

## Fråga om rektors behörighet att besluta om överlåtelse av vid universitetets historiska museum förvarade kvarlevor efter en person

---

### Bakgrund

Kvarlevorna efter en judisk person överlämnades år 1879 från fängelset i Lund till Lunds universitet. Under perioden 1879–1995 förvarades kvarlevorna vid den medicinska fakultetens anatomiska institution. År 1995 överfördes kvarlevorna, ett kranium, till universitetets historiska museum.

I december 2004 erhöll universitetet en begäran från Judiska Församlingen i Malmö om att kvarlevorna skulle överlämnas till församlingen för att begravas enligt judisk sed på den judiska begravningsplatsen i Malmö.

Den 17 februari 2005 beslutade rektor AA att överlämna kvarlevorna till församlingen.

### Anmälan

I en anmälan till JO framförde BB och CC klagomål mot rektor AA angående beslutet att överlämna kvarlevorna till församlingen. Anmälarna anförde bl.a. följande. Genom att överlämna kvarlevorna har rektor förfogat över statlig egendom. Överlåtelse av statens egendom regleras i lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Rektor var inte behörig att fatta det aktuella beslutet, utan det ankom på regeringen att ta ställning i frågan.

Till anmälan fogades ett flertal handlingar, bl.a. rektors beslut den 17 februari 2005 (dnr I A 9 6523/04).

### Utredning

Anmälan remitterades till Universitetsstyrelsen för Lunds universitet för utredning och yttrande. I sitt remissvar anförde universitetsstyrelsen följande.

#### Bakgrund

Den 14 december 2004 erhöll universitetet ett brev från den judiska församlingen i Malmö med begäran om att kvarlevorna efter en judisk person skulle överlämnas till församlingen för att begravas enligt judisk sed på den judiska begravningsplatsen i Malmö.

Kvarlevorna hade kommit i universitetets vård 1879 från fängelset i Lund. Den avlidne hade tagit sitt liv. Identiteten på den avlidne är känd. Kvarlevorna förvarades under perioden 1879–1995 vid den medicinska fakultetens anatomiska institution. Kvarlevorna överfördes till institutionen vid universitetet i enlighet med den lagstiftning som var rådande till början av 1950-talet, nämligen att kvarlevor som ingen gjorde anspråk på kunde överföras till medicinsk forskning och utbildning.

Då anatomiska institutionen lades ned 1995 överfördes kvarlevorna till universitetets historiska museum, där de vårdades till den 2 maj 2005 då de gravsattes på Judiska Församlingens kyrkogård i Malmö.

### Universitetets utredning

Universitetet gjorde en omfattande utredning inför beslutet om ett eventuellt överlämnande av kvarlevorna till den judiska församlingen. Universitetet fann att följande tre förutsättningar borde vara uppfyllda för att ett överlämnande skulle kunna ske:

1. Det skall vara styrkt att motivet för att omhänderta kvarlevorna är välgrundat (t.ex. på religiösa eller kulturella grunder).
2. Mottagarens legitimitet att omhänderta kvarlevorna skall vara klarlagd.
3. Det skall vara styrkt att mottagaren omhändertar kvarlevorna på ett värdigt sätt.

För det första undersöktes om motivet för församlingens begäran var välgrundat. Genom diskussioner med teologiska fakultetens avdelning för judaistik styrktes att det enligt judisk sed är viktigt att mänskliga kvarlevor begravs i vigd jord. Detta omfattar även dem som inte varit troende judar eller som tagit sitt liv. Universitetet ansåg mot denna bakgrund att motivet var välgrundat.

För det andra undersöktes mottagarens legitimitet att motta kvarlevorna. Fanns det någon annan legitim person eller organisation som kunde göra anspråk på kvarlevorna? Det fanns inte tidigare någon legitim person som gjort sådana anspråk. Universitetet konstaterade att det endast fanns en judisk församling i södra Sverige; nämligen den i Malmö. Ingen annan församling kunde rimligen på legitima grunder göra anspråk på kvarlevorna. Universitetet kunde heller inte finna någon annan legitim organisation som kunde ha motsvarande anspråk.

För det tredje efterhörde sig universitetet om hur kvarlevorna skulle omhändertas av den judiska församlingen i Malmö om de överlämnades. Rektor hade en överläggning med representanter för den judiska församlingen och erhöll 2005-02-09 en skriftlig dokumentation om hur omhändertagandet skulle ske. Universitetet fann att församlingens redovisning fyllde högt ställda krav på ett värdigt omhändertagande.

Universitetet undersökte vidare hur likartade ärenden hanterats vid andra universitet och statliga myndigheter. Universitetet hade kontakter med Karolinska Institutet, Uppsala universitet och Etnografiska museet i Stockholm. I de fall överlämnande skett hade myndigheten fattat självständiga beslut om detta.

Universitetet undersökte även hur likartade frågor hanterades i t.ex. Storbritannien och fann att rekommendationen var att – inte minst av etiska skäl – överlämna mänskliga kvarlevor t.ex. från museer till legitim mottagare. För att säkerställa forskningens eventuellt framtida behov gjordes en omfattande dokumentation av kvarlevorna av den judiska personen av historiska museet.

Rektor fattade beslut den 17 februari om överlämnande av kvarlevorna till den judiska församlingen i Malmö.

Universitetet redovisade under hand beslutet för Utbildnings- och kulturdepartementet. Universitetet fick det muntliga beskedet att ingen åtgärd med anledning av utlämnandet skulle komma att vidtas från departementets sida.

I skrivelse den 15 april till statsrådet DD kritiserade anmälarna universitetets beslut att överlämna kvarlevorna efter denne namngivne judiska man. Statsrådet avsåg deras framställan i regeringsbeslut den 26 maj.

#### Yttrande

I den nu aktuella anmälan mot rektor vid Lunds universitet anser anmälarna att rektor fattat ett beslut som borde avgöras av regeringen med hänvisning till Lag om statsbudgeten (1996:1059) som reglerar överlåtelse av statens egendom. Anmälarna definierar kvarlevorna i detta fall som lös egendom.

Universitetet vill för det första hävda att utgångspunkten för beslut angående mänskliga kvarlevor skall vara etiska, kulturella och religiösa aspekter. Att kvarlevor efter namngiven person primärt skall betraktas som statlig egendom ter sig därmed stötande ur allmänt mänsklig synpunkt. Redan av detta skäl kan kvarlevor av namngiven person inte rimligen hanteras efter lagen om statsbudgeten. Lagen om statsbudgeten avser i första hand att reglera ekonomiska frågor – ytterst handlar det om finansmakten – och att åberopa denna lag när det gäller mänskliga kvarlevor ter sig således inte naturligt.

Om kvarlevor likväl skall betraktas som statlig egendom vill universitetet för det andra hävda att lagen om statsbudgeten enligt universitetets uppfattning inte kan tolkas så att myndigheter underställda regeringen i varje enskilt fall skall hänskjuta beslut om avyttrande av statlig egendom till regeringen. Av nämnda proposition framgår följande: ”De befogenheter regeringen får kommer den att behöva delegera till underlydande myndigheter. Sådan delegation är nödvändig och kommer att ske i stor utsträckning. När det i det följande talas om regeringens befogenheter kommer dessa efter delegation att på flertalet områden rent faktiskt att utnyttjas av olika underlydande myndigheter.” (Prop. 1995/96:220 kap. 4.)

Sådan delegation till statliga myndigheter under regeringen vad avser försäljning gavs i Förordning (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom. Frågan om avyttrande eller utranering på annat sätt än genom försäljning är inte reglerad. Detta förekommer dock i stor utsträckning i statliga myndigheter. När en myndighet gör bedömningen att det saknas skäl för fortsatt innehav, får det anses vara praxis att en myndighet kan avyttra på annat sätt än genom försäljning, förutsatt att föremålet saknar ekonomiskt värde. Att försäljning men inte annan form av avyttring eller utranering av lös egendom är reglerad, styrker enligt universitetets mening uppfattningen att lagen om statsbudget i första hand är avsedd att reglera förhållanden och tillgångar av ekonomiskt värde.

Universitetet har också vid ett antal tillfällen handlat i enlighet med detta synsätt t.ex. beträffande vetenskaplig utrustning som bedömts inte behövas i verksamheten och inte ha ett nämnvärt ekonomiskt marknadsvärde, genom att denna överlämnats till universitet i de baltiska länderna som gåva. Universitetets uppfattning i detta avseende styrks också av vad som ovan redovisats angående utlämnande från andra svenska universitet.

Inte heller i det nu aktuella fallet var det fråga om försäljning. Sammanfattningsvis vill universitetet således hävda att utgångspunkten för bedömning av utlämnande av kvarlevor från namngiven person skall vara etiska, kulturella och religiösa aspekter och inte lagen om statsbudgeten.

Anmälarna yttrade sig över universitetsstyrelsens remissvar.

I ett beslut den 12 februari 2007 anförde *JO André* följande.

## Bedömning

### Rättslig reglering, m.m.

I 9 kap. 8 § regeringsformen anges att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition. Det gäller dock inte tillgångar som är avsedda för riksdagen eller dess myndigheter eller som i lag har avsatts till särskild förvaltning.

Enligt 9 kap. 9 § regeringsformen fastställer riksdagen, i den omfattning som behövs, grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den. I förarbetena till bestämmelsen anges att det kan vara lämpligt att detta sker genom lag (prop. 1973:90 s. 347). Vidare kan riksdagen enligt nämnda bestämmelse föreskriva att åtgärd av visst slag ej får vidtas utan riksdagens tillstånd.

Lagen (1996:1059) om statsbudgeten innehåller preciseringar och kompletteringar till regeringsformens och riksdagsordningens översiktliga bestämmelser om statsbudgeten och finansmakten. I lagen anges bl.a. de anslagstyper som skall användas och de villkor som skall gälla för dem. I lagen finns även grundläggande bestämmelser om överlåtelse av statens fasta egendom samt om överlåtelse av aktier och annan lös egendom. Regeringen får enligt 28 § besluta att överlåta annan lös egendom än sådan som anges i 26 och 27 §§, om egendomen inte längre behövs för statens verksamhet eller blivit obrukbar, eller om den inte anskaffats med statens medel. Bestämmelserna i 26 och 27 §§ rör bl.a. aktier och tomträtt.

I förarbetena till bestämmelsen i 28 § lagen om statsbudgeten anförs bl.a. följande.

De föreslagna reglerna skall endast gälla sådana försäljningar som mer intermittent görs av egendom som ingått i eller använts i en statlig myndighets verksamhet. Tillämpningsområdet begränsas därför till sådan försäljning av statens egendom som inte utgör ett led i en löpande avgiftsfinansierad verksamhet (prop. 1995/96:220 s. 53).

/---/

Paragrafen reglerar inte bara försäljning utan även annan form av överlåtelse, exempelvis gåva. Bestämmelsen omfattar annan lös egendom än som anges i 26 och 27 §§, dvs. annan lös egendom än aktier och andelar i företag, tomträtt eller byggnad som är lös egendom. Paragrafen kommer framför allt att få tillämpning vid försäljning av lösöre. Regeringen får besluta om överlåtelse av sådan lös egendom som omfattas av paragrafen om någon av de alternativa förutsättningar som anges föreligger.

De först angivna förutsättningarna är att egendomen inte längre behövs för statens verksamhet eller blivit obrukbar. Detta gäller oavsett hur anskaffningen har finansierats. Detta innebär att sådan egendom t.ex. även får skänkas bort.

Har egendomen anskaffats på annat sätt än med statens medel får regeringen överlåta egendomen även om den inte kan sägas vara obrukbar eller obehövlig. Egendom som kan komma i fråga är t.ex. sådan som staten mottagit i gåva eller som utgör krigsbyte. Med stöd av bestämmelsen får regeringen t.ex. skänka museiföremål till främmande stater om egendomen utgör krigsbyte eller om den på annat sätt har anskaffats utan användning av statens medel. Om egendomen delvis finansierats med statens medel och delvis på annat sätt, t.ex. genom gåva, får överlåtelse av egendomen inte beslutas av regeringen (a. prop. s. 103).

/---/

Den i stort sett enda formen av överlåtelse av lös egendom som rent faktiskt äger rum är försäljning av obrukbar eller obehövlig materiel. Det är överhuvud taget mycket svårt att tänka sig situationer där staten skulle överlåta lös egendom som är brukbar och som den alltjämt behöver för sin verksamhet. En sådan situation föreligger dock när regeringen någon enstaka gång överlämnar museiföremål som statsgåvor. Riksdagen har inte haft någon erinran mot att regeringen i de fåtal fall som varit aktuella fattat sådana beslut utan att höra riksdagen (se t.ex. KU 1975:12 och bet. 1989/90:KrU7) [a. prop. s. 63].

I 48 § lagen om statsbudgeten stadgas att regeringen får överlåta sin rätt enligt 28 § till myndighet som regeringen bestämmer. I förarbetena till bestämmelsen i 48 § anförs bl.a. följande.

Lagen reglerar i första hand förhållandet mellan riksdagen och regeringen. Den statliga verksamheten genomförs dock i huvudsak av statliga myndigheter under regeringen. Den rätt som enligt denna lag tillkommer regeringen måste i de flesta fall kunna delegeras. Stöd för denna delegationsrätt ges i förevarande paragraf. Delegation av beslutanderätten kan t.ex. ske i förordningar eller i regleringsbrev (a. prop. s. 116).

Genom förordningen (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom har myndigheter under regeringen (2 §) getts rätt att fatta beslut om försäljning av aktier och övrig lös egendom. Såvitt avser ”övrig lös egendom” anges att försäljning får ske om egendomen inte längre behövs för statens verksamhet eller blivit obrukbar (6 §). Vad som sägs om försäljning gäller även byte (3 §).

Till skillnad från begreppet fast egendom, som till sin innebörd är definierat i lag, finns ingen reglering som definierar vad som är lös egendom. Begreppet lös egendom kan inte anges på annat sätt än genom en negativ bestämning. Det omfattar all egendom som inte utgör fast egendom.

### **Behörig beslutsfattare**

JO:s tillsynsverksamhet är i första hand inriktad på att undersöka om myndigheterna har handlat korrekt i formellt hänseende. JO brukar därför vara återhållsam med att uttala sig om myndigheters bedömningar i enskilda ärenden. Min granskning i förevarande ärende rör enbart frågan om rektor var behörig att fatta beslutet om att överlämna kvarlevorna efter en person från universitetets historiska museum till Judiska Församlingen i Malmö.

Som framgår av redogörelsen under avsnittet ”Rättslig reglering, m.m.” innehåller lagen om statsbudgeten grundläggande bestämmelser om överlåtelse av statens fasta egendom samt om överlåtelse av aktier och annan lös egendom. Enligt 28 § får regeringen besluta att överlåta ”annan lös egendom” om egendomen inte längre behövs för statens verksamhet eller blivit obrukbar, eller om den inte har anskaffats med statens medel.

I förevarande fall har kvarlevor efter en avliden person överlämnats år 1879 till Lunds universitet och därefter förvarats där, dels vid den medicinska fakultetens

anatomiska institution, dels vid universitetets historiska museum. Kvarlevorna utgörs av ett kranium.

Även om kraniet härrörde från en identifierad person och det kan kännas främmande att då beskriva det som "lös egendom" kan jag för egen del inte komma till annan slutsats än att kraniet, med tanke på den långa tid som förflutit, numera var att betrakta som ett föremål som ingick i museets samlingar och tillhörde staten. En utgångspunkt för min bedömning är således att kraniet, vid tidpunkten för överlåtelsen till församlingen, var ett sådant föremål som i och för sig omfattas av den ovan angivna författningsregleringen. Jag anser mig också kunna utgå från att kvarlevorna ursprungligen överlämnades till universitetet utan något vederlag.

Som universitetsstyrelsen har angett i remissvaret har regeringen möjlighet att delegera sina befogenheter enligt lagen om statsbudgeten. Så har också skett genom bl.a. förordningen om överlåtelse av statens lösa egendom. Av denna förordning framgår att myndigheter under regeringen under vissa förutsättningar får fatta beslut om försäljning samt byte av lös egendom. Förordningen reglerar dock inte andra överlåtelseformer.

Det anförda innebär att det inte har funnits formella förutsättningar för rektor att fatta det aktuella beslutet utan frågan om överlåtelse av kraniet skulle ha hänskjutits till regeringen för ställningstagande. Jag lämnar saken med den synpunkten.

Det kan tilläggas att regeringen i beslut den 23 mars 2005 (U2005/3451/Kr) gav vissa statliga museer och universitet i uppdrag att låta inventera sina föremålssamlingar i syfte att finna eventuella mänskliga kvarlevor (osteologiskt material, dvs. hela eller delar av skelett) från världens ursprungsbefolkningar. I beslutet har anförts bl.a. följande.

Myndigheterna ansvarar för översyn och förvar av statliga samlingar. Det är en uppgift för respektive myndighet att bedöma i vilka fall mänskliga kvarlevor skall finnas kvar i samlingarna eller överlåtas. Eventuella överlåtelser utan vederlag, inom eller utom landet, prövas dock av regeringen.

Vad som har kommit fram i ärendet föranleder mig att översända en kopia av detta beslut till Kulturdepartementet för kännedom.