendet till oväld kräver. Denna inställning förefaller mig inte bara opraktisk utan även ägnad att leda till direkt stötande konsekvenser. Tillstånd bör väl rimligen icke ges till ytterligare bisyssla, om man klart ser att domaren redan har för många sådana. I övrigt hänvisar jag till vad jag förut anfört om att de kvalitativa och de kvantitativa synpunkterna måste beaktas i ett sammanhang.

Utredningens förslag berör slutligen vissa av de talrika specialföreskrifter om bisysslor som förekommer i verksinstruktionerna och andra författningar. Delvis har jag redan berört förslaget i det föregående, nämligen i vad rör de s. k. konkurrensbisysslorna. Utöver vad som anförts om dessa förordar utredningen, att man efter hand utmönstrar förekommande föreskrifter om skyldighet för tjänsteman att söka tillstånd till bisyssla. Jag kan icke biträda förslaget. I vad mån dylika föreskrifter behövs framdeles beror givetvis av om man inför sådana mera generella bestämmelser om tillståndsprövning som jag skisserat i det föregående. Skulle sådana bestämmelser icke bli utfärdade, synes man för den skull inte böra utan vidare utmönstra de specialbestämmelser om tillståndsprövning som finns. Utredningens tanke, att bestämmelserna skulle bli obehövliga om man inrättade en bisysslenämnd och i övrigt genomför dess förslag, synes mig knappast hållbar. Förvisso kan mycket anmärkas mot utformningen av här berörda föreskrifter liksom mot de specialbestämmelser rörande bisysslor som i övrigt finns. Vid sidan av de generella bestämmelserna — vilka som jag tidigare framhållit ofrånkomligen måste få ett mera allmänt innehåll som medför tolkningssvårigheter — fyller specialbestämmelserna enligt min mening ett verkligt behov. Det är ej uteslutet att tillkomsten av bisysslenämnden kommer att ställa saken i ett annat läge. Innan man vunnit någon erfarenhet av hur nämnden kan fylla sin funktion vore det dock förhastat att upphäva de specialföreskrifter som finns.

Yttranden över ämbetsansvarskommitténs principbetänkande »Ämbetsansvaret».

Genom remiss den 9 juli 1969 beredde statsrådet och chefen för justitiedepartementet riksdagens ombudsmän tillfälle att yttra sig över rubricerade betänkande (SOU 1969: 20). Betänkandet föranledde följande, den 9 oktober 1969 beslutade yttranden.

Ombudsmännen:

Allmänt om förslaget

Under rubriken »Kommitténs förslag i huvuddrag» förklarar kommittén att syftet med betänkandet är att redovisa de mera grundläggande principer från vilka kommittén funnit sig böra utgå vid uppbyggnaden av ett för offentliga funktionärer avsett sanktionssystem samt att i betänkandet vidare redovisas huru detta sanktionssystem i sina huvuddrag skulle kunna gestalta sig.

Oaktat betänkandet uttryckligen betecknats som ett principbetänkande (s. 10), har kommittén inte sammanfattningsvis angivit vilka principer och regler i övrigt som kommittén, tydligen för sitt fortsatta arbete, önskar få fastslagna. Detta förhållande medför givetvis villrådighet bland dem som har att yttra sig över betänkandet. Klart torde visserligen vara att en grundtanke i förslaget är avkriminalisering av vad kommittén kallar det vanliga tjänstefelet och, såsom ersättning, utvidgning av det disciplinära ansvaret till att avse även vissa funktionärer som nu endast är underkastade ämbetsansvar. Likaså måste det antagas att vad kommittén, utan att själv taga ställning, anfört om de två alternativen till disciplinärt ansvarssystem, avtalsreglerat eller legalt, utgör något som kommittén redan på detta stadium anser sig behöva få slutgiltigt avgjort. I vad mån kommitténs förslag i övrigt är avsett att bilda grundval för ett avgörande med bindande verkan för kommitténs fortsatta utredningsarbete är vanskligt att bedöma. Åtskilligt av vad kommittén förordat är översiktligt utformat eller i vart fall ej i detalj behandlat. Detta gäller t. ex. vad kommittén i 5 kap. anfört om ämbetsansvarets arbetsrättsliga betydelse. Vidare må framhållas, att lagutkasten, även om de ger intryck av slutgiltighet, inte har försetts med så ingående motivering att ett definitivt ställningstagande är möjligt.

På grund av det anförda kommer vi i det följande att huvudsakligen uppehålla oss vid de ovan berörda frågorna om avkriminalisering och om avtalsreglerat eller legalt disciplinansvar. Beträffande betänkandet i övrigt förutsätter vi sålunda att det nu närmast gäller preliminär bedömning och att ny remissbehandling i sinom tid skall komma till stånd.

6 kap. Allmänna överväganden rörande sanktioner inom offentlig verksamhet

Såsom kommittén framhållit fyller de nuvarande reglerna om ämbetsbrott — vilka framgått som resultat av en lång historisk utveckling — två huvudfunktioner. Dels skyddar de den enskilde mot övergrepp från myndighetsutövarnas sida. Dels tryggar

reglerna överheten, det allmänna, mot att dess tjänstemän åsidosätter sina plikter. Dessa ämbetsansvarets två funktioner framskymtade redan i 1720 års regeringsform och kom till tydligt uttryck i 1766 års förordning om lagarnas verkställighet. Regelsystemets grundvalar har alltså gammal hävd. De intressen som reglerna tillgodoser är emellertid alltjämt ytterst aktuella. I våra dagar, när den offentliga förvaltningen fått allt större omfattning och kommit att allt närmare ingripa i de enskildas intressesfärer, framträder med särskild styrka behovet att bereda den enskilde skydd mot övergrepp eller misstag från myndighetsutövarnas sida. För oss framstår detta skyddsintresse som det helt dominerande. Vid sidan härav är det allmännas intresse att tjänstemännen icke åsidosätter sina plikter förvisso fortfarande värt allt beaktande men kan i förevarande sammanhang dock icke tillmätas lika stor betydelse. Frågan om ämbetsansvarets framtida utformning bör enligt vår mening därför främst ses från synpunkten av vad som gagnar den enskildes rättssäkerhet. Härvid tänker vi i främsta rummet på skyddet för den utomstående allmänheten men vi vill påpeka, att nuvarande regler om ämbetsbrott även innebär ett skydd för tjänstemännen gentemot deras överordnade. För allmänhetens skydd måste — såsom också kommittén insett — ett straffrättsligt ansvar för dem som fullgör offentliga funktioner alltjämt anses i hög grad påkallat. Även om själva straffhotet såsom sådant numera icke spelar samma roll som i äldre tider, går det icke att bortse från att straffbud i väsentligt högre grad än regler om disciplinpåföljder även i vår tids samhälle verkar moral- och normbildande. Genom det straffrättsliga ansvaret erhålls också en kontroll över förvaltningen genom de allmänna domstolarna, vilka intar en från regering och förvaltning fristående ställning. För den enskilda medborgarens rättssäkerhet är denna kontroll av stort värde.

Samtidigt som vi sålunda vill betona ämbetsansvarets viktiga roll i samhällssystemet kan vi emellertid instämma i åtskilligt av den kritik som kommittén riktar mot gällande ordning. Denna företer inte någon enhetlig bild. Anledningen härtill är uppenbarligen främst att finna däri att den vuxit fram successivt under århundradenas lopp och aldrig gjorts till föremål för någon helhetsbedömning. I vår verksamhet träffar vi relativt ofta på fall där offentlig myndighet utövas utan ämbetsansvar fastän det från allmän synpunkt vore önskvärt att sådant ansvar kunde utkrävas. Å andra sidan lägger vi ej sällan märke till situationer där offentliga funktioner utövas under ämbetsansvar trots att det är fråga om verksamhet som inte nämnvärt skiljer sig från vad som förekommer också inom den privata sektorn och där det uttalade rättsskyddsbehov som utgör det främsta skälet för ett straffrättsligt ansvar inte kan påvisas. Det råder därför ingen tvekan om att ämbetsansvarets tillämpningsområde behöver reformeras. Framför allt gäller det att passa in ansvaret på ett funktionellt riktigt sätt i de nya organisationsformer, under vilka offentlig verksamhet bedrivs i våra dagar.

Kommittén skisserar en lösning som innebär att de nuvarande ämbetsbrotten tjänstemissbruk och tjänstefel sammanförs till ett enhetligt ämbetsbrott. Stadgandets tillämpningsområde avgränsas så, att bara sådan offentlig verksamhet som har karaktär av utövning av offentlig myndighet inryms. Begreppet »utövning av offentlig

myndighet» är emellertid tämligen diffust. Ett fall där tvekan kan uppkomma är överordnads otillbörliga förfarande i personalärende, t. ex. obefogad vägran att medge semester, medvetet fel vid tjänstetillsättning och trakassering i största allmänhet. Ytterligare ett flertal fall skulle kunna anföras där det är ovisst om den tänkta regeln blir tillämplig. Det är därför omöjligt att bilda sig någon bestämd uppfattning om förslagets räckvidd på denna punkt.

Kommitténs mening är tydligen, att kravet på att gärningen skall vara begången i utövning av offentlig myndighet skall innebära en väsentlig ändring av tillämpningsområdet för ämbetsansvaret. Såsom framgår av det ovan anförda står vi icke främmande för tanken att en sådan är motiverad. Det kan förefalla naturligt att härvid knyta an till en gräns mellan verksamhet, som fullgörs med hjälp av särskilda offentligrättsliga befogenheter, och annan verksamhet, om nu en klar sådan gräns kan dragas. Man måste emellertid tillse, att man icke härvid av tekniska skäl kommer att lämna åt sidan områden där det straffrättsliga ansvaret har sin betydelse. Vi vill i detta sammanhang erinra om vad vi tidigare framhållit, nämligen att det nuvarande ämbetsansvaret även verkar till skydd för tjänstemän gentemot deras överordnade. Det låter visserligen säga sig, att otillbörligt uppträdande från överordnads sida mot underordnad lika väl kan förekomma i privat verksamhet som i offentlig och att det därför saknas tillräcklig anledning att ingripa med straffrättsliga sanktioner på det offentliga fältet när särskilda sådana sanktioner icke drabbar en privat arbetsgivare som förgått sig. Det är dock ingalunda givet att man enbart för att vinna likformighet bör avskaffa det integritetsskydd som de offentliga tjänstemännen av ålder haft. Om den överordnades otillbörliga uppträdande skulle ta sig formen av påtryckningar på den underordnade för att förmå honom att företaga eller underlåta någon tjänsteåtgärd, tillkommer ett betydelsefullt moment: intresset av förvaltningens behöriga gång och av att den enskildes rätt icke trädes för när. Till skydd för detta intresse är straffrättsligt ansvar starkt motiverat.

Det är inte ovanligt att förvaltningsuppgifter, som innefattar vad som kan betraktas som utövning av offentlig myndighet, delegeras till organ som är bildade i privaträttslig ordning eller eljest framstår som privaträttsliga subjekt, t. ex. aktiebolag, stiftelser och ekonomiska föreningar. Det synes vara en riktig tanke av kommittén att med befogenheterna i så fall också bör vara förbundet straffrättsligt ansvar av samma natur som det vilket avses gälla för offentliga tjänstemän m. fl. Genom att ämbetsansvar för närvarande inte åvilar alla som utövar offentlig myndighet, blir det en lucka i allmänhetens rättsskydd.

Kommittén menar vidare att ämbetsansvaret kan kritiseras därför att det straffsanktionerar varje fel i tjänsten hur obetydligt felet än må vara. Om kommittén därmed avser den skönhetsfläck i lagtekniskt hänseende som vidlåder 20: 4 BrB i så måtto att också bagatellfelen formellt går in under brottsbeskrivningen, bör framhållas att den knappast har praktisk betydelse. Fel, som i objektivt hänseende är så ringa att de rimligen inte bör föranleda straffrättsligt ansvar, åtalas normalt inte. Straffrättskommitténs tanke (SOU 1944: 69 s. 414) att åtal skulle kunna väckas enbart för att tillgodose behovet av ett domstolsavgörande huruvida en tjänste-

åtgärd varit riktig eller oriktig vann inte sympati vid 1948 års reform.

Kommitténs förslag och skilda uttalanden i betänkandet tyder emellertid på att kommittén inte bara haft de rena bagatellfelen i tankarna utan också vad kommittén kallar »vanliga tjänstefel» (s. 11). Kommittén föreslår sålunda att straffansvaret för sådana tjänstefel avskaffas. Som motiv anförs att det här främst är fråga om fel som inte skiljer sig från vad som likaväl kan förekomma i förhållandet mellan en enskild arbetsgivare och dennes försumlige arbetstagare. Typiskt sett utgör de inte några allvarliga angrepp på de enskilda medborgarnas rättsläge. Vi kan instämma i att skäl föreligger att begränsa ämbetsansvaret i förhållande till vad nu gäller. Flera olika vägar att nå ett sådant mål är i och för sig tänkbara.

Det centrala i den gärningsbeskrivning som kommittén föreslår är åsidosättandet av tjänsteplikt. Vid karakteristiken av tjänsteplikterna har kommittén till skillnad mot vad som nu gäller enligt 20: 4 BrB inte tagit med åligganden som följer av tjänstens beskaffenhet. Det synes oss som om det är nödvändigt att uttryckligen nämna dessa åligganden. Vad som följer av tjänstens beskaffenhet kan ej alltid som kommittén synes mena betecknas som en rättsgrundsats.

Till komplettering av huvudrekvisitet föreslår kommittén ett förfångs- och förmånsrekvisit. I denna del påminner gärningsbeskrivningen om den som valts för tjänstemissbruk i 20: 1 BrB. Den senare innefattar krav på objektivt förfång. Förfång anses föreligga även om den objektiva effekten är ringa. Har endast fara uppkommit för förfång, är rekvisitet däremot ej uppfyllt. Gärningen blir då i stället att bedöma som tjänstefel. Om man skall överflytta förfångsrekvisitet till ett enhetligt ämbetsbrott, kan därför ifrågasättas om det inte bör utformas så att det täcker också fara för förfång. I varje fall torde en sådan utformning böra väljas, om den ytterligare begränsningen görs att det skall vara fråga om förfång som ej är ringa. På grund av lyckliga omständigheter kan en gärning, som innebär allvarlig risk, få blott ringa objektiv effekt.

Som namn på det allmänna ämbetsbrottet har valts maktmissbruk. Ordet för inte tanken rätt. Det synes för starkt för att kunna användas inte bara på sådana allvarliga förgripelser som illojal maktanvändning o. d. utan också på oriktig, skadlig rättstillämpning över huvud taget. Det lär oftare bli fråga om att beivra felaktigt bruk av offentliga befogenheter än missbruk därav. Särskilt oegentlig synes brottsrubriceringen i fråga om sådana oarter som passivitet och andra underlåtenhetsbrott. Ett mera rättvisande namn på det allmänna ämbetsbrottet skulle vara oriktig eller olaga myndighetsutövning.

På de av kommittén anförda skälen torde det vara nödvändigt att kriminalisera inte bara uppsåtliga utan också oaktsamma gärningar.

Bexelius och Lundvik:

Den yttre ramen för det föreslagna enhetliga ämbetsbrottet, maktmissbruk, representeras av kravet på att gärningen skall vara förövad i utövning av offentlig myndighet. Inom denna ram avgränsas det straffbara fältet på sådant sätt, att det i

huvudsak motsvarar området för tjänstemissbruk och grövre former av tjänstefel enligt gällande lag (s. 40). Annat tjänstefel föreslås icke skola medföra straffrättsligt ansvar. I stället skall kunna följa disciplinärt ansvar, dock icke för ringa tjänstefel.

Vi kan icke acceptera en så långt gående avkriminalisering. Det är visserligen riktigt, att vanliga tjänstefel endast i begränsad utsträckning blir föremål för straffrättslig beivran. I de fall som kommer under JO:s eller JK:s prövning meddelas i stor omfattning åtalseftergift. Att åtalspraxis varit liberal utgör dock icke något hållbart argument för avkriminalisering. Att gärningen i princip innefattar ett brott har alltjämt sin betydelse, ur psykologisk och annan synvinkel. Ur JO:s praxis kan åtskilliga exempel anföras på fall som lett till åtal, fastän gärningen såsom sådan icke varit av särskilt allvarlig beskaffenhet. Olika omständigheter har motiverat denna utgång. Saken kan ha haft sådan principiell betydelse att det befunnits nödvändigt att få det påtalade förfarandets oriktighet fastslagen genom en dom. Tjänstemannen kan — mot vad den förebragta utredningen synts giva vid handen — ha bestritt att han förfarit på påtalat sätt och det har i detta läge ansetts ofrånkomligt att hänskjuta saken till domstol för vittnens hörande. Mången gång har slutligen den utslagsgivande faktorn varit hänsynen till målsäganden, till hans intresse att kunna föra talan om skadestånd jämsides med åtalet.

Kommittén har som redan anförts tänkt sig, att det straffrättsliga ansvaret skulle ersättas av ett disciplinärt sådant i vad gäller »medelgrova» tjänstefel. Vi vill i anledning härav med skärpa framhålla, att disciplinärt förfarande i åtskilliga, viktiga hänseenden är underlägset straffprocessen. Detta gäller redan disciplinförfarandet i nuvarande gestaltning. De ändringar som kommittén skisserar är i vissa hänseenden ägnade att ytterligare försvaga disciplinförfarandet.

Vi vill till en början erinra om att disciplinärt ansvar varken i gällande lag eller enligt kommitténs förslag träffar de högsta tjänstemännen, landshövdingar, generaldirektörer o. d. Såsom verkschefer är de och bör givetvis också vara ansvariga för arbetets behöriga gång och för den allmänna inriktningen av verkets praxis. Icke så få JO-åtal har just riktat sig mot denna kategori av befattningshavare. Det framstår enligt vår mening som en allvarlig brist i förslaget, att dessa tjänstemän överhuvud skulle undgå sanktion om ej den gärning som lägges dem till last är så grov att den kan inordnas under stadgandet om maktmissbruk.

Mot disciplinärförfarandet måste anmärkas, att det icke erbjuder samma möjligheter att vinna utredning av omstridda faktiska förhållanden som en domstolsprocess. Vittnen kan t. ex. icke höras på ed av myndigheten. En ytterst allvarlig brist är vidare, att förfarandet är inkvisitoriskt, d. v. s. att någon åklagare eller annan företrädare för det allmänna icke uppträder. I samband härmed står att möjlighet saknas att överklaga ett friande beslut. Om JO eller JK hänskjutit en sak till vederbörande myndighet för disciplinär bestraffning men denna icke vill tillgripa sådan — det må nu bero på att myndigheten icke funnit styrkt att tjänstemannen förfarit så som påståtts eller på att myndigheten, mot JO:s eller JK:s uppfattning, hävdar att gärningen icke innefattar något fel — så kan JO eller JK icke föra saken vidare.

För närvarande återstår i detta fall för dem utvägen att väcka åtal men med kommitténs förslag bortfaller denna. För JO:s och JK:s möjlighet att ingripa mot och bryta en felaktig praxis som utbrett sig inom förvaltningen medför förslaget en allvarlig begränsning.

Slutligen anser vi oss böra framhålla, att man här också har att taga hänsyn till målsägandens intresse. Om åtal väcks, kan han för närvarande i stor utsträckning räkna med att få sin skadeståndstalan prövad i samma rättegång. En prövning samtidigt av ansvarstalan och skadeståndsanspråk är av betydelse för alla berörda men särskilt för målsäganden som gör en väsentlig besparing i vad gäller rättegångskostnaderna. Den omreglering av skadeståndsrätten som står för dörren kan visserligen tänkas medföra att nu anförda synpunkt får mindre vikt. Det är möjligt att målsäganden framdeles kan med större fördel vända sig mot stat eller kommun med sitt anspråk. Även om stat eller kommun framdeles skulle komma att svara för skadeståndet är det dock för målsäganden till väsentlig fördel att få skadeståndsfrågan prövad i samband med ansvarsfrågan. Detta bör kunna ske oberoende av om han riktar sin talan mot tjänstemannen eller mot det allmänna. Det synes under dessa omständigheter förhastat att nu bestämma sig för en ordning som innebär att de allmänna domstolarna i stor utsträckning upphör att befatta sig med frågor om ansvar för fel i tjänsten.

Det nuvarande stadgandet i 20 kap. 4 § BrB går onekligen mycket långt i att straffbelägga fel och försummelser i tjänsten. I praxis tillämpas emellertid icke stadgandet efter sin ordalydelse i det att straff icke utmäts för de ringaste förseelserna. Om nya regler skall antagas på området, ter det sig naturligt att låta den inställning som präglat praxis komma till uttryck också i lagtexten. Vi anser därför, att man lämpligen kan stadga att ringa fel eller försummelse icke skall medföra straff, jfr punkt 3 i kommitténs skisserade lagregler om disciplinansvar (s. 91 i betänkandet). Att låta avkriminaliseringen gå längre än så finner vi icke tillrådligt. Däremot förefaller det oss icke omotiverat, om man — i anknytning även här till den praxis som utbildats — stadgar att åtal för fel eller försummelse i tjänsten endast får väckas om särskilda skäl är därtill. Eventuellt kan man göra JO, JK och RÅ ensamt behöriga att väcka åtal för sådan gärning. Med den antydda metoden skulle man vinna en viss begränsning av de fall då åtal kommer till stånd utan att för den skull åsidosätta de intressen som vi berört i det föregående.

Henkow:

Kommitténs förslag att fel och försummelser i tjänsten som ej omfattas av brottsbeskrivningarna för maktmissbruk, mutbrott och brott mot tystnadsplikt inte skall kunna föranleda straff kan te sig revolutionerande. Kommittén har emellertid framhållit att avkriminaliseringen står i överensstämmelse med den praxis som under senare år utvecklats av JO och JK och som innebär att erinringar i skilda former fått träda i åtalens ställe. Innebörden av förslaget synes därför i stort sett endast

vara att det nuvarande straffansvar som i praktiken inte utkrävs också formellt blir undanröjt.

Enligt den gällande bestämmelsen i 20 kap. 4 § BrB är varje fall av inkorrekt tjänsteutövning straffbar även om nämnvärd olägenhet inte uppkommit för vare sig enskild eller det allmänna. Att fel och försummelser av detta huvudsakligen formella slag begås torde inte kunna undvikas. Det måste då anses tämligen ändamålslöst att straffansvar är stadgat. Med hänsyn till den nutida tjänstemannakårens allmänt sett höga standard kan rentav ifrågasättas om det inte är stötande att varje missgrepp i tjänsteutövningen betecknas som brott.

Om det sålunda redan i och för sig finns skäl att inskränka det straffrättsliga tjänsteansvaret har den år 1965 genomförda reformen av stats- och kommunaltjänstemännens ställning gjort frågan därom särskilt aktuell. I linje med denna synes nämligen vara att kriminaliseringen beträffande offentliga funktionärer begränsas. Härmed är dock inte sagt att dessa funktionärer kan helt likställas med privata tjänstemän i straffrättsligt hänseende. Av vad förut anförts torde framgå att det med hänsyn till enskildas rättssäkerhet och den allmänna verksamhetens behöriga gång är synnerligen angeläget att den av kommittén ifrågasatta bestämmelsen om maktmissbruk ej gives ett för snävt tillämpningsområde.

På grund av det anförda finner jag mig böra tillstyrka kommitténs nu berörda förslag om avkriminalisering.

Ombudsmännen:

7 kap. Straffbara gärningar

A. Maktmissbruk

I fråga om brottsrekvisiten och brottsrubriceringen hänvisar vi till vad vi anfört under 6 kap. Kommittén diskuterar församlingsledamöters eventuella ansvar för ifrågavarande brott men tar inte någon ståndpunkt. Ställningstagandet blir uppenbarligen beroende av vilken utformning brottet får. Ju mer det närmas det nuvarande brottet tjänstemissbruk, desto allvarligare kan övervägas att föra in också församlingsledamöter i ansvarskretsen. Göres det i stället mera likt det nuvarande brottet tjänstefel, ter det sig mindre naturligt att göra det tillämpligt också på församlingsledamöter.

Vi utgår liksom kommittén från att den inskränkning som stadgas i 113 § regeringsformen i taxeringsmäns ansvar skall hävas och ledamöter i taxeringsnämnder m. fl. underkastas ämbetsansvar. Detta ställningstagande gäller, vare sig det allmänna ämbetsbrottet kommer att påminna mest om tjänstemissbruk eller mest om tjänstefel.

B. Mutbrott

Vi delar kommitténs åsikt att en utredning bör komma till stånd om förutsättningarna för ett generellt mutansvar för envar anställd eller uppdragstagare, oavsett om arbets- eller uppdragsgivaren återfinns inom den offentliga eller den privata

sektorn. En sådan utredning bör enligt vår mening bedrivas parallellt med den ifrågavarande så att resultaten kan samordnas. Sker det ej, synes mutansvaret inte böra vidgas inom den offentliga sektorn utan bibehållas i princip vid den krets det för närvarande täcker. Hur denna krets lagtekniskt skall bestämmas, är en fråga vartill ställning inte kan tas förrän de allmänna riktlinjerna för ämbetsansvaret och disciplinansvaret lagts fast.

C. Brott mot tystnadsplikt

Kommittén har inte gått närmare in på den mängd olika problem som sammanhänger med sanktioneringen av tystnadsplikt inom den offentliga verksamheten. Förslaget föranleder från vår sida endast det uttalandet att ansvaret inte lämpligen kan begränsas till svikande av tystnadsplikt som anges i författning. Också tystnadsplikt som följer av tjänstens beskaffenhet behöver straffsanktioneras (se t. ex. JO:s ämbetsberättelse 1964 s. 427 ff).

8 kap. Disciplinansvarets utformning

Skall vissa typer av fel i tjänsten — även sådana som begås under myndighetsutövning — överföras från ämbetsansvar till ett exklusivt disciplinansvar, måste ett oavvisligt krav vara att detta disciplinansvar regleras i lag. Eljest erhålls inte de garantier som behövs för en ordning som är tillräckligt betryggande för allmänhetens rättsskydd.

Beträffande disciplinansvarets omfattning ställer vi oss tveksamma till om det lämpligen kan förknippas med den ställning som en ledamot av styrelse, verk, nämnd, kommitté eller annan sådan inrättning har. En dylik ordning förefaller konstlad.

9 kap. Avskedsfrågor

Kommitténs förslag om ett lagreglerat avskedsinstitut innebär åtskilliga förbättringar ur anställningsskyddets synvinkel för de kategorier av tjänstemän som inte åtnjuter oavsättlighet enligt gällande ordning men försvagningar för de oavsättliga. Konsekvenserna synes icke alltför avskräckande de lege ferenda men det är vanskligt att taga ställning till förslaget innan det utformats mera i detalj. Om oavsättligheten skall bevaras eller ej är också en öppen fråga som här spelar in. Vi anser oss därför inte böra yttra oss över förslaget i denna del och inte heller över förslaget om avskaffande av avsättning som ämbetsstraff.

11 kap. Processuella frågor

Enligt förslaget skall rättsmedlet för organiserad tjänsteman, som ådömts disciplinpåföljd eller avskedats, vara talan hos arbetsdomstolen. Till grund för arbets-

domstolens sammansättning ligger speciella synpunkter och hänsyn. Det kan med tanke härpå ifrågasättas om arbetsdomstolen är rätt instans för prövning av sådana gärningar som förutsätter bedömning av om en författning tillämpats på rätt sätt. Även om arbetsdomstolens sammansättning skulle ändras som en följd av de föreslagna reformerna, kan diskuteras om arbetsdomstolens förutsättningar för nämnda prövning härigenom ändras på ett avgörande sätt.

13 kap. Justitieombudsmännens och justitiekanslerns tillsyn

Utöver det som redan uttalats om JO:s tillsyn i anslutning till frågor om ämbetsansvar och disciplinansvar har vi följande att tillägga.

Förslaget att generaldirektörer, landshövdingar m. fl. inte skall vara underkastade disciplinansvar innebär — sammantaget med förslaget att ämbetsansvaret skall begränsas till mera betydande fel och försummelser — att vad kommittén kallar vanliga tjänstefel kommer att falla utanför JO:s kompetens att beivra om felen begås av sådana ämbetsmän som nämnts. Om JO varken kan åtala ett fel eller anmäla det för disciplinär bestraffning, lär JO heller inte kunna utdela någon erinran. Enligt vår mening är förslaget otillfredsställande om dess innebörd skulle vara att ifrågavarande chefstjänstemän icke blir underkastade JO:s tillsyn i vidare mån än såvitt rör maktmissbruk.

Det skulle onekligen från rättssäkerhetssynpunkt innebära en vinning om också styrelseledamöter och funktionärer m. fl. hos stats- eller kommunalägda bolag, stiftelser m. m. fördes in under JO:s tillsyn. Skall JO:s tillsyn utsträckas till dessa områden, torde det dock bli nödvändigt att begränsa kontrollen till fall då den framstår som påkallad från allmän synpunkt enligt JO:s diskretionära bedömning. Annars skulle JO:s arbetsuppgift få en alltför vid omfattning.

Beträffande det fall att JO anser att någon begått ett fel men att beivran inte är påkallad vare sig genom åtal eller anmälan till disciplinmyndighet utan en erinran är tillräcklig anför kommittén att funktionären själv bör äga anmäla frågan för disciplinmyndigheten och få den prövad och avgjord av denna, om funktionären inte godtar JO:s bedömning. Det skulle innebära att, om inte heller disciplinmyndigheten delar JO:s mening om gärningens felaktighet, myndigheten gör ett friande uttalande och förklarar att tjänstemannen ej kan ådömas någon disciplinpåföljd. Såsom förslaget utformats skulle alltså vilken disciplinmyndighet som helst vara skyldig att överpröva JO:s beslut om så påfordras. Detta är särskilt olämpligt i de fall då disciplinmyndigheten redan prövat saken innan den dragits inför JO. Mot myndighetens avgörande skulle vidare enligt förslaget JO inte kunna föra någon talan. Ej heller skulle JO — om ej gärningen är så grov att den faller under stadgandet om maktmissbruk — såsom för närvarande kunna väcka åtal och sålunda få frågan prövad av allmän domstol. Det föreslagna systemet är olämpligt och bör ej genomföras. Om någon fullföljdsmöjlighet ej öppnas för JO, bör myndigheten inte ingå i någon bedömning av den av JO prövade saken.

En reform av ämbetsansvaret kan inte undgå att få återverkningar på krigsmäns straffrättsliga ansvar. Kommittén har inte närmare utrett denna fråga och dess uttalanden i ämnet kan därför inte föranleda annan kommentar än att det knappast är möjligt att reformera ämbetsansvaret utan att den militärstraffrättsliga lagstiftningen samtidigt revideras. Det synes sålunda nödvändigt att en genomgripande revision av denna lagstiftning bedrives jämsides med kommitténs fortsatta utredningsarbete och samordnas med detta.

Arbetsordning för riksdagens ombudsmannaexpedition antagen av riksdagens ombudsmän den 11 december 1969

1 §.

Ombudsmännens tillsynsområden omfattar

1) ärenden rörande
allmänna domstolar,
offentlig rättshjälp,
åklagare, polisens verksamhet för utredning om brott eller tillämpning av 19 § polisinstruktionen samt vad därmed äger samband,
hyresnämnder, överförmyndare,
försvarsväsendet, vapenfri tjänst,

2) ärenden rörande
arbetsdomstolen, fastighetsdomstolar, ägodelningsrätter, expropriationsdomstolar, vattendomstolar,
polisväsendet utom ärenden, som hör under 1) eller 3),
justitieförvaltningen i övrigt utom ärenden rörande tryckfrihet, domstolar, offentlig rättshjälp, åklagare, hyresnämnder, överförmyndare, kriminalvård eller samhällsfarlig asocialitet,
utrikesförvaltningen,
kommunikationsförvaltningen utom vägväsendet,
skatteväsendet, folkbokföringen, finansförvaltningen i övrigt,
skolväsendet, högre utbildning och forskning, svenska kyrkan samt övriga till utbildningsdepartementet hörande ärenden utom ärenden rörande teater och film,
tillämpning av jordförvärvslagen, skogsväsendet, veterinärväsendet, naturvård utom ärenden som rör bebyggelse, rennäringen, jordbruksfrågor i övrigt,
pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet, affärstid, handelsfrågor i övrigt,
förvärv och förlust av svenskt medborgarskap, utlänningar, bostadsväsendet, inrikesfrågor i övrigt utom ärenden rörande arbetsmarknaden, arbetslöshetsförsäkring, vapenfri tjänst eller hyresreglering,
lantmäteriväsendet, länsstyrelserna, de lokala skattemyndigheterna, kronofogdemyndigheterna, primärkommunerna, landstingen, till civildepartementet hörande ärenden i övrigt utom ärenden rörande planläggning eller byggnadsväsendet,
industri, hantverk, till industridepartementet hörande ärenden i övrigt,
riksdagsförvaltningen och riksdagens verk,
arbets- och anställningsvillkor för arbetstagare i allmän tjänst utom i vad avser rent militära förhållanden,

3) ärenden rörande
kriminalvård och samhällsfarlig asocialitet, barna- och ungdomsvård, socialhjälp, åldringsvård, nykterhetsvård, narkomanvård, allmän hälso- och sjukvård, arbetarskydd, arbetstid, allmän försäkring m. fl. frågor hörande till socialförvaltningen, arbetsmarknaden, arbetslöshetsförsäkring,

planläggning, byggnadsväsendet,
vägväsendet,
tryckfrihet, allmänna handlingars offentlighet,
övriga frågor, som ej hör under 1) eller 2).

2 §.

Ärende, som berör mer än ett tillsynsområde, handläggs, om ej annat överenskoms, av den justitieombudsman till vars tillsynsområde ärendet huvudsakligen hör. Har ärenden, som tillhör olika tillsynsområden, nära samband med varandra, överenskommer vederbörande justitieombudsmän om vem som skall handlägga ärendena.

Ärende, som upptagits vid inspektion, handläggs, om ej annat överenskoms, av den justitieombudsman som förrättat eller beordrat inspektionen.

När ärende, som hör till visst tillsynsområde, på grund av jäv eller av annan anledning ej kan handläggas av den justitieombudsman som förestår tillsynsområdet och ställföreträdare ej lämpligen kan inträda, övertages ärendet av annan justitieombudsman.

3 §.

Tillsynsområdena fördelas mellan ombudsmännen sålunda att för 1) svarar justitieombudsmannen Gunnar Thyresson, för 2) justitieombudsmannen Ulf Lundvik och för 3) justitieombudsmannen Alfred Bexelius.

4 §.

Om ställföreträdares tjänstgöring beslutar vederbörande justitieombudsman efter erforderligt samråd med övriga justitieombudsmän.

5 §.

Inom riksdagens ombudsmannaexpedition finns sex byråer, nämligen administrativa byrån, första och andra domstolsbyrån, första och andra förvaltningsbyrån samt försvarsbyrån. Härjämte finns en skatteavdelning. Varje byrå förestås av en byråchef och skatteavdelningen av en byrådirektör/avdelningsdirektör. På andra domstolsbyrån indelas en byrådirektör/avdelningsdirektör för militära mål m. m., på första förvaltningsbyrån en byrådirektör/avdelningsdirektör för kriminalvårdsärenden m. m. samt på andra förvaltningsbyrån en byrådirektör/avdelningsdirektör för kommunala ärenden m. m.

6 §.

Till riksdagens ombudsmannaexpedition ankommande postförsändelser, telegram och övriga försändelser öppnas och till expeditionen ställda värdeförsändelser utkvitteras av kanslichefen eller av annan på kanslichefens uppdrag.

Vid postöppningen fördelas de nya ärendena på tillsynsområden, sakområden samt byråer och motsvarande, varefter de överlämnas till registratorn för registrering.

7 §.

På registratorsexpeditionen förs

1) över inkommande handlingar i nya ärenden diarium med diarieblad och register enligt fastställda formulär
2) över övriga inkommande handlingar förteckning (inkommande postbok)
3) över avgjorda ärenden expeditionslistor för envar ombudsman
4) över ärenden av principiellt eller eljest allmänt intresse sakregister.

Av expeditionsförmannen förs
över utgående försändelser förteckning (utgående postbok).

8 §.

Vid diarieföring iakttas
att, om bilaga som anges följa inkommen handling saknas, handlingen förses med anteckning härom,
att, om inkommande ärende har gemenskap med annat ärende, anteckning härom görs på diariebladen för båda ärendena samt på båda ärendenas aktomslag, varjämte det äldre ärendets akt fogas till det nya ärendets akt, om det äldre ärendet är avgjort.

9 §.

Kanslichefen verkställer på ombudsmännens uppdrag särskilda utredningar och biträder dem med beredning av offentligrättsliga ärenden av principiellt betydelsefull natur.

Kanslichefen är dessutom personalchef samt har som sådan också ansvaret för expeditionens lokaler, inventarier m. m.

10 §.

Chefen för administrativa byrån åligger
att bereda och för kanslichefen eller ombudsmännen föredraga personalärenden och övriga administrativa ärenden,
att föra särskilt protokoll i administrativa ärenden, expeditionens tjänstematrikel, ärendestatistik samt liggare över ärenden som föranlett åtal eller disciplinär bestraffning,
att svara för redigering av ämbetsberättelsen.

11 §.

Övriga byråchefer åligger, var för sin byrå,
att antingen själv bereda och föredraga eller till annan tjänsteman överlåta att bereda och föredraga de ärenden, som fördelas på hans byrå,
att vaka över att ärendena på hans byrå företas till behandling utan onödig tidsutdräkt.

Byrådirektörerna har motsvarande åligganden på sina sakområden.

12 §.

Expedition, som rör infordrande av upplysning, utredning eller yttrande i anhängigt ärende, undertecknas av ombudsman eller kanslichefen med kontrasignation av föredraganden. Expedition, som endast avser att bereda klagande tillfälle att yttra sig över utredningsmaterial, undertecknas av föredraganden.

13 §.

Av ombudsmans beslut skrivs originalexemplar ut dels för registraturet, dels för klaganden och dels, i förekommande fall, för myndighet eller tjänsteman till vilken

beslutet särskilt riktar sig. Härjämte tages det antal avskrifter som erfordras. Föredraganden upprättar koncept till beslutet och anger på detta antalet utskrifter och avskrifter och till vilka de skall gå. Om beslutet bör antecknas i sakregistret, anmäler han detta till registratorn.

14 §.

Akt i avgjort ärende skall innehålla avskrift av beslutsexpedition.

15 §.

Utgående beslutsexpedition skrivs under

i ärende, som avgjorts av ombudsmännen gemensamt, av ombudsmännen eller den av dem som de utsett därtill och kanslichefen eller av kanslichefen enligt ombudsmännens beslut,

i ärende, som avgjorts av ombudsman, av denne och föredraganden eller av föredraganden eller annan på ombudsmannens uppdrag,

i administrativt ärende, som avgjorts av tjänsteman på expeditionen, av denne.

16 §.

Beslut i personalärenden och övriga administrativa ärenden fattas av ombudsmännen gemensamt eller

av kanslichefen, efter erforderligt samråd, i fråga om semester eller annan ledighet, vikariatsförordnanden i anslutning härtill, antagande av extra personal, arvodes- och liknande ersättningsfrågor, lokal-, material-, inventarie-, bok- och tidskriftsfrågor.

17 §.

Registratorsexpeditionen åligger att

svara för diarieföringen,

sedan inkomna handlingar hållits tillgängliga för nyhetsorganen, överlämna dem till vederbörande befattningshavare,

utfärda diariebevis,

tillhandagå myndigheter, nyhetsorgan, allmänheten och expeditionens befattningshavare med de upplysningar som utan särskild efterforskning kan lämnas med ledning av registratur, diarier, protokoll, akter och övriga på expeditionen tillgängliga handlingar,

på föredragandes uppdrag rekvirera handlingar från myndigheter,

ombesörja expedieringen av utfärdade beslut,

upprätta expeditionslistor,

ansvara för arkivet och för bindningen av registratur, diarium m. m.

18 §.

Assistenten

leder och fördelar arbetet på registratorsexpeditionen, svarar själv för beslutsexpedieringen, arkiveringen och övriga åtgärder i anslutning till ärendenas avslutande samt

lämnar kanslichefen det biträde som påkallas av honom.

Förste kontorsskrivaren svarar under assistenten för diarieföringen och vad därtill hör.

19 §.

Expeditionsvakt åligger
att avhämta och avlämna expeditionens post och handlingar,
att biträda vid expedieringen av försändelser,
att biträda med stencilering, fotokopiering, arkivering och framtagning ur arkivet,
att befordra interna försändelser mellan expeditionens befattningshavare,
att i övrigt utföra de sysslor som anvisas honom.

20 §.

Expeditionsvakt som är expeditionsförman åligger därjämte att ansvara för vården av skrivmaterial, papper, blanketter, kuvert, öva kontroll över förbrukningen och i god tid till kanslichefen anmäla behov av komplettering,
att låta ombesörja bindning av tidskrifter m. m.,
att föra förteckning över innehavare av nycklar till expeditionens lokaler,
att vaka över städning och rengöring av expeditionens lokaler, tvätt av mattor, gardiner och handdukar samt tillse att uppkommande reparations- och underhållsbehov i fråga om lokaler och inventarier blir åtgärdade.

21 §.

Justitieombudsmännen har mottagningstid för allmänheten tisdagar mellan klockan 10 och klockan 12 och registratorsexpeditionen hålls öppen för allmänheten måndag—fredag mellan klockan 9 och klockan 16, om annat ej bestäms i särskilt fall.

Tjänstgöring och personalorganisation

Justitieombudsmännens semestrar m. m.

Justitieombudsmannen Bexelius
3—14 februari, 14—30 maj, 16—22 augusti, 13—24 oktober.
Justitieombudsmannen Henkow
10 mars, 26—28 mars (sjukledighet), 8—11 april, 19 maj, 14 juli—15 augusti, 20—31 oktober.
Justitieombudsmannen Lundvik
3—7 mars, 23 juni—11 juli, 18 augusti—5 september.
Justitieombudsmannen Thyresson
15—19 december.

Ställföreträdande justitieombudsmännens tjänstgöring

Ställföreträdande justitieombudsmannen Thyresson
3—21 februari (dubblering), 10 mars, 19 mars (dubblering), 26—28 mars, 6—11 april, 5—8 maj (dubblering), 19 maj, 23 juni—26 juli, 18 augusti—5 september, 15—19 oktober (dubblering), 20—31 oktober, 3—5 november (övertagande av ombudsmannaämbete).
Ställföreträdande justitieombudsmannen Petrén
3—14 februari, 3—7 mars, 20 mars (dubblering), 15 april (dubblering), 14—30 maj, 21—26 juli (dubblering), 27 juli—22 augusti, 15 september (dubblering), 13—24 oktober, 3—7 november (dubblering), 24 november—4 december (dubblering).
Ställföreträdande justitieombudsmannen Wennergren
15—19 december, 20—31 december (dubblering).

Riksdagens ombudsmäns kansli

Kanslichefen Bertil Wennergren (t. o. m. den 14 december)
Byråchefen Per Lundbergh (första domstolsbyrån)
Byråchefen Lars Persson (andra domstolsbyrån)
Byråchefen Karl-Åke Lundin (försvarsbyrån)
Byråchefen Claes Hammarskjöld (första förvaltningsbyrån; länsförvaltning)
Byråchefen Hans Bolinder (andra förvaltningsbyrån; central förvaltning)
Byråchefen Sven Sjöberg (administrativa byrån)
Kammarrättsassessorn Bengt Karlsson (skatteavdelningen, 1—31 januari)
Byrådirektören Stig von Bahr (skatteavdelningen, fr. o. m. 1 februari)
Byrådirektören Erik Tersmeden (militära mål m. m.)
Avdelningsdirektören Tom T:son Thyblad (kriminalvårdsärenden, 1 januari—14 augusti)
Byrådirektören Peter Löfmarck (kriminalvårdsärenden, fr. o. m. 1 september)
Länsassessorn Jan Berntsen (kommunala ärenden, fr. o. m. 1 oktober).

Under tiden maj—oktober har föredragandena hos KU Per Dahlman och Lennart Groll med vissa avbrott planenligt tjänstgjort som föredragande hos riksdagens ombudsmän. Såsom föredragande med heltidsanställning har vidare under år 1969 tjänstgjort hovrättsrådet Birgitta Egenvall, hovrättsrådet Gunnar Lindh (fr. o. m. 11 augusti),

byråchefen Gunnar MacDowall (fr. o. m. 1 september), assessorn Karl-Olof Lidin (t. o. m. 31 juli), hovrättsassessorn Bo G. Nordström och hovrättsassessorn Brita Sundberg-Weitman (fr. o. m. 1 november). Som föredragande med halvtidstjänstgöring har tjänstgjort byrådirektören Karin Dahnell (t. o. m. 15 oktober).

Förteckning

över ärenden, som varit anhängiga hos Kungl. Maj:t under år 1969 genom skrivelser från justitie- och militieombudsmännen före den 1 januari 1969

1. *1949 den 22 augusti (JO nr 127),* angående bestämmelser rörande efterlysning i allmänna publikationer av för brott häktad, som rymt från fångvårdsanstalt eller eljest avvikit.

Kungl. Maj:t har den 23 maj 1969 utfärdat efterlysningskungörelse (SFS 1969: 293). Ärendet är därmed slutbehandlat. (Justitiedepartementet.)

2. *1949 den 11 november (JO nr 553/1948),* angående arkivfotografering av fastighetsböcker.

Den i skrivelsen behandlade frågan har samband med frågan om automatisk databehandling på inskrivningsväsendets område. Denna fråga övervägs f. n. inom justitiedepartementet på grundval av inskrivningskommitténs betänkande ADB inom inskrivningsväsendet. (Justitiedepartementet.)

3. *1953 den 3 december (MO nr 681/1953),* angående fråga om behov av bestämmelser till förebyggande av att tryckfrihetsförordningens föreskrifter om allmänna handlingars offentlighet åsidosättes genom användande av handbrev.

Den i skrivelsen behandlade frågan kommer att tas upp av offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén, som enligt bemyndigande den 11 april 1969 tillkallats för att utreda frågan om offentlighet och sekretess beträffande allmänna handlingar m. m. (Justitiedepartementet.)

4. *1954 den 2 december (JO 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.)

5. *1958 den 22 november (JO 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.)

6. *1960 den 23 december (JO 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.

Skrivelsen har remissbehandlats. Inom justitiedepartementet har utarbetats förslag till förvaltningslag (SOU 1968: 27). Förslaget, som innehåller bl. a. en bestämmelse om motivering av beslut, har remissbehandlats och är f. n. beroende på Kungl. Maj:ts prövning. (Justitiedepartementet.)

7. *1961 den 27 mars (JO nr 748/1959),* angående utfärdande av anvisningar till ledning för beräkningen av vissa kommissionärsavgifter vid länsstyrelserna m. m.

Ärendet har överlämnats till bilregisterutredningen med anledning av Kungl. Maj:ts uppdrag den 29 maj 1969 till utredningen »att med hänsyn till den förestående omläggningen av bilregistreringen (prop. 1969: 30, SU 42, rskr 136) vid fullgörandet av sitt uppdrag i övrigt närmare överväga frågan om de avgifter som i fortsättningen bör debiteras i anslutning till denna». (Civildepartementet.)

8. *1961 den 2 juni (JO 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.

Förordningen om eldfarliga oljor ersattes den 1 januari 1963 med förordningen om brandfarliga varor. Kommerskollegium har den 27 september och den 28 november 1968 avgivit yttrande i ärendet, såvitt angår dessa förordningar och förordningen om explosiva varor, samt den 17 oktober 1968 utfärdat kungörelse med närmare bestämmelser rörande tillämpningen av sistnämnda förordning. Kungl. Maj:t har den 28 november 1969 funnit att skrivelsen ej föranleder vidare åtgärd. Ärendet är därmed slutbehandlat. (Handelsdepartementet.)

9. *1961 den 5 december (JO 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.

Inom justitiedepartementet har utarbetats förslag till förvaltningslag (SOU 1968: 27). Förslaget, som innehåller bl. a. en bestämmelse om kommunicering med part, har remissbehandlats och är f. n. beroende på Kungl. Maj:ts prövning. (Justitiedepartementet.)

10. *1963 den 21 november (JO 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 JO:s ämbetsberättelse 1965 s. 592. Polisberedningen har sedermera överlämnat ärendet till rikspolisstyrelsen. I sin anslagsframställning för budgetåret 1970/71 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.)

11. *1963 den 12 december (MO nr 632/1961),* angående fråga om undervisningen inom krigsmakten rörande krigets lagar och bruk.

Ärendet bereds för närvarande inom justitie- och försvarsdepartementen. Genom justitiedepartementets försorg beräknas under första halvåret 1970 kunna utgivas de fullständiga texterna till de konventioner m. m. på folkrättens område vilka Sverige ratificerat jämte sakregister. För undervisning i folkrätt inom krigsmakten avses 1949 års Genèvekonventioner utges i särtryck och förbereds inom försvarsstaben en handbok angående folkrättsliga regler för krig. Denna handbok föreligger i manuskript. Vidare har överbefälhavaren fastställt målsättning och kursplaner för utbildningen i folkrätt vid militärhögskolan. I en ny upplaga av »Svensk soldat», som utkommer våren 1970, har

delen om krigets lagar utökats och översetts av folkrättssakkunnig. (Försvarsdepartementet.)

12. *1964 den 6 maj (JO nr 727/1960),* angående vissa statstjänstemäns rätt till fribiljetter från transportföretag.

Sedan yttranden över framställningen avgetts av statens järnvägar och luftfartsverket, är ärendet beroende på Kungl. Maj:ts prövning. (Kommunikationsdepartementet.)

13. *1964 den 14 maj (JO 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.)

14. *1964 den 18 december (JO 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.)

15. *1966 den 24 januari (JO nr 1144/1963),* angående 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.

Rennäringssakkunniga har den 13 februari 1968 avgett betänkandet »Rennäringen i Sverige» (SOU 1968: 16). I detta har JO:s skrivelse behandlats (se ex. vis s. 36, 57, 69). Betänkandet är f. n. föremål för beredning i departementet. Avsikten är att förslag till rennäringslag skall remitteras till lagrådet i maj 1970 och proposition på grundval av betänkandet föreläggas riksdagen hösten 1970. (Jordbruksdepartementet.)

16. *1966 den 18 februari (MO nr 586/1963),* angående rättsskipningen vid de svenska FN-kontingenterna.

Ärendet är beroende på Kungl. Maj:ts prövning. (Justitiedepartementet.)

17. *1966 den 14 oktober (JO nr 879/1964 m. fl.),* angående 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.

Frågan om bosättningsreglerna är föremål för Kungl. Maj:ts prövning. Vad angår frågan om gottgörelse för skada, som kan ha tillskyndats någon som förlitat sig på myndighets besked rörande skattskyldighet, meddelas att tre ärenden med begäran om sådan gottgörelse den 17 oktober 1969 avgjorts av Kungl. Maj:t, som lämnat framställningarna utan åtgärd. (Finansdepartementet.)

18. *1967 den 15 februari (MO nr 5/1966),* angående fråga huruvida gällande bestämmelser om den militära straffregistreringen bör överses.

Ärendet är beroende på Kungl. Maj:ts prövning. (Justitiedepartementet.)

19. *1967 den 21 april (JO nr 111/1967),* angående översyn av reglerna om handläggning av disciplinärenden mot Vetenskapsakademiens tjänstemän.

Vetenskapsakademien har den 8 augusti 1968 yttrat sig över skrivelsen. Fråga om ändring av grundstadgarna med anledning av JO:s skrivelse är under beredning hos akademien. (Utbildningsdepartementet.)

20. *1967 den 6 juli (JO nr 275/1967),* angående föreskrifter rörande anlitande av patienters vid mentalsjukhus arbetskraft för utförande av privata sysslor åt personalen.

Efter remissbehandling har Kungl. Maj:t genom beslut den 9 maj 1969 bemyndigat socialstyrelsen att utfärda föreskrifter bl. a. beträffande psykiskt sjuka eller psykiskt utvecklingsstörda patienters deltagande i arbetsdrift och sysselsättningsterapi vid sjukhus eller annan vårdinrättning. (Socialdepartementet.)

21. *1967 den 9 augusti (JO nr 409/1966),* angående ändring av gravationsbeviskungörelsen i syfte att gravationsbevis skall upptaga upplysning huruvida mark frångått fastigheten och i så fall vilket år det senast skett.

Den i skrivelsen behandlade frågan har samband med frågan om automatisk databehandling på inskrivningsväsendets område. Denna fråga övervägs f. n. inom justitiedepartementet på grundval av inskrivningskommitténs betänkande ADB inom inskrivningsväsendet. (Justitiedepartementet.)

22. *1967 den 10 augusti (JO nr 131, 437 och 883/1966),* angående åtgärder för nedbringande av väntetiderna vid rättspsykiatriska undersökningar i brottmål.

Arvodet för rättspsykiatrisk undersökning, som har utförts av s. k. utomstående läkare, har höjts fr. o. m. den 1 november 1967. Vid rättspsykiatriska kliniken i Stockholm har inrättats bl. a. en extra överläkartjänst fr. o. m. den 1 mars 1968. Dessutom har vissa ändringar gjorts i lagen (1966: 301) om rättspsykiatrisk undersökning i brottmål, m. m. (prop. 1965: 22, SFS 1969: 40—44). Skrivelsen anses därmed slutbehandlad. (Justitiedepartementet.)

23. *1968 den 20 juni (nr 1050/1968),* angående tillståndsgivningen avseende drosktrafik i Stockholm.

Skrivelsen har den 13 juni 1969 överlämnats till utredningen rörande företagsstrukturen inom den yrkesmässiga vägtrafiken att tagas i övervägande vid utredningsuppdragets fullgörande. (Kommunikationsdepartementet.)

24. *1968 den 26 september (nr 1874/1968),* angående ändring av barnavårdslagen i syfte att barnavårdsnämnds förhandsgranskning av ifrågasatt fosterhem skall kunna överprövas.

Ärendet har anmälts den 21 mars 1969 genom proposition nr 62 med förslag till lag om ändring i barnavårdslagen den 29 april 1960 (nr 97). (Socialdepartementet.)

Sakregister

till

Justitieombudsmännens ämbetsberättelser 1969—1970

Ackord, se Indrivning.

Adoption, se Barnavård.

Allmän försäkring, krav på förstadagsintyg vid sjukanmälan, 70: 276.

Allmän plats, frågor rörande planeringen av och dispositionsrätten till det s. k. innetorget i Täby centrum, särskilt huruvida torget utgör allmän plats, 70: 38; — tillståndsgivning för allmän sammankomst på kasernområde som tillika är allmän plats samt om upprätthållande av allmän ordning å sådant område m. m., 70: 43.

Allmänna handlingar, fråga huruvida i 50 § militära rättsvårdskungörelsen avsedd tillrättavisningsförteckning utgör hemlig handling, 69: 117; — fråga om röntgenfilm utgör allmän och offentlig handling, 69: 313 — utbekommande av sjukjournal, 70: 315; — utbekommande av hotellbolags bokslutsrapport som inkommit till kommunalnämnd, 70: 319; — fråga om promemoria med riktlinjer för medaljtilldelning har karaktär av allmän handling, 70: 310; — fritidsutrednings karaktär av inkommen eller upprättad handling, 70: 312; — fråga om skriftligt samråd mellan sakkunniga vid professorstillsättning, 69: 313; — ordningen för tillhandahållande av handlingar i myndighets arkiv, 69: 314; — utlämnande av bostadsförmedlings handlingar för mikrofotografering, 69: 315; — intagens rätt att ta del av fångvårdsanstalts portionsstat, 70: 187; — åtal mot kommunalnämndsordförande, kommunalkamrerare och kommunalassistent för lämnande av oriktiga och vilseledande uppgifter om allmän handling, 70: 285; — möjligheten att få avskrift av kommunal myndighets handlingar eller att själv göra avskrift därav, 69: 316; — ersättning får uttas av kommunal myndighet, som tillhandahåller avskrift av allmän handling, 69: 316; — tillhandahållande av allmän offentlig handling genom avgiftsbelagd avskrift, 70: 309; — hos statlig myndighet diarieförd handling må ej utbytas mot annat ändrat exemplar, 70: 146; — fråga om allmän handling angått någon myndighetens rättstvist, 70: 318; — se även Sekretess.

Arbetsformer, se Handläggning.

Arbetsrätt, yttranden över betänkande angående justitieråds, regeringsråds och justitiekanslerns arbetsrättsliga ställning, 69: 472.

Arbetsvård, före beslut om arbetsvårdsåtgärder skall tjänsteman få yttra sig, 69: 408.

Arkiv, frågor angående den kommunala arkivvården, 69: 384.

Arrest, verkställighet av arreststraff ur rättssäkerhetssynpunkt, 69: 181; — straffarrestants rätt till bädd under dagen, 70: 145.

Avvisande av talan, se Huvudförhandling.

Avvisning, kritik mot utlänningskommissionens och polisens handläggning av avvisningsärende, 70: 454.

Bandinspelning, fråga om privat bandinspelning vid huvudförhandling, 69: 39.

Barnavård, framställning om ändring av barnavårdslagen så att barnavårdsnämnds förhandsgranskning av ifrågasatt fosterhem kan överprövas, 69: 226; — fråga om barnavårdsnämnds skyldighet att kommunicera utredning i vårdnadsmål före avgivande av yttrande, 69: 231, 70: 235; — barnavårdsmans efterforskande av faderskap, 69: 233; — fråga om barnavårdsnämnd bör verka för eftergift av återkrav å bidragsförskott, 69: 240; — fråga om varning enligt 26 § barnavårdslagen, 69: 241; — för samhällsvård omhändertaget barn bör ej längre tid vistas i föräldrahemmet, 69: 242; — dröjsmål med vårdnadsutredningar, 69: 242; — framställning om ersättning av allmänna medel för att täcka förlust för barn till följd av barnavårdsmans underlåtenhet att bevaka barnets rätt till barnpension, 70: 203; — fråga om tillräckliga skäl förelegat för omhändertagande av barn för samhällsvård och om hämtning av för samhällsvård omhändertaget barn, 70: 207, 217; — brister i barnavårdsmannaorganisationen i Stockholms stad, 70: 219; — barnavårdsmännens stora arbetsbörda, 70: 233; — barnavårdsnämnds ansvar i fråga om kontroll av den miljö i vilken för samhällsvård omhändertaget barn vistas under permission och bristande samordning mellan barnavårdsnämndens olika avdelningar i permissionsfrågan, 70: 223; — barnavårdsnämnds och barnavårdsmans skyldigheter att vidta åtgärder till förebyggande av misshandel av barn och att göra polisanmälan om misshandel, 70: 228.

Behandlingslagen, se Straffverkställighet.

Beslag, se Rusdrycker.

Besvär, se Fullföljd av talan, Handläggning, Utredning.

Betalningsföreläggande, prövning av sökandens uppgifter i ansökan om betalningsföreläggande, 70: 64; — kvarhållande av fullmakt i mål om betalningsföreläggande, 70: 64.

Betyg, regementschefs bestämmande av betyg för plutonchefsskoleelev och stamvitsord för officer, 70: 121; — tjänstgöringsbetyg för reservofficer, 70: 143; — fråga om innehållet i tjänstgöringsbetyg, 70: 372.

Bevisning, bevisbedömningen vid vittnesvägran av tilltalads nära anhörig, 69: 30; — se även Huvudförhandling.

Bisyssla, yttrande över bisyssleutredningens betänkande »Offentliga tjänstemäns bisysslor», 70: 479.

Bostadsförmedling, fråga om villaägare, som sålt sin fastighet utan att tillförsäkra kommunen anvisningsrätt till någon av köparen anskaffad byteslägenhet, kan vägras bostad genom bostadsförmedlingens försorg, 69: 376.

Bouppteckning, inregistrering av, 70: 65.

Brev, olovligt öppnande av brev (intrång i förvar), 69: 322.

Brottmål, se Huvudförhandling, Personundersökning.

Byggnadsdispens, fråga om skyldighet för byggnadsnämnd att höra granne i dispensärende, 70: 411.

Byggnadslov, fråga om byggnadsnämnd äger meddela byggnadslov för nybyggnad oaktat länsstyrelses dispensbeslut icke vunnit laga kraft, 69: 425; — skyldighet för byggnadsnämnd att höra granne vid meddelande av byggnadslov för garage invid tomt-

gräns, 69: 425; — fråga om byggnadslov i visst fall bort göras beroende av särskilt tillstånd från hyresnämnds sida, 70: 410.

Böter, oriktig förvandling av bötesstraff å 50 kronor, 69: 46; — upprepade uppskov i bötesförvandlingsmål, 69: 46; — se även Verkställighet.

Censur, statens biografbyrås bedömning av filmer, 69: 456; — se även Mentalsjukvård, Straffverkställighet.

Civil verksamhet, fråga om militära chefer ägt tillåta helikoptertransporter för tillgodoseende av civila intressen, 69: 157; — värnpliktiga kan beordras som ledningspersonal då civila flygplan anlitar militära flygplatser, 69: 183; — frågor om beordrande av personal ur krigsmakten att medverka vid högertrafikomläggningen, 69: 183; — åtal mot officerare för obehörigt lån av verkstadstält m. m., 70: 94; — se även Tävlingar.

Delgivning, med i fångvårdsanstalt intagen, 70: 188; — verkställighet av delgivning i offentlig lokal, 70: 72; — kungörelsedelgivning, 70: 55; — formerna för efterforskning av persons adress i samband med delgivning, 70: 71; — se även Hyresreglering, Nöjdförklaring.

Demonstrationer, polisens åtgärder vid de s. k. båstadskravallerna, 69: 63: — fråga om banderoller och plakat varit lagstridiga, 69: 85; — polismyndighets åtgärder vid demonstration som sker utan laga tillstånd, 70: 67.

Diarieföring, 69: 323, 324, 70: 146, 307, 354, 412.

Disciplinbot, fråga om lagligheten av att, enligt anteckning å beslut i disciplinmål, ålagd disciplinbots storlek rättats, 70: 92.

Disciplinmål, mål avgjort i disciplinär ordning trots oklarhet om de faktiska förhållandena, 70: 144; se även Disciplinbot, Ersättningsmål, Militärförhör.

Diskriminering, i platsannonser, 70: 387.

Dokumentation, allt relevant material i ett ärende skall dokumenteras, 69: 403; — se även Protokoll, Taxering.

Dom, tillhandahållande av, 70: 61.

Domförhet, beträffande tillstånd till dödande av inteckning utan inteckningshandlingens företeende, 70: 63.

Domsagostadgan, framställning om vidgad behörighet för tingsnotarieaspirant, 70: 21.

Domstols behörighet, krav på mantalsskrivningsbevis för utrönande av domstols behörighet, 70: 54.

Dop, se Religionsutövning.

Dröjsmål, med vårdnadsutredningar, 69: 242; — med återbetalning av skatt i anledning av beslut om nedsatt taxering, 69: 374; — av prövningsnämnd med insändande av besvärsakter till kammarrätten, 70: 338; — med avgörande av ärende om tillstånd jämlikt 19 kap. 13 § ärvdabalken, 70: 64; — med avgörande av mål angående fastställande av grundhyror, 69: 415; — med vidarebefordrande av avskedsansökan m. m., 70: 379; — se även Nykterhetsvård.

Entledigande, fråga om hovrätt, som enledigat e.o. fiskal, handlat med tillräcklig omsorg genom att ej tidigare ha tagit definitiv ställning till hans anställningsförhållanden, 70: 372; — förutsättningar för entledigande av tjänsteman mot hans vilja under löpande pensioneringsperiod, 70: 379.

Ersättning, framställning om ersättning av allmänna medel till importör, som lidit skada genom fel från myndigheters sida, 69: 435. Jfr Huvudförhandling.

Ersättningsmål, behörighet att ålägga den som ej står under militärt befäl ersättningsskyldighet, 70: 145.

Exekutiv auktion, fråga i samband med exekutiv försäljning av utmätt bil om godtagande av inrop och om överexekutor bort efter besvär av gäldenären häva auktionen, 70: 321.

Expedition, fråga om medellös persons frihet från avgift enligt expeditionskungörelsen, 69: 47; — anteckning av tidpunkt för beställning av expedition, 70: 66; — felaktiga expeditionsåtgärder vid domstol då värnpliktig förpliktas utgiva ersättning för hans hämtande till militärtjänstgöring, 70: 61; — se även Dom.

Explosiva varor, förvaring av explosiva varor i strid mot gällande föreskrifter, 69: 121.

Expropriation, kompetensöverskridande genom egenmäktigt besittningstagande av fastighet i samband med expropriation, 69: 385; — se även Rättegångskostnad.

Faderskap, se Barnavård.

Familjebidrag, framställning angående ändrade föreskrifter rörande disposition av anslagsposten Särskild hjälpverksamhet till förmån för de värnpliktiga och deras familjer, 70: 91.

Fartyg, se Vrak.

Flyghaveri, framställning angående militära haveriutredningar och viss ändring i luftfartslagen, 70: 73.

Flygning, se Civil verksamhet.

Folkrätt, krigsdeltagare som i strid dödar fiende är enligt allmänna folkrättsliga regler i princip ej straffbar därför, 69: 82.

Forum, se Domstols behörighet.

Fri rättegång, om fri rättegång i brottmål och om skyldighet att kommunicera rättegångsbiträdes ersättningsyrkande, 70: 59.

Frihetsberövande, se Vårdhem.

Fritid, fråga om föreskrift av innebörd, att värnpliktig, som förts till sitt förband därför att han stört allmän ordning, skall beordras lägga sig på sitt kompani, är förenlig med gällande bestämmelser om värnpliktigs fritid, 69: 113.

Fullföljd av talan, oriktiga fullföljdshänvisningar beträffande klagan över exekutiv auktion, 70: 321; — fråga om skrift i vapenärende bort behandlas som besvärsskrift, 70: 466.

Fångvårdsanstalt, sjukvård och tandvård vid, 69: 207, 70: 171; — intagens användande för arbete åt tjänsteman, 69: 217, 70: 191; — tjänsteman tillgodogjort sig intagens egendom, 70: 192; — anstaltsplacering, 70: 162; — handläggning av disciplinärende, 70: 188; — se även Delgivning.

Förberedelse, käromål har under förberedelse avvisats efter föreläggande om komplettering av stämningsansökningen, 69: 25.

Företagsnämnd, suppleant, som utan att ha trätt i ledamots ställe deltagit i av nämnden företagen resa, har ej ansetts berättigad uppbära oavkortad lön, resekostnadsersättning och traktamente, 69: 176.

Förflyttning, fråga om skyldighet för statstjänsteman att fullgöra kommunal tjänst, 69: 405.

Förhör, kvarhållande för förhör mer än sex timmar, 70: 69; — val av tolk vid polisförhör med politisk flykting, 70: 70.

Förmynderskap, fråga om överförmyndares redovisningskrav gentemot förmyndare, 69: 51. Jfr Kungörelse.

Försvarare, fördelning av uppdrag som offentlig försvarare, 70: 56; — se även Fri rättegång.

Förundersökning, utsaga som nära anhörig till misstänkt lämnat vid förundersökning bör icke åberopas som bevis, om den anhörige utnyttjar sin rätt att vägra vittna i målet, 69: 30; — polismyndighets skyldighet att utlämna uppgifter till pressen och att motivera vägran att lämna uppgift, 69: 77; — förundersöknings bedrivande då fråga är om ett stort antal brott och flera tilltalade, 69: 83; — bör bedrivas skyndsamt när den misstänkte är häktad, 69: 84; — underlåtenhet att i samband med delgivande av misstanke för brott lämna underrättelse om rätt att anlita försvarare, 69: 92; — polismyndighets skyldighet att underrätta målsägande vid nedläggande av förundersökning, 70: 71; — se även Förhör, Gripande, Åtal.

Förvaltning, yttrande över förvaltningsdomstolskommitténs betänkande »Förvaltningsrättskipning», 69: 480; — över förslag till förvaltningslag, 70: 470.

Förvar, förutsättningar för tagande i förvar enligt 36 § militära rättegångslagen, 69: 104.

Gripande, förutsättningar för gripande och medtagande till förhör, 69: 89, 92; — polismans skyldighet uppge anledning till gripande, 69: 92; — underlåtenhet att skyndsamt anmäla gripande, 69: 93.

Gåva, om mottagande av gåvor till statsverket, 70: 121.

Handläggning, åtal mot läkare för underlåtenhet att besvara i tjänsten mottagna skrivelser, 69: 145; — kommunalkamrer har överskridit sin befogenhet genom att utan stöd av kommunalt beslut underteckna kollektivavtal, 69: 385; — kommunalnämnds kompetensöverskridande, 70: 363; — skolstyrelses ordförande har förfarit felaktigt genom att ensam avgöra frågor som bort upptas av skolstyrelsen och genom underlåtenhet att utsätta sammanträde med styrelsen, 70: 355; — handläggningstiderna i kommunala besvärsmål, 70: 363; — bristfällig handläggning i länsstyrelse av besvärsärende angående vitesföreläggande, 70: 412; — komplettering av ofullständig anmälan om avregistrering av motorfordon, 70: 468; — handläggning av framställning om

utfående av allmän handling (sjukjournal), 70: 315: — formerna för expertgrupps arbete; underlåtenhet att redovisa skiljaktiga meningar inom expertgruppen, 70: 420; — se även Hyresreglering, Säkerhetsfrågor, Tjänstetillsättning, Utlämning.

Handräckning, se Mentalsjukvård, Nykterhetsvård.

Husrannsakan, skyldighet för polisen att vid husrannsakan förete tillstånd ej stadgad, 69: 87; — förutsättningar för, 70: 67; — husrannsakan enligt 28: 1 RB eller undersökning enligt 28: 10 RB, 70: 69.

Huvudförhandling, i brottmål där den tilltalade är häktad, 69: 40; — fråga om brottmål bort avgöras i den tilltalades frånvaro, 69: 40, 42; — fråga om tilltalads befrielse från inställelseskyldighet efter skriftligt erkännande å s. k. erkännandeblankett, 69: 41; — fråga om skriftligt erkännande bort godtagas, 69: 42; — fråga om skyldighet att höra vårdnadshavare innan skyddstillsyn ådömes, 69: 43; — framställning angående rätt för vårdnadshavare för underårig till ersättning för inställelse i brottmål mot den underårige, 70: 19; — fråga om hörande i brottmål upplysningsvis av person som ej är part, 69: 44; — fråga om bedömning av yrkande om jämkning av skadestånd, 69: 44; — uppdelning av rättegångsförfarandet i mål med stort antal tilltalade; bevisomedelbarheten åsidosatt, 70: 56; — utformningen av beslut om avvisande av talan, 70:60; — rådrum vid kallelse till kvarstadsförhandling, 70: 63; — rådrum för anmälan av enskilt anspråk, 70: 66; — se även Bandinspelning.

Hyresreglering, åtal mot vice ordförande i hyresnämnd för dröjsmål med avgörande av mål angående fastställande av grundhyror, 69: 415; — kallelse till besiktning som äger rum i mål vid hyresnämnd, 70: 465.

Häktning, åklagare har ej inom stadgad tid avlåtit ansökan till rätten om häktning, 69: 82.

Hämtning, av konkursgäldenär jämlikt 94 § konkurslagen, 70: 65; — av för samhällsvård omhändertaget barn, 70: 207, 217; — framställning om civil klädsel m. m. vid hämtningar inom nykterhetsvårdens, barnavårdens och mentalsjukvårdens områden, 70: 237; — förutsättningar för hämtning till förhör utan föregående kallelse, 70: 67.

Hämtningskungörelsen, beräkning av kostnad för värnpliktigs hämtande till militärtjänstgöring, 70: 138; — se även Expedition.

Indrivning, fråga om länsstyrelses antagande av ackordsanbud beträffande oguldna skatter, 69: 330.

Införsel, fråga om tidpunkt för införsel på grund av hovrätts bötesdom, 69: 336; — fråga om kvittningsanspråk vid införsel för utfående av underhållsbidrag, 69: 339.

Inhibition, se Lagsökning.

Inställelse till rättsförhandling, se Huvudförhandling.

Inteckning, i samband med sammanläggning av fastighet med annan har ägodelningsdomare felaktigt krävt att fastigheten skulle befrias från nyttjanderättsinteckning, avseende mark utanför fastigheten, 69: 49.

JO, tillsynskompetens, 70: 278; — om utredning i JO-ärenden, 70: 280.

Jäv, jävsfrågor vid samtidigt förordnande för tjänsteman att fullgöra taxeringsintendentsuppgifter och att vara taxeringsnämndsordförande, 69: 343; — ej förenligt med

god ordning att polischef förordnar sig själv till kontrollant vid lotteri, 69: 454; — jävsfrågor vid tillsättning av professur, 70: 402; — vid kommuns uthyrning av byggnad, 70: 362; — grannlagenhetsjäv i vapenlicensärende, 70: 465.

Kassaväsende, militär kassachef har felaktigt utlämnat förskott för fyllnadsinbetalning av skatt, 69: 187.

Kollektiv bestraffning, tidigareläggning av revelj har felaktigt använts som reaktionsmedel i stället för individuella tillrättavisningar, 69: 181; — se även Mentalsjukvård.

Kommunalbesvär, 70: 364. Jfr Handläggning.

Kommunicering, fråga i ärende rörande disciplinär bestraffning om anmälares rätt att få del av utredningsmaterialet, 69: 309; — länsstyrelse har oriktigt förelagt part att avge yttrande inom viss tid vid äventyr att ärendet annars avskrevs (stupstocksremiss), 69: 310; — vid prisundersökningar, 69: 440; — med konkursgäldenär av framställning om hämtning jämlikt 94 § konkurslagen, 70: 65; — av rättegångsbiträdes ersättningsyrkande, 70: 59; — i ärende rörande förverkande av villkorligt medgiven frihet, 70: 192; — med inropare vid klagan över exekutiv auktion, 70: 321; — vid fråga om tjänstemans entledigande under löpande pensioneringsperiod, 70: 379; — se även Barnavård, Taxering.

Kompetens, se Expropriation, Handläggning.

Konkurs, se Hämtning, Kommunicering.

Kungörelse, fråga om tiden för kungörande av dom angående hävande av omyndighetsförklaring, 69: 49. Jfr Laga kraft.

Kungörelsedelgivning, 70: 55.

Kvarstad, rådrum vid kallelse till kvarstadsförhandling, 70: 63.

Kvittning, se Införsel, Lön.

Körkort, fråga om körkort bort beviljas intellektuellt underutvecklade med intelligenskvot under 65 och om översyn av meddelade anvisningar rörande läkarundesökning för erhållande av körkort, 70: 426; — olämplig praxis av polismyndighet vid utfärdande av s. k. negativa lämplighetsintyg för körkortssökande, 70: 432.

Laga kraft, beträffande dom angående hävande av omyndighetsförklaring, 69: 49. Jfr Kungörelse.

Lagfart, inskrivningsdomares utredningsskyldighet vid beräkning av lagfartsstämpel, 69: 48.

Lagsökning, fråga huruvida domstol, som förordnat om inhibition av lagsökningsutslag och därefter i återvinningsmål fastställt utslaget, ägt i samband med domen förordna om fortsatt inhibition, 69: 33; — fråga om godtagande i lagsökningsmål av avskrift, som ej helt överensstämt med originalet, 69: 47.

Ledighet, värnpliktig äger rätt att erhålla erforderlig ledighet för förberedande av sin talan i militärt brottmål, som handläggs av domstol, 69: 182.

Lojalitetsplikt, se Yttrandefrihet.

Lotteri, brister i kontroll och tillsyn över lotterier, 69: 455. Jfr Jäv.

Läkare, Läkarvård, läkares skyldighet att lämna biträde åt polisen, 69: 88; — förbandsläkare har av misstag oriktigt utfört stelkrampsinjektioner, 70: 130; — kompanichefs närvaro vid läkarundersökning av värnpliktiga, 70: 141.

Läkarintyg, se Allmän försäkring.

Lön, myndighet har ansetts icke böra göra avdrag på anställds lön för rättande av tidigare löneutbetalning som bedömts vara felaktig, 69: 395; — fråga om inhämtande av tjänstemans medgivande vid verkställande av löneavdrag för fackföreningsavgifter, 69: 322; — se även Företagsnämnd.

Mentalsjukvård, olaga handräckning för intagning på mentalsjukhus; tillika fråga om intagningsbeslutet var sakligen grundat, 69: 287; — förutsättningarna för polishandräckning för tvångsintagning på mentalsjukhus, 69: 298; — fråga om förtur vid intagning av den som av domstol överlämnats till sluten psykiatrisk vård, 69: 299; — åtgärder mot indisciplinärt förfarande från ett flertal patienters sida bör ha en individuell inriktning och inte ges kollektiv karaktär, 69: 302; — omhändertagande av intagens pass, 69: 304; — frågor om brevcensur, 69: 304; — se även Psykiatrisk vård.

Militär tandvård, värnpliktiga tandläkares tjänstgöring på militära tandpolikliniker, 70: 133.

Militärt straffregister, rikspolisstyrelsen äger i sin polisrekryterande verksamhet erhålla utdrag av militärt straffregister, 70: 146.

Militärförhör, behörighet att hålla militärförhör, 69: 107; — protokoll vid militärförhör, 70: 143.

Missfirmelse, mot underordnad krigsman, 69: 100.

Motivering av beslut, medicinalstyrelsens disciplinnämnd ej skyldig att närmare precisera skälen till att disciplinär åtgärd ej vidtages, 69: 310; — fråga om skyldighet att närmare utveckla motiveringen i försäkringsärende, 69: 311 — motivering av avslagsbeslut på ansökan om forskningsanslag, 69: 311; — lokal skattemyndighet och länsstyrelse har avslagit ansökan om befrielse från preliminär skatt vid utlandsanställning utan godtagbar motivering, 70: 341; — avfattningen av avslagsbeslut i vapenlicensärenden, 70: 466; — se även Taxering.

Motorfordon, se Skadestånd.

Målsägande, rådrum för anmälan av enskilt anspråk, 70: 66.

Naturvårdslagen, skyldighet att söka tillstånd enligt 22 § naturvårdslagen för uppsättande av skylt för vilken byggnadslov lämnats, 69: 418; — dröjsmål vid exploatering av område för fritidsbebyggelse genom naturvårdskrav framförda av olika myndigheter, 69: 423.

Nykterhetsvård, återintagning på vårdanstalt av gravid kvinna på grundval av bristfällig utredning; tillika fråga om begärd polishandräckning varit erforderlig och om underlåten förvarning om handräckningen, 69: 249; — polismyndighets anmälningsskyldighet enligt 10 § nykterhetsvårdslagen, 69: 255; — bedrivandet av undersökningar enligt 12 § nykterhetsvårdslagen, 69: 256; — den som avses med ansökan om tvångsintagning bör personligen höras, 69: 256; — frågor om vad som är att hänföra till hjälpåtgärd enligt 14 § 1 mom. samt om tillämpning av 14 § 2 mom. nykterhets-

vårdslagen, 69: 257, 258; innebörden av 18 § nykterhetsvårdslagen, 69: 259; — delgivning av övervakningsbeslut enligt 10 § tillämpningsföreskrifterna till nykterhetsvårdslagen, 69: 259; — övervakares råd till alkoholmissbrukares hustru att söka skilsmässa oförenligt med uppdraget som övervakare, 69: 260; — tillämpning av reglerna om avstängning från inköp av rusdrycker, 70: 241; — dröjsmål i ärende om förverkande av villkorligt anstånd med verkställighet av beslut om tvångsintagning, 70: 242; — dröjsmål vid handläggning av ärende angående omhändertagen alkoholmissbrukare; 70: 243; — se även Straffverkställighet.

Nämndeman, se Privat uppdrag.

Nöjdförklaring, häktad eller eljest intagen skall så snart som möjligt få del av meddelad dom, 69: 224; — återtagande av nöjdförklaring avgiven enligt 55 § militära rättegångslagen, 70: 144.

Oavsättlighet, yttrande över tjänstebegreppsutredningens PM »Oavsättligheten inom statsförvaltningen», 69: 487.

Obduktion, avlidens anhöriga bör beredas tillfälle framföra synpunkter på frågan om obduktion bör ske, 69: 306.

Offentlig försvarare, se Försvarare.

Onykterhet i tjänsten, åtal mot förvaltare för, 70: 100.

Ordningen inom krigsmakten, jfr Fritid.

Ordningsstadga, obehöriga villkor i beslut angående tillställningar, 70: 467; — se även Allmän plats.

Oskickligt beteende, mot underlydande krigsman, 69: 100; — mot mötesdeltagare, 70: 43.

Otillbörlig belöning, fråga om kommunal förtroendeman mottagit otillbörlig belöning, 69: 386.

Pass, torde ej kunna vägras sökande om ej uttryckligt i lag eller författning upptaget hinder möter däremot, 69: 453; — se även Mentalsjukvård.

Pension, felaktigheter vid handläggning av ärende angående pensionsavgång, 69: 409; — myndighet skall kontrollera att tjänstematrikel är fullständig och riktig, 69: 322; — bevakning av rätt till barnpension, 70: 203. Jfr Entledigande.

Personalvård, yttrande över militära tjänstgöringsåldersutredningens betänkande »Officerare som konsulenter inom försvarets personalvård», 69: 460.

Personundersökning, personundersökare i brottmål äger icke utreda omständigheterna kring brottet, 69: 28.

Polismyndighet, polisens åtgärder vid de s. k. båstadskravallerna, 69: 63; — polismans skyldighet att legitimera sig, 69: 86, 70: 68; — polismän har överträtt sina befogenheter då de sökt förskaffa en person tillträde till en annans bostad, 69: 87; — åtal mot polismästare för obefogat ingripande mot enskild, 70: 22; — mot polismästare för otillbörligt uttalande om underordnad, 70: 26; — mot kriminalassistent för bl. a. opåkallat omhändertagande av demonstrant, 70: 28; — polismyndighets befattning med tryckt affisch som påstås vara tukt- och sedlighetssårande, 70: 36; — polismyndighets åtgärder vid demonstration som sker utan laga tillstånd, 70: 67; — se även Förundersökning. Jfr Avvisning, Delgivning, Körkort, Läkare, Läkarvård.

Polisregister, felaktiga uppgifter i lämplighetsintyg utfärdat med ledning av polisregistret, 69:94; — polismyndighets åtgärd att på begäran av socialnämnd med stöd av 16 § socialhjälpslagen lämna nämnden uppgifter ur polisregistret beträffande hjälpsökande saknar stöd i gällande bestämmelser, 69: 95.

Preskription, fråga om preskription av disciplinärt ansvar, 69: 414.

Priskontroll, se Kommunicering.

Privat uppdrag, fråga om det är förenligt med nämndemans tjänsteåliggande att verka som pressreferent av domstolsförhandlingar, 69: 39; — se även Tjänsteplikt.

Protokoll, kommunal nämnd har i syfte att undvika publicitet underlåtit att protokollföra beslut, 69: 381.

Psykiatrisk vård, man som begått grova våldsbrott mot hemskild hustru har av domstol överlämnats till sluten psykiatrisk vård och av socialstyrelsen placerats i närheten av hustruns hem. Fråga om erforderlig hänsyn tagits till hustruns anspråk på att känna trygghet, 70: 258; — krav på självständig bedömning av vårdbehov vid utfärdande av vårdintyg för tvångsintagning på mentalsjukhus, 70: 265; — fråga om intagning på mentalsjukhus av person, som kommit i ett akut psykiskt orostillstånd, 70: 268; — vården av s. k. N-fall, 70: 271; — se även Mentalsjukvård.

Regeringsrätten, se Handläggning.

Religionsfrihet, se Tjänsteplikt.

Religionsutövning, villkor kan ej ställas om viss undervisning innan dop förrättas, 69: 451.

Rese- och traktamentsersättning, se Företagsnämnd.

Rusdrycker, beslag av, 70: 144.

Rättegångsförhandling, se Huvudförhandling.

Rättegångskostnad, framställning om införande av möjlighet för expropriationsdomstol att tillerkänna markägare förskott åt rättegångskostnad i expropriationsmål, 69: 21; — se även Fri rättegång.

Rättspsykiatriska undersökningar, väntetiderna vid, 70: 147.

Sekretess, disciplinär åtgärd mot polisman för försumlighet vid handhavandet av hemliga handlingar, 69: 59; — fråga om beslut att uppdraga åt enskilt företag att utföra visst projekteringsarbete kan hemlighållas med stöd av 34 § sekretesslagen, 69: 381; — tillämpning av vissa sekretessbestämmelser, 70: 121; — fråga om hemlighållande av handlingar hos försvarets sjukvårdsstyrelse jämlikt 14 § sekretesslagen, 70: 136; — offentlighet och sekretess i ärenden om disciplinära åtgärder mot skolelever, 70: 313; — skolkurators tystnadsplikt, 70: 315; — utnyttjande av myndigheters dataanläggningar, 70: 308; — se även Allmänna handlingar. Jfr Protokoll.

Sjukvård, information om sociala bidrag till sjukvård, 70: 277.

Självrättelse, se Ändring av beslut.

Skadestånd, fråga om förare av staten tillhörigt motorfordon förorsakat skada genom grov vårdslöshet, 69: 96.

Skatt, se Indrivning, Taxering, Uppbörd.

Skjutning, åtal mot värnpliktig sergeant för bristfälligheter i säkerhetshänseende vid skjutövning, 70: 117.

Socialhjälp, fråga huruvida socialnämnd ägt att för utgivande av socialhjälp uppställa villkoret att nämnden får lyfta mottagaren tillkommande pension, 69: 282; — fråga huruvida kommun ägt mot dödsboet efter en avliden vårdtagare framställa krav på ersättning för vårdkostnader m. m., 69: 283; — fråga huruvida socialnämnd ägt att påkalla betalningsföreläggande och verkställa utmätning för indrivning av oguldna avgifter för hemsamarithjälp, 70: 256.

Stadsplan, skyldighet för kommunala myndigheter att ta samråd med fastighetsägarna i ett villaområde vid utarbetande av förslag till ny stadsplan för området, 69: 422.

Statliga utredningar, förordnande att som expert biträda en utredning medför ej rätt att delta i allt utredningsarbete, 69: 401.

Strafföreläggande, å strafföreläggande av misstänkt gjord påteckning att han ej var skyldig till förseelse men under viss förutsättning kunde påta sig ansvar för densamma hade icke bort godtagas som ett godkännande, 69: 57.

Straffverkställighet, disciplinära åtgärder mot styresmän för inneslutning av underåriga i enrum under längre tid än behandlingslagen medger, 69: 191; — förvaring av intagen i låst källarrum, 69: 194; — isoleringsstraff, 70: 163; — placering i isoleringscell på grund av platsbrist, 70: 167; — arbetsvägran vid Kumla-anstalten, 69: 199; — tillämpning av 45 § behandlingslagen, 69: 203; — av 26 och 35 §§ lagen, 70: 160; — frågor angående brevgranskning vid fångvårdsanstalter, 69: 209, 70: 176; — lättnad i verkställigheten för utförande av talan vid domstol, 69: 219; — användande av besparade medel för permissionskostnad, 69: 220; — intagens rätt att mot avgift erhålla avskrift av anslaget beslut; tillika fråga om penninginsamling bort förbjudas, 69: 221; — användande av fängsel vid transport av häktad eller i fångvårdsanstalt intagen, 69: 222, 70: 168; — framställning med anledning av olägenheter ur vårdnadssynpunkt vid samtransporter av fångar och alkoholmissbrukare, 69: 243; — om transporter av intagna, 70: 169; — mathållning vid transporter, 70: 176; — klagomål mot kriminalvårdsstyrelsen angående motarbetande av KRUM, 70: 154; — se även Fångvårdsanstalt.

Stämning, stämning i tvistemål har utfärdats på ansökan som var otjänlig för rättegång, 69: 25.

Säkerhetsfrågor, yttrande över parlamentariska nämndens i Wennerström-affären utlåtande rörande handläggningen av säkerhetsfrågor, 69: 462.

Taxering, anstånd med avgivande av självdeklaration, 70: 345; — fråga om dokumentation av utredningsmaterial som annorledes än skriftligen tillförts taxeringsärende, 69: 361; — taxeringsnämnds skyldighet att införskaffa utredning, 70: 346; — taxeringsnämnds tillgång till deklarationsmaterial, 70: 347; — frågor om samråd mellan taxeringsnämnder då skattskyldig skall taxeras på flera orter, 69: 363; — fråga om innebörden av taxeringsnämnds underrättelseskyldighet i olika fall, 69: 340, 360, 70: 346; — skyldighet att dagteckna underrättelser m. m., 69: 365, 70: 347; — om taxeringsnämnds beslutskompetens och nämndens rätt att hålla »ajournerat» sammanträde efter den 30 juni, 69: 362; — om skyldighet att tillhandahålla utdrag av taxeringslängd och av nämndens protokoll, 69: 365; — skriftväxling hos prövningsnämnd, 70: 348; — en-

mansmål i prövningsnämnd, 69: 368; — formulering av prövningsnämnds beslut i fall då taxeringsbesvär ej upptagits till prövning, 69: 350; — otillfredsställande beslutsredovisning hos prövningsnämnder, 69: 368, 70: 329; — taxeringsintendents kompetens är i princip begränsad till taxeringar i det egna länet, 69: 365; — taxeringsintendents utredningsskyldighet vid desertionsinvändning, 69: 367; — om skyldighet att lämna kvitto å omhändertagna handlingar vid taxeringsrevision, 69: 365; — frågor om tillämpning av 72 a § taxeringsförordningen om rättelse av taxering, 69: 371, 70: 349; — särskild skatteberäkning för makar, 70: 351 — diarieföring av ansökningar om särskild skatteberäkning, 70: 354; — se även Dröjsmål, Jäv, Utredning.

Tillrättavisning, vid åläggande av tillrättavisning i form av extratjänst skall angivas om extratjänsten skall utgöras av handräckningsarbete eller annan särskild uppgift, 69: 116. Jfr Kollektiv bestraffning.

Tillrättavisningsförteckning, se Allmänna handlingar.

Tillsyn, över lotterier, 69: 455; — över utmätningsmän, 69: 337.

Tjänstebil, disciplinär åtgärd mot styresman för fångvårdsanstalt för underlåtenhet att föra körjournal, 69: 194.

Tjänstebrev, oriktigt användande av tjänstebrev för meddelande om grupplivförsäkring, 69: 321.

Tjänstefel, åtal för, se Allmänna handlingar, Civil verksamhet, Explosiva varor, Handläggning, Polismyndighet, Skjutning, Vårdhem, Ålderdomshem.

Tjänstematrikel, Se Pension.

Tjänsteplikt, förhållandet mellan lärares tjänsteplikt och hans religionsfrihet i fråga om vakt över skolklass vid samling med konfessionella inslag, 69: 389; — tjänstepliktens omfattning och åtaganden utom tjänsten för personal inom lantmäteristaten, 69: 397; — kritik mot rektor för anlitande under tjänstledighet av skolexpedition för mångfaldigande av pornografiska teckningar, 70: 449.

Tjänstetillsättning, statsmyndighet äger ej utan Kungl. Maj:ts tillstånd förbehålla viss tjänst för endast män eller endast kvinnor, 69: 393; — tjänstemans utnyttjande av den fria kritikrätten får ej ligga honom till last i fråga om befordran, 69: 401; — frågor om vidimation av betyg och om komplettering av ansökningshandlingar, 69: 401; — fråga om formerna för samråd mellan sakkunniga i ärende angående tillsättning av professur, 69: 404; — användande av psykologisk test vid tjänstetillsättning, 69: 403; — underlåtet ledigförklarande av tjänst efter undanröjande av tidigare tillsättningsbeslut, 69: 404; — frågor om återkallelse av tjänstetillsättningsbeslut, 69: 411, 413, 70: 406; — brister i fråga om skolstyrelses handläggning av anställningsfrågor beträffande e. o. lärare, 70: 438; — diskriminering i platsannonser, 70: 387; — underrättelse om tjänstetillsättningsbeslut, 70: 407; — besvärshänvisning i tjänstemannaärenden, 70: 408. Jfr Jäv.

Tjänstgöringsbetyg, se Betyg.

Tomtindelning, verkan av byggnadsnämnds underlåtenhet att till länsstyrelse redovisa inkommen anmärkning mot utställt förslag till tomtindelning, 69: 420.

Trafiktillstånd, framställning angående tillståndsgivningen avseende drosktrafik i Stockholm, 69: 426; — onöjaktig besvärshänvisning vid samtidig handläggning av konkurrerande ansökningar om trafiktillstånd, 70: 434.

Tryckfrihet, frågor angående inskränkningar i rätten att fritt lämna upplysningar till pressen och om ordningen för lämnande av pressinformation, 69: 316, 317; — anonymitetsskydd för meddelare till pressen, 69: 319; — press release och allmänna handlingars offentlighet, 70: 304; — polismyndighets befattning med tryckt affisch som påstås vara tukt- och sedlighetssårande, 70: 36; — skolföreningars affischering på skolas anslagstavla, 70: 294; se även Allmänna handlingar.

Tvångsmedel, se Gripande, Åklagare.

Tystnadsplikt, se Sekretess.

Tävlingar, olämplig uttagningsgrund för deltagande i tävling, 70: 142.

Undervisning, fråga om användningen av boken »Samspel» i sexualundervisningen, 69: 429.

Ungdomsvårdsskola, fråga om elev vid ungdomsvårdsskola borde ha utskrivits från skolan sedan han dömts till skyddstillsyn, 70: 234.

Uppbörd, fråga om laga skäl förelegat att innehålla inbetald överskjutande preliminärskatt, 69: 352; — samordningsfrågor vid samtidigt yrkande om anstånd med betalning av kvarstående skatt och anförande av besvär över taxering, 69: 373; — dröjsmål med återbetalning av skatt i anledning av beslut om nedsatt taxering, 69: 374; — se även Motivering av beslut, Utredning.

Upphandling, felaktigheter vid handläggning av upphandlingsärenden, 69: 165, 188.

Upplysningsverksamhet, fråga om uttalande av regementschef framstått som inblandning i den politiska debatten, 69: 180.

Utbildning, fråga om fog förelegat för förvisning av en elev vid militär verkstadsskola och om lärarkollegiet varit behörigt besluta därom, 69: 169; — elevs intagning i kommunal damfrisörskola får ej göras beroende av facklig organisationstillhörighet, 70: 446.

Utlämning, förfarandet när fråga uppkommit om att begära att någon skall utlämnas från annat land till Sverige, 70: 49.

Utmätning, fråga om överexekutor bort sakpröva besvär över utmätning trots formfel vid förrättningen, 69: 336; — egendoms egenskap av enskild eller giftorättsgods saknar betydelse vid utmätning, 69: 337; — fråga om utmätningsgäldenärs fordran skall utmätas i dess helhet, 69: 337; — länsstyrelses tillsyn över utmätningsmännen, 69: 337; — fråga om verkställighet av utslag i lagsökningsmål utan företeende av det i utslaget avskrivna skuldebrevet, 69: 338; — gäldenärs underrättande i förväg om utmätning, 69: 338; — obefogat krav på firmaregistreringsbevis, 70: 328; — se även Exekutiv auktion.

Utredning, lokal skattemyndighets utredningsskyldighet i ärenden angående anstånd med betalning av skatt, 69: 308; — beskattningsmyndighets och kammarrättens utrednings- och motiveringsskyldighet i taxeringsmål angående ifrågasatt skentransaktion, 70: 329; — utredningen hos länsstyrelse i besvärsmål angående lokala trafikföreskrifter, 70: 468; — se även JO.

Utsökningsmål, se Verkställighet.

Verkställighet, fråga om möjligheterna att verkställa utslag i utsökningsmål, innefattande förpliktelse att bortföra byggnad från annans mark, och om fel vid handläggningen, 69: 325; — fråga om tiden för verkställbarhet av hovrätts bötesdom, 69: 335; — se även Vräkning.

Villkorlig frigivning, se Kommunicering.

Visitering, av häktade, anhållna m. fl., 70: 68.

Vite, fråga om utsättande ex officio av vite i samband med meddelande av besöksförbud i hemskillnadsmål, 69: 45.

Vitsord, se Betyg.

Vrak, framställning angående behovet av föreskrifter rörande fartygsägares skyldigheter och myndighets rätt och plikt att ingripa med avseende på vrak, 70: 415.

Vräkning, fråga om verkställighet av vräkning, 69: 336.

Vårdhem, åtal mot socialdirektör för underlåtenhet att bryta praxis vid vårdhem att i låst rum isolera berusade vårdtagare, 69: 261.

Yttrandefrihet, fråga om tjänstemäns lojalitetsplikt mot det egna verket och därav eventuellt följande inskränkningar i deras yttrandefrihet, 70: 367.

Åklagare, underlåtenhet att ingripa vid flyktfara, 69: 54; — se även Häktning, Straffföreläggande. Jfr Målsägande.

Ålderdomshem, fråga om socialnämndsordförandes skyldighet att biträda vårdtagare vid fastighetsförsäljning, 69: 279; — åtal mot föreståndarinna på ålderdomshem för åsidosättande av tjänsteplikt genom att medverka vid makens affärstransaktioner med intagen på hemmet, 70: 245; — differentierade avgifter vid vård på ålderdomshem, 70: 255.

Åtal, åtal för underlåtenhet att ansöka om registrering av bil felaktigt nedlagt sedan köparen upplyst om att han ej fått skattekvittot från säljaren, 69: 83; — fråga om väckande av åtal innan förundersökning avslutats, 69: 85.

Ämbetsansvar, yttrande över ämbetsansvarskommitténs principbetänkande »Ämbetsansvaret», 70: 484.

Ändring av beslut, fråga om självrättelse av på felaktig automatisk databehandling grundat oriktigt beslut, 69: 312. Jfr Tjänstetillsättning.

Övervakning, Övervakningsnämnd, övervakningsnämnds underlåtenhet att under övervakningstid vidta åtgärder beträffande person som dömts till skyddstillsyn, 70: 194.

Övning, anordnade av militära vinterövningar i stark kyla, 69: 185.

The Swedish Parliamentary Ombudsmen

Annual Report for 1969

Summary in English

The annual report for 1968 for the first time included a summary in English, which was also issued as a separate publication. Judging from the interest shown, the summary had a function to fulfil and we therefore intend to continue printing such summaries. For the benefit of those who are not in possession of last year's summary we begin with a recapitulation of the historical and legal background of our work.

When the office of a parliamentary Ombudsman was created in 1809 the idea was that one person should be appointed to supervise, on behalf of the Riksdag (Parliament), all judges, civil servants and military officers in order to ensure that the law was observed in the execution of official duties. The designation of the officer—*justitieombudsman*, i.e. Judicial Commissioner—as well as the requirement that he should be a trained lawyer emphasized his role as a watcher over the loyalty of public officers towards the law.

In 1915 the Riksdag found it necessary to separate the function of supervising the military officers from the general supervisory functions of the *justitieombudsman* and created a separate office for the control of the armed forces and authorities attached thereto—the *militieombudsman* (Military Commissioner). From 1915 onwards there were consequently two parliamentary Ombudsmen in Sweden. The development after the second World War led, however, to decreasing work for the *militieombudsman* but increasingly onerous tasks for the *justitieombudsman*. The Riksdag in December 1967 therefore decided on quite a radical reform to take effect in March 1968.

In short, the reform meant that the two offices of the *justitieombudsman* and the *militieombudsman* were turned into one sole institution with three Ombudsmen, each styled *justitieombudsman,* and with a common staff of assistants. The supervisory duties of the Ombudsmen were to be distributed among them on grounds of substance. The Riksdag was anxious to strengthen the supervision of administrative fields where detentions and other restrictions of the personal liberty were possible, e.g. in connection with the care of children and young persons, the administration of the temperance laws, prison administration, and the care of mentally disordered persons. The main task of one of the Ombudsmen therefore is to supervise the province of social welfare. He is also in charge of matters concerning social insurance, building and planning, and questions of classification of documents with regard to publicity.

With regard to the two other Ombudsmen a rearrangement of the fields of supervision was made in 1969 so that one of them now is keeping watch over the judiciary as well as over the prosecutors and the police. In addition to this, which may be regarded as his main task, he also supervises the armed forces. The third Ombudsman takes care of all kinds of civil administration which does not belong to the domain of the first-mentioned Ombudsman. The two Deputy Ombudsmen who belong to the organization will serve when an Ombudsman is in need of relief on account of journeys of inspection or particularly time-consuming cases, or when he goes on holiday.

Ombudsman for the first and the third areas of supervision, respectively, are Mr. Alfred Bexelius and Mr. Ulf Lundvik. Ombudsman for the second area was Mr. Hugo

Henkow, who, however, resigned in November. Mr. Gunnar Thyresson, a former Deputy Ombudsman, was elected as his successor. As a new Deputy Ombudsman beside the remaining one, Mr. Gustaf Petrén, Mr. Bertil Wennergren, the former chief of the Ombudsmen's staff, was elected.

In the staff of the Ombudsmen there are the following posts: one Chief of Staff, six Chiefs of Sections (there are two sections for judicial and two for administrative matters, one for military and one for civil service questions), and four Deputy Chiefs (concerned with prison administration, local government, taxation and military matters respectively). In addition to these there are some eight supernumerary officers. All members of the staff are qualified lawyers, most of them drawn from the judiciary. There are also about fifteen clerks, assistants and typists. The budget of the office with all salaries and costs included amounts to about 2,800,000 Swedish crowns. The salary of an Ombudsman equals that of a Judge of the Supreme Court, i.e. 104,400 crowns a year.

According to the Swedish Constitution all judges, civil servants and police and military officers are bound to give the Ombudsmen all the assistance they may require. All public prosecutors must aid the Ombudsmen by instituting proceedings when requested to do so. Furthermore, the Ombudsmen have access to all files and records of the courts, the administrative authorities, and the armed forces. On request the documents must be sent to the Ombudsmen. The Constitution anticipates that further Instructions as to the activities of the Ombudsmen should be given by the Riksdag, and new Instructions were issued in connection with the reform. Mainly, however, they merely codified what had long been the established practice of the Ombudsmen.

According to the Instructions, supervision is to be exercised by inspections and inquiries and by such other means as may be appropriate in the circumstances. The Ombudsmen may embark on inquiries on account of complaints, observations in the course of inspections, or for other reasons. Among the measures which are mentioned by the Instructions as available to the Ombudsmen are recommendations to the Riksdag or the Government for amendment of the law or for some other action. There are also provisions for the prosecution in a court of law and for disciplinary proceedings by the competent authority against an official who has broken his duty, although these powers are rarely used nowadays. When an official is found at fault the Ombudsman may instead issue a more or less severe admonition. Quite often the Ombudsman, when giving his decision in a case, takes the opportunity of making a pronouncement with regard to the interpretation or application of the rules in question or as to what, in his opinion, is the proper course of administration in a given situation. Here his competence, however, is limited to reasoned argument. He may not order an official to change a decision, nor can he intervene and reverse it.

Complaints must be made in writing. They generally arrive by mail, many of them are handwritten and few compiled with the assistance of a lawyer. Complainants very seldom appear personally to see the Ombudsman. The usual way of handling a complaint that calls for investigation is either simply to send for the documents, or to remit the complaint to the authority or official concerned and ask for an explanation and comments. In the latter case the reply is forwarded to the complainant together with an invitation to give his point of wiev. If necessary, further correspondence may take place, and the opinions of experts and interested bodies may be taken. When the inquiries are finished, one of the lawyers on the staff prepares the case for decision and presents it to the Ombudsman together with a draft decision. The Ombudsman then makes his decision. The procedure is thus generally written, but it now and then happens that oral hearings are held with the official concerned or with an expert or other "witness", either before the Ombudsman himself or, usually, before a member of the staff. When someone has to be heard orally, it is, however, often more practical to let a chief of police or a public

prosecutor take care of this phase of the investigation. Furthermore, an Ombudsman is not entitled to hear a person under oath; in principle, only a court of law may do so in Sweden.

In 1969 a total of 3 128 fresh cases were registred with the Ombudsmen. Out of these 2 708 were complaints, and 393 were initiated by the Ombudsmen themselves as a result of newspaper articles, observations in the course of inspections, or for some other reason. The rest of the cases had reference to organizational and similar administrative matters. In comparison with 1968 these figures signify an increase in the cases of complaints by about 25 per cent. Compared to the increase between 1967 and 1968, which was 10 per cent, this is quite an alarming figure. The increase mainly seems to depend on the wave of social consciousness that has swept through the Swedish community particularly during the last year. In an "active society" pressure groups as well as socially committed individuals are inclined to try all means of influencing the social processes. It is not astonishing that they should also try lodging complaints with the Ombudsmen. It is symptomatic that political youth leagues have written to the Ombudsmen during 1969 much more often than in any previous year. As in 1968 private persons have also sent newspaper articles to the Ombudsmen and asked for investigations to an extent hitherto unknown.

Leaving the administrative cases out of account, a total of 2 948 cases were dealt with in 1969; in the end of the year there were 757 case still under consideration. The tables on the following pages show the kind of public activity concerned and the outcome of the cases.

Schedule of complaint cases finished during 1969

Activity concerned	Result						
	Proposals to the Government	Prosecutions or disciplinary proceedings	Admonitions	No criticism after investigation	Referred to other agencies or state organs	Dismissed without investigation	Total
Courts			27	132	1	69	229
Public prosecutors			10	67	24	30	131
Police authorities; criminal matters		1	7	82	14	55	159
Police authorities; other matters		1	11	44	2	14	72
Prison administration		1	42	263	43	41	390
Armed forces	1	3	25	66	3	42	140
Child welfare	1		16	74		23	114
Social welfare			2	45		12	59
Care of alcoholics			4	15		3	22
Medical care			7	144	2	39	192
Social insurance			6	30	4	10	50
Public health			7	39	1	15	62
Planning			7	49		7	63
Execution			15	37	1	21	74
Local government		1	9	47	1	40	98
Communications			17	69		29	115
Taxation and revenue			34	59	1	43	137
Education, culture, State Church			17	64	1	24	106
Agriculture			1	27	1	10	39
Trade and commerce				12		4	16
Domestic matters			7	20	1	6	34
Miscellaneous			1	26		13	40
Complaints with unclear meaning						43	43
Complaints outside jurisdiction						154	154
	2	7	272	1 411	100	747	2 539

Schedule of cases initiated by an Ombudsman and finished during 1969

Activity concerned	Result				
	Proposals to the Government	Prosecutions or disciplinary proceedings	Admonitions	Finished without final criticism	Total
Courts	2		31	12	45
Public prosecutors			7	2	9
Police authorities			8	4	12
Prison administration			3	21	24
Armed forces	1		61	23	85
Child welfare			14	5	19
Care of alcoholics	1		11	2	14
Medical care			4	1	5
Public health			2	1	3
Execution			2	4	6
Local government			2	4	6
Communications	1		4	6	11
Taxation and revenue			98	20	118
Miscellaneous			16	11	27
	5		263	116	384

The proposals to the Government dealt with:—

the procedure for investigating military aeroplane accidents and the introduction of more severe rules for flying personnel as to the consumption of alcohol;

the need of regulations concerning wrecks with regard to the owners' responsibilities and the rights and duties of the authorities to intervene in the interests of safety, nature conservancy etc.;

a more appropriate use of funds destined for national service men and their families;

the creation of a right for a parent to receive compensation for his costs when summoned to attend court proceedings against his child;

an extension of the competence of junior judges in local courts;

compensation from public funds to a child who, on account of negligence of a public official, had not been granted the child pension he was entitled to;

the desirability of policemen wearing civilian clothes and using plain cars when assisting agencies working in the fields of the temperance, child welfare or mental illness administration.

There were no proposals to the Riksdag. The usual way of drawing attention to the need of legislative amendments etc. is to turn to the Government.

The prosecutions were directed against:—

a judge of a local court for having neglected to order a person in custody to be set free after the trial;

a chief of police for rude language when speaking about a subordinate;

municipal functionaries for having disregarded the rules as to the publicity of documents;

a national service officer for insufficient safety measures at a shooting practice;

a policeman for rude language and behaviour against a young student who had participated in a demonstration against "American imperialism";

a chief judge of a local court for not having entered judgement in due time;

a judge of a local court for having shouted at a female clerk so that she received a shock and was permanently injured.

The disciplinary proceedings were directed against:—

a military officer for bad behaviour and insulting a subordinate;

a prison warder for having neglected to receive a person who had been summoned to the prison in order to be imprisoned.

The report also contains a list of courts, administrative agencies, regiments etc. inspected by the Ombudsmen in the course of the year. Altogether about a hundred different authorities are mentioned in that list.

In order to give a general idea of the nature of the admonitions issued by the Ombudsmen, it may be mentioned by way of example that the Ombudsmen have reminded officials—judges as well as civil servants and military officers—of their duties with regard to matters of procedure, both in particular and general respects, e.g. the observance of the rules of no bias, of the hearing of both sides and of the stating of reasons for adverse decisions. Quite often criticism has been directed against administrative officials for erroneous interpretations or applications of substantive provisions of the law. Unreasonable delays in the handling of cases have also rather frequently been criticized.

Of the cases dealt with in 1969 a number have been selected for full reports with case histories in the Annual Report. The selection includes all cases that have led to proposals to the Government as well as those which have resulted in prosecutions or disciplinary proceedings. Of the remainder a few instances will be mentioned below.

When the principle of the freedom of the press was introduced into Sweden in 1766 it was considered necessary to combine it with the principle of free access to official files and documents. The citizen should be free to study the documents at the premises of the authorities, to take copies, to print the documents and to discuss them freely. This open system has prevailed in Sweden ever since and is looked upon as one of the most valuable guarantees of a fair public administration. Much to the surprise of many foreign visitors it has proved to work well even in the modern welfare state, although the list of exceptions from publicity has increased considerably in the interest of individual privacy as more and more facts of a private nature are inserted into the registers of the agencies. It has from the beginning been looked upon as one of the most important tasks of an Ombudsman to protect and promote the system of document publicity. The system has also been spoken of as one that promotes the work of an Ombudsman as it makes it possible for the individual citizen or the press to discover maladministration and report it to the Ombudsman. The Ombudsmen deal with a few dozen cases every year in which it is alleged that the principle of document publicity has been disregarded. One of the most interesting cases this year in point of principle concerned the question how a press release system should be organized so as to accord with the system of document publicity.

The Ombudsmen have through the years paid great attention to the principle that the authorities should state the reasons for their decisions, when these affect individuals negatively. There have been several cases on this in 1969. One of them contains

a particularly thorough analysis of the problems involved. The taxation authorities and the Administrative Court of Appeal had found a taxpayer liable to pay tax for a payment that his son had received for a consignment of timber. None of the instances had, however, explained to the taxpayer that the reason for the finding was that they regarded the transaction as a sham one. By not receiving straightforward information on this point the taxpayer had in the Ombudsman's opinion been denied a fair trial. In another case a taxpayer had been refused the advantage of not paying tax in respect of income derived from working abroad. The taxation authorities did not give him the real reason—which was that they, on rather good grounds, suspected that the taxpayer would not work abroad as long as he indicated and as was necessary for granting the advantage—but simply referred to the contents of the legal provisions. In both cases the authorities were quite severely admonished by the Ombudsman.

Inmates of mental hospitals have complained of the treatment, the food and other practical things. Some have been dissatisfied because they have not been transferred to some other hospital according to their wishes. There is not much an Ombudsman can do in such cases but to inspect the case records and inform himself of the conditions in the hospital in question. But this kind of control is usually enough to reveal abuses, if there are any. The most important cases in the province of mental care have concerned such inmates as the courts have declared guilty of crimes but not punishable and in need of treatment in a mental hospital. Some members of this category, referred to as psychopaths or sociopaths, have created special problems with regard to discipline etc., and the Ombudsman has made investigations and expressed his views as to the matter. In another case of interest in point of principle a mentally disordered man, who had committed severe crimes of violence against his wife, had been placed in a mental hospital situated in the neighbourhood of the wife's home. The wife complained and said that she felt utterly unsafe particularly as her husband was given ground privileges. The Ombudsman criticized the National Health and Welfare Board and the hospital authorities for not having paid proper attention to the question of the wife's safety. A reprimand was in yet another case directed against the senior physician of a mental hospital for not having admitted an alcoholic who was in urgent need of treatment but lacked the necessary certification. The Ombudsman has also criticized doctors for not having given enough consideration to their duties when giving certificates for compulsory admission into mental hospitals.

As regards the armed forces one case that attracted great attention concerned an officer who meant that he had not been correctly treated by his colonel and other superior officers with regard to marks, promotion etc. The affair caused very comprehensive investigations and the Ombudsman's decision included points of view on the powers of a regiment to accept gifts of works of art for its mess-rooms. Another case which led to unusually thorough investigations concerned a military physician who, being pressed for time, had given certain national service men double doses of injection by mistake. Among the military cases those concerning exemption from military service also deserve particular notice.

Questions relating to the civil service have been quite numerous. The Ombudsman has been obliged to express opinions about the right of a leading civil servant to defend publicly the policy of his agency and to use rather drastic words when doing so, but also conversely about the limits of the freedom of expression that an official may have to respect for reason of loyalty towards his agency when appearing publicly though otherwise than as a representative of the agency. The first-mentioned case concerned the head of the prison administration and the second one officials of the National Board of Education. More frequently the cases in the civil service fields originate,

however, from complaints as to appointments, particularly academic and educational ones.

From the educational world it may also be mentioned that the general drive for democracy in the schools has induced pupils to write to the Ombudsmen on a number of occasions and ask for opinions on different matters. In one such case the Ombudsman discussed the legal aspects of the use by pupils' associations of the school's notice-board for their announcements. The Ombudsman was also asked if it could be made a condition of entering a public hairdressers' school that the pupil belonged to a certain labour union. The Ombudsman found such a condition unlawful.

The increasing watchfulness against all forms of discrimination was reflected in one decision. It has been laid down by royal ordinance that no State authority may, without permission of the Government, reserve any office in the public service of the State exclusively for men or women. Furthermore, it is the declared policy of the Government that there should be no discrimination as to sex or age in any advertisement inviting applications for vacancies in the public service. Nevertheless, certain advertisements have appeared stating, for instance, that a *female* clerk was wanted, or that the applicant should be "between 30 and 40 years of age". In 1969 a number of such cases were investigated by the Ombudsman, who made it quite clear in his decision that such deviations from official policy could not be tolerated. There was a similar kind of discrimination, in the opinion of the Ombudsman, where certain authorities had stated in their advertisements that a "certificate of good health" was required. It is laid down by statute that a person must produce a "doctor's certificate" before being appointed to an office in the State public service, but there is no provision that the certificate must evidence the good health of the applicant. The wording of the advertisements was, in the view of the Ombudsman, apt to deter disabled persons generally from applying.

There has been a particularly great number of complicated matters concerning child welfare. Several of them have been focused on the work of child welfare officials and the assistance of the police when a child is fetched from a parent and handed over to the other parent or to a child welfare institution. The risk of dramatic scenes is apparent and the press is often on the spot. The Ombudsman gave his opinions on the way the matters handled. In some much noticed cases, e.g. where a baby had been maltreated and a mother with five small children had been left on her own, the Ombudsman found reason to criticize the authorities and suggest means of preventing repetitions.

Finally it may be mentioned that there have been some cases concerning driving licences which have given rise to legally interesting questions, as for instance, if a person with an IQ under 65 should be granted such a licence. As a result the Ombudsman wrote to the National Health and Welfare Board and suggested a revision of the rules for medical examinations in connection with applications for driving licences.

Stockholm in January, 1970.

ALFRED BEXELIUS ULF LUNDVIK GUNNAR THYRESSON

Sven Sjöberg